



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

O IMPACTO
DO
EURO
NA ECONOMIA PORTUGUESA
AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS

UM ESTUDO COORDENADO

PELA FACULDADE DE ECONOMIA

DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Lisboa 1998



Apresentação

Quando, em 4 de Maio passado, foi apresentado ao público o estudo académico independente solicitado pelo Governo a uma equipa coordenada pela Universidade Nova de Lisboa acerca do impacto do euro na economia portuguesa, logo se advertiu que, por atraso de elaboração, o capítulo relativo às políticas sociais seria publicado mais tarde.

Procede-se agora à sua edição, esperando que ele tenha o mesmo efeito esclarecedor e clarificador do debate público que os capítulos anteriores já puderam, felizmente, lograr.

Tal como na apresentação do anterior relatório, não se deseja entrar nos campos do comentário ou na fundamentação de conclusões políticas, que ao público cabem, nem se acrescentará seja o que for ao debate académico, com o seu estatuto epistemológico, comunicacional e social inconfundível.

Mas não se deixará de sublinhar que, com as cautelas resultantes do estado da questão e da amplitude e complexidade do tema “políticas sociais”, também o presente capítulo permite enfrentar com confiança, sem optimismos tolos nem pessimismos decadentistas, a entrada de Portugal na União Económica e Monetária Europeia.

O impacto social, possivelmente positivo — ou, pelo menos, não negativo, ao contrário de alguns discursos e vulgatas correntes —, da entrada de Portugal na moeda única e, no seu contexto mais amplo, na União Económica e Monetária resulta também fundamentado e argumentado com clareza do presente texto.

É conhecida a incidência social da moeda única (v.g. nos campos da rigidez salarial, da mobilidade do trabalho e da flexibilidade dos mercados de trabalho: cf. Ph. De Grauwe, The Economics of Monetary Integration, 3ª ed., Oxford, 1997, Cap. 4; D. Gros e Nils Thygesen, European Monetary Integration, ed. Longman, N. York, 2ª ed., 1998, 285 e segs.; ou no campo da segurança social e das prestações sociais em geral – cf. ibidem; ou no dos mercados de trabalho: Barry Eichengreen, European Monetary Unification. Theory, Practice and Analysis, Cambridge, Massachusetts, e Londres, cap. 6; ou os efeitos da convergência, do euro e da UEM no emprego e nas desigualdades, com tantas interrogações no campo da “Europa social” e da coordenação ou harmonização social: M. Crawford, One Money for Europe? The Economics and Politics of EMU, Londres - N.York, 1996).

Importa, porém, ir mais além – particularmente num país como Portugal cujo crescimento e emprego vêm registando êxitos assinaláveis, sem os quais seria vão pensar em melhorias sociais consistentes e duradouras, mas onde as desigualdades e injustiças permanecem grandes e foram agravadas por tentativas desastrosas de as fazer acabar de uma assentada.

O euro tem certamente efeitos positivos a médio prazo, os quais, aliás, já no curto prazo se sentem, para a definição de estratégias adequadas à trilogia das grandes políticas macroeconómicas: estabilidade – crescimento – emprego. Mas as suas pré-condições e consequências não seriam socialmente perversas?

Sem confundir os efeitos do euro e da UEM com os da globalização e do progresso técnico, geradores de mais desigualdades a curto prazo, é este um tema de indagação que importa aprofundar, no seguimento do estudo feito pela equipa coordenada pelo Professor António Pinto Barbosa.

As primeiras pistas abertas por este estudo são animadoras. Importa aprofundá-las com espírito crítico e juízo isento, em busca de mais luz e mais verdade.

Por um lado, não se indiciam – sem prejuízo da complexidade da análise necessária e da prudência que se impõe perante o futuro –

directos impactos negativos sobre os campos mais significativos da situação e da política social.

Por outro lado, resultam esclarecedoras as reflexões sobre o efeito puramente positivo da estabilidade, como aspecto principal do euro e das políticas destinadas a mantê-lo e a preservá-lo, no campo das políticas sociais e dos efeitos sociais das políticas económicas.

Parece claro que a principal determinação da União Económica e Monetária foi a de assegurar uma resposta europeia à necessidade de reforço dos países da União em dois tabuleiros: a inovação e o progresso técnico, por um lado; a competitividade na economia globalizada, por outro. Num como noutra domínios, a Europa, mantendo elevados níveis de produto e produtividade e preservando alta qualidade cultural como um modelo social avançado, tem encontrado alguma dificuldade de resposta, quer pela imposição e prática de regras que favorecem no mundo uma concorrência desprovida, por vezes, de lealdade e regularidade, quer pelos baixos custos e agressiva competitividade de outros espaços económicos concorrentes — nomeadamente, os Estados Unidos, os países desenvolvidos da Ásia ou até países de outras regiões económicas.

O euro dota, enfim, a Europa de um instrumento que lhe permitirá encontrar resposta para essas necessidades e ter uma presença na sociedade global, que tem uma base monetária e financeira, até aqui sem comparação com o peso económico, cultural, demográfico e político. A Europa, espera-se, voltará a ter uma presença monetário-financeira no mundo à altura do seu peso e qualidade, o que havia perdido desde o início do actual processo de mundialização.

As vantagens globais do euro serão, para uma política social que tem de representar sempre uma mais justa atribuição de benefícios da economia, porventura bem mais sensíveis do que as vantagens — e as não desvantagens... — dos seus efeitos económicos directos.

Não se pretende com isto apresentar conclusões nem influenciar o leitor. Apenas confirmar que, tal como no domínio económico o euro foi uma aposta fundamentada, as perspectivas sociais resultantes da União Económica e Monetária se afiguram também elas positivas, se a Europa, em geral, e os países do euro (como Portu-

gal) em especial, souberem encontrar a resposta adequada à globalização, ao desafio do progresso técnico e da inovação, em suma, às exigências, por vezes duras mas incontornáveis, do mundo tal como é e evolutivamente se desenha para o futuro.

Tem-se por certo apenas a exigência do desafio e a possível adequação da resposta que a Europa lhe está dando. O resto dependerá do rigor, da firmeza e do acerto da coordenação das políticas da União Económica e Monetária.

Lisboa, 8 de Julho de 1998



António de Sousa Franco,
Ministro das Finanças

Índice

Capítulo 11 de *O IMPACTO DO EURO NA ECONOMIA PORTUGUESA**

1.	Introdução	7
2.	Usos e cultura da moeda	15
3.	Política da moeda	19
4.	Competências comunitárias nas políticas sociais	23
5.	Uma política social europeia?	27
6.	Carta Social e União Monetária	33
7.	A questão dos modelos sociais europeus	37
8.	Reformas em curso prévias ao euro	39
9.	A paz social como fonte de legitimidade política	43
10.	Dificuldades financeiras que afectam as políticas sociais	47
11.	O impacto da moeda única na política social	51
12.	Questões económicas do novo regime	57
13.	Política regional e Moeda Única	61
14.	Os mecanismos de transferência	65
15.	Fluxos financeiros entre Portugal e a União	67
16.	Migrações	69
17.	Emprego	75
18.	Desemprego e Moeda única	81
19.	Segurança Social em Portugal	85
20.	Negociação colectiva, sindicatos e euro	95
21.	Rendimentos, salários e desigualdades	101
22.	Consumo público	113
23.	Conclusões	119

* o volume inicial, relativo à economia, é referido nesta obra pela sigla *IEEP*

1. Introdução

Entre analistas, académicos e políticos, é razoavelmente consensual a ideia de que o euro, muito moderadamente, e a nova disciplina monetária e orçamental, mais nitidamente, poderão ter efeitos nas políticas sociais dos Estados e nos recursos disponíveis para a protecção social. Todavia, a dimensão dessas influências é incerta, muito dependendo da evolução económica e das reformas em curso, há vários anos, nos respectivos sistemas. Além disso, é geralmente aceite a previsão de que as consequências sociais da União Monetária afectarão os países membros de modo muito diversificado, podendo mesmo ser negativas nuns casos e positivas noutros, ou ter sentidos opostos conforme se trate do curto ou longo prazo¹. Com efeito, apesar de existirem traços comuns aos vários sistemas de protecção em vigor nos Estados comunitários, as diferenças quanto aos sistemas e fontes de financiamento, nível de protecção, critérios de elegibilidade, amplitude e grau de cobertura são muito grandes. Esta diversidade condicionará a natureza e os impactos da União Monetária em cada país. No caso português, em particular, a principal preocupação reside nos factos de os níveis de protecção serem, na generalidade, muito mais baixos do que na União; de a população portuguesa estar ainda em processo de envelhecimento acentuado; e de os recursos públicos orçamentais serem, relativamente à despesa total com a protecção social, proporcionalmente elevados.

Nestas circunstâncias e tendo em conta o objectivo assumido de atingir, dentro de dois ou três anos, um défice da ordem de 1,5% e, mais tarde, um orçamento equilibrado, a tentativa de manter, ou

¹ Ver, entre outros, Westerhout, W. M. T., "The Welfare Effects from Stabilizing European Exchange Rates", Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Haia, 1996; e Pakaslathi, Johannes, "Does EMU threaten European Welfare?", Observatoire Social Européen, 1997.

mesmo elevar os actuais níveis de protecção social apresenta algumas dificuldades. Esta parece ser a principal prioridade das autoridades, assim como uma preocupação evidente da opinião pública e dos parceiros sociais. De qualquer modo, não é inútil sublinhar o facto de uma boa parte da “ansiedade” com que se encaram as consequências sociais da adesão ao euro resultar da indeterminação dos efeitos deste novo regime económico. Esta incerteza pode ampliar o cepticismo das previsões, o que não é inédito. Recorde-se que, em 1995, a maioria das opiniões expressas, interna ou externamente, duvidava seriamente da possibilidade de Portugal cumprir os critérios de Maastricht ou mesmo negava essa eventualidade sem uma redução drástica da despesa social. Não só os critérios foram, no essencial, cumpridos, como os níveis de protecção social não foram atingidos. Pelo contrário, nalguns casos, estes foram ampliados. Cumpre também dizer, como se verá, que este sucesso se ficou a dever a alguns factores favoráveis, eventualmente irrepetíveis, como sejam a descida das taxas de juro, a diminuição da dívida pública e as receitas das privatizações. Estes factores favoráveis, no entanto, foram resultado de uma estratégia deliberada de disciplina monetária e financeira.

Nos capítulos anteriores, foi possível demonstrar que as principais consequências da adopção do euro como moeda comum e única são sobretudo de carácter económico e financeiro. São também de carácter político e institucional, especialmente naqueles aspectos em que as questões políticas e institucionais estão directamente relacionadas com os problemas monetários, financeiros e económicos. Nesses domínios, as mudanças e as alterações são importantes e fundamentais.

Conjugada a Moeda Única com o Mercado Único e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, ainda por cima no contexto da globalização ou da mundialização das economias, fica criado um novo ambiente institucional e um novo conjunto de regras e práticas que permitem mesmo falar da existência de um “novo regime económico”. As implicações (causas e consequências, assim como os efeitos directos e indirectos) desse novo regime são numerosas e, até certo ponto, indeterminadas. Pode facilmente prever-se uma

nova política monetária e orçamental, constituída por novas regras e por uma disciplina reforçada, que ponha termo ou reduza consideravelmente as políticas geradoras de altas taxas de inflação e de instabilidade cambial. Aliás, esta nova política já está, na fase dita de transição, em vigor e já deu resultados positivos e conhecidos.

Foi igualmente estabelecida, com alta probabilidade, a emergência de uma nova situação económica internacional (limitada ao contexto comunitário), na qual os choques assimétricos tenham menor amplitude do que durante as últimas décadas, facto de que as economias mais frágeis ou mais atrasadas, como a portuguesa, beneficiarão. Isto, apesar de haver quem pense que a ausência de um mecanismo regulador ou de estabilização, por via de transferências e impostos, pode limitar os benefícios das novas regras monetárias e económicas. Há uma ou duas décadas que se discute, técnica e politicamente, a eventualidade da criação de um tal mecanismo, sem que, todavia, se tenham dados passos nesse sentido. No ano em que se tomaram as decisões "fundadoras" do euro, 1998, a expectativa é a de que tal iniciativa tenha sido posta de parte ou adiada *sine die*.

As interrogações, a análise dos últimos anos, as hipóteses contrafactuais e os exercícios de prospectiva permitem igualmente afirmar que aumentarão as condições de protecção (e de estabilidade) da economia portuguesa que, no novo regime, ficará mais ao abrigo das instabilidades monetárias internacionais, designadamente às grandes operações com divisas. Mesmo do ponto-de-vista dos aforradores e accionistas, tudo leva a crer que as condições de protecção e segurança dos capitais e poupanças, integrados em carteiras muito mais vastas e diversificadas, sejam superiores às que se conhecem actualmente.

Na análise prospectiva de vários cenários possíveis, ficou razoavelmente demonstrado que "as taxas de juro reais em Portugal serão inferiores às que seriam em qualquer cenário alternativo"¹. Esta eventualidade, muito provável, constituirá um poderoso incentivo ao investimento e à acumulação. A principal consequência da participação de Portugal na moeda única será talvez a que se

¹ Ver Capítulo 6, secção 6.1 de IEEP

reflecte nos níveis das taxas de juro (de notar, além desta, a eliminação das taxas de câmbio e a redução dos custos de transacção entre países membros da UE). Um abaixamento, por um lado. Mas, por outro, independentemente da subida ou da descida, um nivelamento das taxas praticadas em Portugal relativamente às praticadas por outros países membros da União¹. Na verdade, será quase inevitável que as taxas de juro portuguesas se aproximem consideravelmente das restantes europeias, até, eventualmente, à igualdade. Seria previsível que, se Portugal ficasse fora do euro, mesmo aplicando as regras de disciplina monetária e orçamental em vigor na União, as taxas de juro teriam tendência para se estabelecerem a níveis superiores aos praticados nos países parceiros.

Por outro lado, os factores de estabilidade acrescida e de redução das taxas de juro reais sugerem potencialidades de crescimento económico que caracterizam uma provável evolução positiva para a economia. Numa economia aberta como a portuguesa, um grau elevado de estabilidade cambial e de taxas de juro a níveis reduzidos permite antever efeitos positivos sobre o produto e o crescimento. Do mesmo modo se espera que a introdução do euro provoque mudanças nos preços dos bens e serviços, graças a uma acrescida transparência dos mercados, aos efeitos da concorrência alargada, à redução de custos das transacções e a um aumento da eficiência na distribuição. Por via de várias consequências da moeda única, nomeadamente da redução das taxas de juro e da estabilidade macroeconómica, é legítimo prever um crescimento mais rápido da produção. Se assim for, esse será, como tem sido no passado, um sólido contributo para a estabilidade ou o crescimento do emprego, assim como para o aumento do rendimento das famílias. A não pertença à área do euro, pelo contrário, poderia afectar a taxa de crescimento do produto *per capita*. Sem euro e sem disciplina orçamental, este poder-se-ia saldar, durante uma década, em cerca de sete por cento a menos. Sem euro, mas com respeito integral por toda a disciplina orçamental que o acompanha, o

¹ Ver Capítulo 7 de IEEP

diferencial seria de menos um por cento¹. Acrescente-se que o mais provável é que, sem euro, não haja disciplina orçamental.

O aumento da concorrência e a maior transparência terão múltiplos efeitos nos preços e nos custos de bens e serviços, o que implica uma muito especial atenção às questões de eficiência empresarial. Mas também aos problemas de “eficiência administrativa”. Com efeito, a eficiência de uma empresa ou de uma aplicação de capital pode ser profundamente afectada pelas condições administrativas, legislativas e judiciais existentes em determinado país. Em Portugal, por exemplo, a burocracia administrativa e notarial, a morosidade e a impreparação da “justiça económica”, assim como a complexidade legal e regulamentar, podem ser importantes dissuasores do investimento, tanto mais poderosos quanto as condições de concorrência entre países e regiões forem mais transparentes. É igualmente possível que a concorrência tenha efeitos estimulantes sobre as autoridades no sentido de acelerar a reforma dos sistemas de protecção social. Além dos problemas financeiros e demográficos conhecidos, estes podem também constituir obstáculos à eficiência e penalizações num sistema de concorrência mais aberto.

Na análise precedente, viu-se igualmente que a unificação monetária não é um fenómeno isolado. Integra-se, outrossim, num processo de alteração e mudança da economia portuguesa (e das economias europeias), que ocorre visivelmente há alguns anos. Neste processo, salientou-se em particular a gradual convergência da estrutura produtiva nacional relativamente à dos outros países da União Europeia. Este fenómeno é claramente detectável desde 1985 e está relacionado com uma crescente sincronia das flutuações cíclicas portuguesas e europeias. Este movimento é claro nos sectores primário e terciário. Quanto ao sector transformador, a integração europeia, desde aquela data, terá apenas registado uma atenuação do processo de divergência estrutural que se verificava.

As implicações do euro na distribuição dos rendimentos e salários foram igualmente abordadas, do ponto de vista económico. Detec-

¹ Idem.

tou-se a probabilidade de efeitos positivos, isto é, de redução das desigualdades, sobretudo por via da diminuição das taxas de juro. E não se identificaram outras consequências marcantes, positivas ou negativas, sobre a distribuição de rendimentos.

As consequências sociais da adesão ao euro são mais difíceis de detectar e prever do que as eventuais implicações económicas. Na verdade, não se prevê existirem efeitos sociais directos da adopção da moeda única. Estes serão mediatizados, sistémicos e indirectos, sobretudo condicionados pelas consequências económicas e da integração europeia. Conjugado com a integração europeia em termos genéricos e, em particular, com o Mercado Único, com o Pacto de Estabilidade e Crescimento e com as políticas comunitárias regionais e estruturais, no contexto geral da mundialização das economias, será possível afirmar que o euro terá efeitos de aceleração das mudanças económicas e sociais, dado que todos esses processos, com a Moeda Única, decorrerão a ritmos superiores. Por si só, o euro não parece poder vir a ser causa de alterações sociais significativas.

A sociedade portuguesa tem conhecido, nos últimos anos, um processo de mudança de ritmo acelerado e de profundidade estrutural, sem exemplo no passado recente e, por vezes, a ritmos superiores aos verificados nos países europeus. As mudanças referidas tiveram causas económicas, políticas e sociais, nacionais e internacionais, geralmente com o processo de integração europeia em pano de fundo ou como referência essencial da mudança. Num contexto histórico, as mudanças sociais verificadas nas últimas décadas tiveram origem, grande parte delas, na reorganização e na integração europeias dos anos sessenta até hoje. A abertura da economia e o seu crescente entrosamento nas economias europeias foram os dois fenómenos mais importantes. A emigração de trabalhadores para a Europa; o turismo de europeus em Portugal; a adesão à EFTA/AELE; a associação ao Mercado Comum; o desenvolvimento do comércio externo com os países europeus; o crescimento dos investimentos europeus na economia portuguesa; a expansão das actividades de empresas europeias em Portugal; e, finalmente, todo o processo de integração comunitária, foram

marcos essenciais que condicionaram a evolução da sociedade portuguesa. A revolução política de 1974/75, a descolonização e a fundação do Estado democrático, assim como, mais tarde, a reforma constitucional e do sistema económico, vieram permitir que as influências económicas, políticas e sociais europeias se exercessem de modo mais visível e rápido.

A primeira consequência social do euro será, assim, a de permitir que os processos de integração, tanto em Portugal como nos países europeus, decorram de modo mais rápido e, eventualmente, mais equilibrado, na medida em que reforça as solidariedades entre os países membros. Não necessariamente a solidariedade “moral” ou “política”, segundo a qual “o mais forte ajuda o mais fraco”, mas sim no sentido mais técnico: os Estados estarão superiormente “ligados” uns aos outros, o que faz com que seja do interesse de todos que o sistema não conheça crises localizadas. Neste caso, a solidariedade quer dizer sobretudo coesão económica e política.

Outro género de influências é formado pelas de carácter indirecto. Com efeito, o novo regime económico tem nítidas potencialidades positivas nos domínios do crescimento do produto, da estabilidade económica e cambial, da estabilidade das taxas de juro a níveis baixos, da unificação das estruturas produtivas e de uma maior igualdade na distribuição de rendimentos. Se assim for, a influência do euro será a de proporcionar uma maior rapidez na disseminação de tais consequências.

O mesmo acontecerá com as consequências eventualmente negativas ou indeterminadas da integração europeia. O Mercado Único, em particular, abre as portas ao desenvolvimento da concorrência empresarial e da competição entre espaços e regiões. No contexto da mundialização económica, tal efeito é ainda maior. Destes processos, podem resultar consequências para as empresas portuguesas menos apetrechadas, menos bem dimensionadas, menos bem equipadas e com mais fracos recursos humanos e de capital. Desse ponto-de-vista (e admitindo que se trata de dificuldades sociais, não necessariamente de consequências negativas do ponto de vista económico), o Mercado Único parece ser o verdadeiro agente de transformação dos sectores produtivos e das empresas. Também

neste caso, o euro aparece como um dinamizador ou um amplificador dos efeitos do Mercado Único e da mundialização, não como um agente responsável *per se*.

2. Usos e cultura da moeda

Durante as últimas décadas, vários países (França, Brasil, Grã Bretanha, Portugal, Alemanha de Leste, países do antigo bloco comunista, novos Estados independentes de África, etc) fizeram alterações às suas moedas. Seja por via de desvalorizações; seja substituindo velhas moedas e designações por novas; seja alterando o sistema numérico; seja, finalmente, em contextos de crise ou de regime político fechado, através da circulação simultânea de várias moedas, uma legal e outras ilegais. Isto, para falar apenas de realidades monetárias que afectaram directamente os cidadãos na sua vida quotidiana e nas suas transacções correntes. Com efeito, outras alterações monetárias se verificaram, mas com impacto concentrado nos sistemas financeiros e nos agentes especializados: a função do ouro, o papel do dólar e a criação do Ecu são exemplos dessas alterações.

Nos casos das mudanças de moedas com impacto de massas e influência directa nas vidas dos cidadãos, as apreensões foram sempre grandes, mas as perturbações quase sempre menores. Poderão ou não ter resultado os programas económicos, políticos e financeiros em que as mudanças de moeda se integravam, mas a verdade é que as alterações monetárias se processaram com relativa facilidade. Casos houve, como em França, com o *franc nouveau* e o *franc ancien*, em que as designações anteriores perduraram durante anos. Mas, na maioria dos casos, as novas moedas e as novas paridades entraram efectivamente nos costumes com considerável rapidez. Em certos países, as mudanças monetárias foram longamente preparadas e gradualmente executadas; enquanto noutros, as alterações foram repentinas e apresentadas à população quase de surpresa. Em geral, a adaptação dos cidadãos, produtores e consumidores, fez-se velozmente.

No caso do euro, não se esperam perturbações especiais. O processo de conversão adivinha-se facilitado por inúmeras circuns-

tâncias favoráveis. Os cidadãos dos países europeus são já hoje dos que mais viajam no mundo inteiro. Estão habituados a permanentes transacções monetárias. Os elevados números de emigrantes, mesmo num continente e em países onde a mobilidade do trabalho é relativamente reduzida (comparada, por exemplo, com a dos Estados Unidos da América), contribuem para que as conversões cambiais sejam facilmente apreendidas e realizadas. A permanente informação comercial, associada ao crescente consumo de produtos de todas as origens em todos os países europeus, ajuda à compreensão dos fenómenos cambiais e das paridades. A quase livre circulação do dólar americano entre os países europeus e a sua utilização na literatura, tanto especializada como de interesse geral, na imprensa e nos meios de comunicação, criou os contornos de uma moeda comum ou de uma moeda acessível por vários povos e em vários países. A criação, há alguns anos, do Ecu, como moeda comum, contribuiu para a percepção do que poderá a vir a ser uma moeda única. Finalmente, são dignos de registo os debates europeus sobre a criação da moeda única, os cuidados tomados pelas autoridades europeias e nacionais na programação da mudança, a dilatação dos prazos de transição e a informação pletórica que circula, anos antes da sua entrada em vigor, em todos os países. Todos estes factos conduzem a pensar que não haverá dificuldades significativas no domínio das transacções quotidianas e dos comportamentos dos cidadãos.

Repousando apenas em antecedentes afins, e embora não haja prova empírica, não existem argumentos sérios que permitam prever perturbações sociais de relevo. É possível que, em certas camadas da população, entre as quais se contariam os muito idosos, os analfabetos e os culturalmente mais isolados, se registem algumas dificuldades de adaptação, mas nunca de modo a fundamentar crises reais. Também nos países que já conheceram alterações monetárias importantes existem esses tipos de populações e os precedentes não sugerem a emergência de problemas graves.

Além disso, importa sublinhar uma circunstância favorável à introdução do euro: esta não se faz em ambiente de crise financeira, económica ou política, como se verificou noutros países. Não se

trata de um programa global de emergência, de saneamento das finanças públicas, de combate à inflação, de acompanhamento de desvalorizações drásticas ou de substituição de uma moeda degradada. Bem pelo contrário, trata-se de um programa de reorganização positiva, levado a cabo numa conjuntura económica razoável. Sublinhe-se, finalmente, que a introdução da nova moeda foi precedida por programas económicos e financeiros, de rara severidade, concebidos com vista a consolidar a convertibilidade e as taxas de cambio das moedas nacionais e respectivas paridades e a disciplinar as políticas monetárias e orçamentais dos Estados. Todos estes factores ajudaram a construir uma imagem de solidez e confiança na nova moeda.

Em certo sentido se pode mesmo esperar um resultado positivo: a futura inexistência de cambios entre os países europeus e a estabilidade cambial vis-à-vis outras moedas, designadamente o dólar americano, seriam elementos positivos para uma adesão rápida à nova moeda. A imediata comparabilidade de preços, salários e valores, expressos na mesma moeda, pode igualmente tornar mais acessível a existência de uma nova unidade monetária. Mesmo nos casos em que, durante alguns anos, se continuem a usar valores da antiga moeda (até apenas mentalmente), a verdade é que deixará de haver uma unidade constante e uma variável; uma moeda legal e outra informal; uma moeda forte e outra fraca; uma moeda "estrangeira" e uma moeda nacional; uma moeda internacional padrão e várias moedas nacionais europeias.

Em conclusão, é de prever que a moeda única entre, sem perturbações de maior, rapidamente nos costumes. É mesmo provável que os processos de adaptação envolvam, para os sistemas financeiros, as instituições económicas e as empresas, dificuldades e custos superiores aos que afectarão os cidadãos.

Outro problema é o decorrente da comparabilidade imediata de preços e salários. Muito depressa, desaparecerá a opacidade criada pelas taxas de cambio e pelos valores muito díspares de cada moeda nacional. Os trabalhadores poderão comparar os seus ganhos reais e as suas remunerações unitárias com os seus equivalentes noutros países. Do mesmo modo, os consumidores depressa terão

a faculdade de cotejar os preços dos bens com os similares de outros países. Esta elevada transparência do mercado terá consequências económicas importantes, como sejam a redução de custos de transação e superiores condições de concorrência. Mas terá também efeitos de carácter social. Os consumidores terão mais liberdade de escolha e poder de reclamação. Os trabalhadores terão mais capacidade de negociação. Deste último factor se pode esperar um acréscimo das reivindicações salariais e de outras com incidência nas condições gerais de trabalho. Mas não são de prever excessos: com efeito, os diferenciais de produtividade, de formação profissional e de qualificação são tais que a equiparação rápida de salários, mesmo para trabalho igual, só aparece provável em sectores “geograficamente neutros”, muito especializados, de alta concorrência e de muito reduzida disponibilidade de profissionais. Já a equiparação gradual de preços dos bens é mais provável.

Se, como tudo leva a crer, a moeda única e a disciplina monetária e orçamental que a acompanha provocarem uma razoável estabilidade de preços, verificar-se-á, só por isso, uma vantagem inegável para os consumidores em geral. A inflação tem sido, nas últimas décadas, um verdadeiro “imposto escondido”, afectando muito especialmente os rendimentos do trabalho. Os custos dos bens de primeira necessidade, os preços da habitação e as despesas domésticas estiveram sempre entre as primeiras realidades afectadas pelas subidas de preços. Estas, além de reduzirem eventuais ganhos de produtividade ou aumentos decorrentes da negociação salarial, têm também, em geral, um efeito ampliador de desigualdades sociais. Por outro lado, a instabilidade de preços tem também uma consequência dissuasora na criação de emprego. As últimas décadas, particularmente em Portugal, exibem evidência indiscutível dos efeitos nefastos da inflação no nível de vida da população e nas expectativas de emprego. Nestes termos, se a moeda única contribuir, como tudo indica, para a estabilidade de preços, no âmbito europeu e no plano das economias nacionais, obter-se-á um notório ganho social. Contudo, poder-se-á prever que a transparência acrescida pela moeda única terá mais reflexos positivos ou terá reflexos positivos mais cedo junto dos consumidores do que entre os assalariados.

3. Política da moeda

Não se tratará aqui das questões políticas que estão associadas à Moeda Única e à União Monetária e Económica. Esse é um problema que sai fora do âmbito deste trabalho, o que não quer dizer que não seja relevante. Há inúmeros problemas de ordem política, de primeira magnitude, como sejam as relações entre os Estados, as vontades de hegemonia, a *accountability* democrática da autoridade monetária ou a eventualidade da criação de uma autoridade política federal que complete o edifício monetário e económico. Há mesmo quem preveja riscos e dificuldades da maior importância, incluindo guerras (não só comerciais...) entre os países membros da União, como entre esta e outras potências económicas, nomeadamente os Estados Unidos¹. Outros afirmam, fundamentadamente, que a União Monetária, sem reformas estruturais (como na protecção social e nas políticas fiscais), tornará a economia europeia mais rígida e menos competitiva².

Neste capítulo pretende-se tão só abordar os impactos e os problemas sociais. Há, todavia, eventuais consequências sociais directamente relacionadas com as implicações políticas da moeda e do novo regime económico. Desde que, nos anos oitenta, o processo de integração europeia iniciou novos ciclos, começaram também a surgir novas contestações. Os dois alargamentos, a criação do Mercado Único, a fundação do Parlamento Europeu directamente eleito, a aprovação do Tratado de Maastricht e a criação da União Económica e Monetária, foram, entre outros, passos decisivos na integração.

Em quase todos esses momentos apareceram, como seria previsível, vozes e forças dissonantes. Foram, todavia, crescentemente

¹ Entre outros, ver, por exemplo, Feldstein, Martin, "The Euro and War", in Foreign Affairs, Julho/Agosto, 1997.

² Cf. Fundo Monetário Internacional, "The EMU and the World Economy", in IMF World Economic Outlook, October 1997.

contestatárias. Para além de razões de ordem filosófica, cultural, política e ideológica, outras houve que estavam subjacentes aos protestos. Na verdade, durante os últimos vinte a trinta anos, os Estados europeus viram consolidar-se certos elementos de crise social e económica que não souberam ou não conseguiram contrariar. Sectores económicos em extinção ou em vias de redução drástica (como as indústrias extractivas, siderúrgicas, têxteis, de construção e reparação navais, etc); necessidades crescentes de subsídiação das actividades agrícolas; expansão da concorrência vinda de países de muito baixos custos de mão-de-obra; e, sobretudo, a consolidação de altos níveis de desemprego, nomeadamente de taxas muito elevadas de desemprego crónico. Ora, foi frequente, se não permanente, por parte daqueles que sofriam as consequências dos fenómenos acima referidos, uma reacção: a da culpabilização da Europa, da integração europeia, das políticas comuns, do levantamento de barreiras alfandegárias e administrativas e do desaparecimento dos proteccionismos nacionais e regionais. Nos momentos mais críticos, muitos foram os que reclamaram dos seus governos nacionais as medidas e as protecções a que se julgavam com direito, ao mesmo tempo que responsabilizaram os esforços de integração pelas dificuldades que tinham de encarar.

Assim é que, dando corpo a manifestações de protesto e de descontentamento, forças políticas apareceram e se desenvolveram, que fizeram da crítica à integração europeia um dos seus principais programas. Isto, quando não se tratou simplesmente de uma estratégia e de uma doutrina abertamente anti-europeia. Como é sabido, tais grupos políticos situaram-se, quase sempre, nos extremos do leque político, à esquerda ou à direita. Quase sempre também, tais movimentos recuperaram valores nacionais ou nacionalistas, dando-lhes renovado vigor e uma nova tonalidade política: anti-europeia.

Nos últimos anos e de certo modo mais nitidamente desde a aprovação do Tratado de Maastricht, tem vindo a ganhar corpo, em certos países, correntes políticas anti-europeias que começam a ter significado político e eleitoral. Se, por um lado, não são inéditas críticas aos excessos "federalistas" e "unificadores", a verdade é

que as novas realidades mudaram de tom e inscrevem-se cada vez mais numa estratégia que condena globalmente os esforços de integração. Na argumentação mais conhecida, são frequentes as denúncias de “falta de democracia” ou de “défice democrático” (este próprio, aliás, reconhecido por notáveis entusiastas da ideia europeia), assim como as críticas à existência de órgãos federais. Também não são raros os ataques às iniciativas “harmonizadoras” e “uniformizadoras” das regras económicas, jurídicas, tecnológicas e institucionais em vigor e levadas a cabo seja pelas autoridades comunitárias, seja pelos governos nacionais. Todavia, à medida que se têm percorrido os caminhos necessários à criação da União Monetária, as críticas tomaram nova e mais radical dimensão.

Assim, é posta em causa a perda de “soberania monetária”, considerada esta como um dos atributos essenciais e inalienáveis dos Estados independentes. É rejeitada a hipótese de criação de um banco europeu, de cariz federal, independente dos governos e sem vínculo aos eleitorados. São responsabilizadas as políticas comuns europeias (agrícola, do ambiente, de pescas, de energia, etc) pelas dificuldades económicas que conhecem vastos sectores da produção nacional. São acusados os governos nacionais e as entidades comunitárias de terem retirado aos Estados a possibilidade de, por intermédio de desvalorizações ou de intervenção nas taxas de juro, por exemplo, acudirem livremente a situações de crise social, económica ou regional. E são finalmente culpabilizados os governos nacionais e os órgãos europeus por abdicarem de meios de acção “clássicos”, incluindo medidas de protecção, na defesa de interesses nacionais.

Verdadeiras ou falsas, todas estas críticas têm ganho expressão perante a eventualidade, agora iminente, da Moeda Única. E é possível que, entre 1999 e 2002, na última fase de transição para a plena circulação do euro, se assista a uma radicalização destes pontos-de-vista. A sua força repousa, evidentemente, em argumentos ligados às culturas nacionais e aos conceitos tradicionais de soberania nacional e de poder político. Mas, com a União Monetária, poderão acentuar-se as dimensões sociais de tal contestação. Podem as autoridades europeias e nacionais estar preparadas para que

este próximo passo de integração venha a ser responsabilizado pela impotência diante do desemprego crónico e estrutural, por novas crises sectoriais na agricultura, nas pescas, nos transportes ou na indústria. Tais processos políticos ganharão seguramente energia desde que “ancorados” em reivindicações sociais, tenham estas ou não fundamentos reais nas políticas europeias. A esta evolução possível, acrescentem-se os factos de não terem as entidades monetárias europeias meios de acção política; nem de os governos nacionais poderem ser responsabilizados pelas políticas monetárias e económicas das novas autoridades europeias de carácter federal ou “federalizante”.

Em conclusão: particularmente em períodos de crise ou de dificuldades, haverá pressões para aumentar a intervenção comunitária ou a federalização das políticas económicas e monetárias. Em resultado de recessões, choques assimétricos bem marcados, subidas de desemprego localizadas, etc, alguns Estados, sem meios monetários e económicos próprios, poderão pressionar a UE para uma superior intervenção. Também na opinião pública e entre os agentes económicos e os parceiros sociais se encontrarão vozes e forças reclamando um esforço comunitário superior. Mas haverá ainda, pelas mesmas razões e numa perspectiva inversa, pressões para que a margem de manobra dos governos seja maior, para que se possa acudir, com recursos nacionais e através de medidas excepcionais, às dificuldades, sem ter em consideração as regras da disciplina orçamental e monetária comunitária.

4. Competências comunitárias nas políticas sociais

Um dos aspectos actualmente em discussão na União e nos países membros é o da eventual competência comunitária em matéria social. Até hoje, a política social tem sido uma competência quase exclusiva nacional. As atribuições da UE limitam-se a intervenções marginais, geralmente indirectas. Os chamados fundos estruturais (destinados a garantir a “coesão espacial”) e o Fundo Social (destinado a esbater alguns efeitos negativos do desenvolvimento económico e tecnológico) podem ser considerados como o essencial da intervenção da UE em matéria social. Tais fundos apoiam iniciativas dos Estados e dos agentes económicos, no quadro de acções e de programas de carácter nacional. Também devem ser mencionados, embora de menor eficácia prática, os esforços feitos no sentido da harmonização de políticas sociais nacionais, incluindo as práticas de gestão das relações laborais, matéria em que se tem distinguido o Comité Económico e Social.

Durante os próximos anos, os montantes e a distribuição do orçamento comunitário constituirão certamente um dos aspectos de mais intenso debate político na União e nos respectivos Estados. O seu resultado é evidentemente incerto. Trata-se de questão política de grande sensibilidade, tanto internacional como nacionalmente. Os mais antigos membros da UE não querem ser sacrificados pelos novos membros. Os países mais pobres do Sul não querem ser substituídos, como beneficiários, pelos actuais candidatos de Leste. Os países “pagadores”, nomeadamente a Alemanha, têm limites políticos relativamente aos montantes disponíveis. As regiões mais pobres e os interesses agrícolas não querem ver diminuída a sua parte do orçamento. Cada vez mais, em todos os países, sejam pagadores ou beneficiários, as transferências pagas para a UE ou dela recebidas constituem um objecto de impacto eleitoral e de influência na estabilidade política.

Uma coisa parece certa: com o alargamento a Leste e novas políticas de cooperação com outros países, o orçamento da UE encontrar-se-á diante de um dilema. Ou se diminuem as transferências destinadas aos países e regiões menos desenvolvidos ou afectas à política agrícola, ou se aumentam os recursos comunitários acima dos actuais 1,27% do PIB da União¹.

Das discussões em curso resultam várias posições e propostas, entre as quais: a) a manutenção do sistema nos actuais quadros institucionais e com os actuais valores financeiros; b) o aumento dos recursos comunitários dirigidos aos países actualmente beneficiários; c) a assunção, pela UE, de competências em matéria de políticas sociais; d) o aumento dos recursos comunitários a canalizar para políticas estruturais e sociais nos países da Europa Central e de Leste, candidatos à adesão dentro de poucos anos.

Os principais beneficiários dos fundos estruturais e social (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda) vêm com agrado um aumento dos recursos financeiros da UE (com objectivos regionais e sociais), assim como, moderadamente, uma maior intervenção directa da UE no campo das políticas sociais. Os principais pagadores (a Alemanha em particular) não vêm com bondade nenhuma das tendências ou das propostas enunciadas. As discussões e as negociações com vista à aprovação do III Quadro Comunitário de Apoio traduzem esta oposição de interesses. Portugal e os outros países actualmente beneficiários não sabem ainda, em 1998, se as suas pretensões terão ou não bom acolhimento na UE. Não sabem nomeadamente se os fundos estruturais e de coesão aumentarão, serão reduzidos ou se manterão a níveis semelhantes aos actuais.

Por outro lado, independentemente da competência em matéria de políticas sociais, as discussões na UE têm um outro centro de debate e polémica: a evolução do orçamento comunitário. Como seria de esperar, os países pagadores entendem que aquele não deve aumentar, enquanto os recebedores líquidos, entre os quais

¹ A redução dos fundos destinados aos países e regiões mais pobres pode fazer-se de várias maneiras. Uma reside na simples diminuição dos recursos disponíveis para os Fundos Estruturais e de Coesão. Outra será a eliminação de regiões do grupo dos elegíveis.

Portugal, argumentam a favor de um aumento moderado. Não é possível prever o resultado de tais debates, que se estimam longos e até permanentes, mas as possibilidades de ver aumentar, de modo significativo, a curto e médio prazos, o orçamento comunitário, são ténues. Quer isto dizer que os recursos financeiros para as políticas sociais deverão continuar a ser, no futuro próximo, essencialmente nacionais.

Existe ainda uma outra pressão financeira sobre o orçamento comunitário: a eventual necessidade de canalizar fundos de apoio, de pré-adesão e estruturais para os países candidatos, designadamente os da Europa Central e Oriental. Sem aumento orçamental global, tudo leva a crer que os países actualmente beneficiários dos fundos, entre os quais Portugal, serão os mais afectados por tal desvio de esforço financeiro comunitário. Uma vez mais, serão talvez as despesas com impacto social (fundos estruturais de carácter regional e social) que serão mais atingidas.

O problema é tanto mais importante quanto o impacto dos fundos estruturais nas economias desses países é especialmente relevante (em Portugal, cerca de 3,4% do PIB). O facto é politicamente sensível. Mas está longe de ser aceite e consensual a ideia de que a assunção, pela UE, de responsabilidades em matéria social, é aceitável e eficaz. Há argumentos fortes no sentido de demonstrar que a política social, em sentido lato, incluindo o desemprego, a formação, a saúde, a educação, etc, é, por eleição, o terreno adequado para aplicação dos princípios da subsidiariedade.

De qualquer modo, neste capítulo, como noutros, o essencial parece depender da capacidade de gerar crescimento económico. Se essa for a potencialidade da UEM e se essa for uma realização efectiva, o crescimento criará condições financeiras para melhorar as condições sociais das populações, sem recurso considerável a novos recursos para despesas de protecção social. Uma vez mais, a grande incógnita reside na eventualidade de maus resultados económicos. Estes, a verificarem-se, não serão, tudo leva a crer, da responsabilidade do funcionamento da UEM, mas sim de condições e ciclos gerais das economias regionais e mundiais. Mas, dado que a disciplina orçamental e monetária diminui as margens de

acção política dos Estados nacionais, criar-se-ão pressões acrescidas sobre as economias europeias e sobre os seus sistemas de protecção social. No entanto, a disciplina orçamental e monetária tem outras potencialidades, nomeadamente a de aumentar os meios e as capacidades financeiras dos Estados.

Um eventual benefício reside no facto de, como ficou demonstrado nos capítulos anteriores, os choques assimétricos terem afectado menos Portugal, que, dentro da UEM, tem economia mais débil e protecção social mais frágil.

5. Uma política social europeia?

Desde sempre que se discute a hipótese de elaboração, aprovação e implementação de uma política social europeia ou de algo que se lhe assemelhe. São muitos os argumentos, adversários ou favoráveis. E são várias as propostas conhecidas. Desde uma harmonização em profundidade dos sistemas de protecção, até a um nivelamento, por cima, das prestações sociais, sobretudo nos países com menores níveis de protecção. Outros sugerem o estabelecimento de prescrições mínimas. Finalmente, há quem entenda que a integração europeia será sempre incompleta enquanto se não definir um quadro geral de solidariedade europeia no domínio da protecção.

Para além das razões políticas e ideológicas, o principal argumento dos que defendem algum grau de “comunitarização” das políticas sociais consiste na eventual necessidade de evitar o *dumping social*, isto é, um fenómeno de competição por intermédio do abaiçamento dos custos não salariais do trabalho e da redução das despesas, públicas e privadas, com a protecção social.

Entre os adversários da integração social, o argumento mais frequente é o que decorre da convicção de que as políticas sociais e de solidariedade são essencialmente da competência nacional. Assim, por maior eficácia e em respeito ao princípio da subsidiaridade, a UE não deveria formular nem pôr em prática políticas comuns de protecção. Preocupação com aspectos sociais das economias é uma coisa; política comum é outra bem diferente e a evitar. Por outro lado, considera-se que a política social e, mais concretamente, os níveis de protecção e os montantes de prestações, depende de vários factores de ordem nacional (tradições, níveis de produtividade, pressão política, organização dos parceiros sociais, carácter das instituições de solidariedade, etc) que não podem ser exportados e devem, por conseguinte, ser mantidos dentro dos

quadros nacionais e das esferas de acção dos Estados e das economias nacionais. Além disso, a diversidade de situações é tal que tornaria impossível qualquer esforço de harmonização.¹

Relativamente ao euro, os defensores de uma política comum de protecção social dizem que essa é mais uma razão para pôr em comum objectivos e meios: a integração monetária exigiria a integração das políticas sociais. Já os adversários argumentam, previsivelmente, em sentido contrário: uma união monetária pode perfeitamente funcionar sem a integração de políticas sociais e os esforços redistributivos pertencem, por definição, aos Estados nacionais.

Prova ainda não está feita da necessidade de elaboração de uma política social comum europeia. Será necessário esperar alguns anos, após a entrada em vigor do euro, a fim de verificar se os efeitos económicos aprofundaram as desigualdades, tanto regionais como sociais; aceleraram a deslocação de recursos e emprego de certas áreas desfavorecidas para outras mais desenvolvidas; agravaram os fenómenos de falta de protecção social; e criaram novas regiões e novos segmentos de população desprotegidos. Nenhuma destas consequências está hoje demonstrada. Além disso, se se vier a verificar que estes efeitos são verdadeiros, mesmo nessas circunstâncias não está provado que a integração da protecção social seja o melhor remédio. Com efeito, pode imaginar-se que, sendo reais os efeitos, a melhor solução continue a ser a de confiar aos Estados nacionais a concepção e a aplicação das políticas sociais.

Outro problema é o dos mecanismos de redistribuição regional (que não deixam de ter uma dimensão social evidente). A este propósito, é sólido o argumento que defende que a União procure

¹ Cf. Um verdadeiro inventário dessa diversidade: Jankeliovitich-Laval, Eliane, *"L'Aide sociale dans les pays de l'Union européenne"*, in Une Europe sociale. Pourquoi... Jusqu'où?, Institut Universitaire International Luxembourg, Baden-Baden 1997. Pode bem ver-se como quase tudo é diferente: a filosofia dos sistemas de protecção, o financiamento, os mecanismos de prestação e compensação, os métodos e critérios de elegibilidade, os valores de referência para os cálculos das prestações, etc. Se, por um lado, se pode falar de um "modelo social europeu", por outro, deve concluir-se que esse "modelo" é feito de vários "modelos" e de múltiplos sistemas.

definir e criar (para o que já tem alguma tradição e alguns mecanismos) esquemas de redistribuição regional que permitam desviar, para as regiões desfavorecidas ou em dificuldades (nem sempre, mas por vezes até decorrentes da integração económica), recursos de apoio ao desenvolvimento ou simplesmente de protecção social. A experiência dos Estados Unidos da América e de outros Estados federados, assim como a dos fundos regionais e estruturais europeus, é valiosa e permite antever que esse efeito de redistribuição é útil e benéfico. Por outro lado, são exemplos de mecanismos financeiros de carácter federal que podem combinar bem com as competências nacionais em termos de execução.

A integração mais radical da protecção social e a harmonização mais profunda das políticas sociais levantam problemas políticos que podem ter consequências sociais graves. A fazer-se por cima, isto é, visando a igualização, em todos os países, das condições mais favoráveis, a integração exigirá que os países mais ricos façam um enorme esforço financeiro, o que poderá ter efeitos contra-producentes na política interna desses países. Ou então, exigirá um esforço ainda maior dos Estados e das empresas dos países com menos recursos, o que deixará estes últimos numa situação de pressão financeira pública e de dificuldade de concorrência empresarial insustentável. Tudo leva a crer que a adaptação das empresas e dos países mais atrasados aos níveis de protecção dos mais desenvolvidos se deva fazer gradualmente, a fim de não destruir as finanças públicas ou empresariais ou de não eliminar vantagens competitivas (que muitas vezes repousam nos menores custos salariais). As consequências de um processo de harmonização social demasiado rápido, independente das condições do mercado, dos níveis de produtividade e da organização empresarial, podem ser desastrosas. Como se viu nos capítulos anteriores, a flexibilidade dos salários reais foi, em Portugal, na última década e meia, uma das vantagens económicas e seguramente um dos factores que permitiu manter, globalmente, níveis de desemprego relativamente baixos, em comparação com a maior parte dos parceiros europeus¹.

¹ Ver Capítulo 5 de *IEEP*

Se a coesão social é uma política desejada pelos Estados membros e adequada aos objectivos pretendidos de crescimento económico e de melhoramento do bem-estar, é verdade que a União não dispensa o funcionamento de alguns mecanismos de redistribuição, seja de carácter vincadamente regional, seja de feição universal, isto é, que visem toda a população, em função das suas necessidades sociais, não apenas das suas regiões de residência e emprego. Às regiões e aos Estados mais ricos competirá um esforço financeiro de compensação que permita levar a cabo transferências e programas redistributivos. Eis que parece relativamente consensual. Os problemas são de várias espécies. Por um lado, os montantes e os níveis de compensação a que as regiões e os Estados mais ricos deverão estar obrigados. Por outro, os critérios de contribuição e de transferência. Finalmente, os mecanismos (federais ou nacionais...) de transferência e de decisão. Todos estes problemas pertencem ao domínio da negociação política constante e não parece que haja uma solução permanente e consensual antes de muito tempo, se é que algum dia haverá.

De qualquer modo, a discussão àcerca da harmonização, ou não, das políticas sociais não se esgota nos argumentos e nas alternativas enunciadas. Com efeito, a possibilidade de certas regiões ou determinados Estados recorrerem à política de protecção social (por excesso ou por insuficiência), como instrumento de concorrência e de atracção de técnicos, investimentos, empresas e capitais, não pode ser afastada da panóplia ao alcance das autoridades públicas para promover o desenvolvimento ou o emprego. Nem a protecção social, nem, aliás, a carga fiscal. Podem ser esses argumentos decisivos para o mercado e a decisão de localização de investimentos, como se verifica em múltiplas experiências conhecidas, desde os Estados Unidos da América a países asiáticos, passando pela Irlanda e outras regiões europeias.

O recurso a vantagens comparativas nas áreas fiscal e de protecção levanta evidentemente problemas políticos de primordial importância, objecto de permanente debate e negociação, tanto no plano nacional como no comunitário. Igualmente políticos, aliás, são os problemas dos critérios e da definição dos mecanismos de redis-

tribuição social ou regional. Deverão as transferências ser permanentes ou transitórias e circunstanciais, dependendo das situações sociais concretas? Deverão ficar dependentes dos níveis de rendimento *per capita* dos países pagadores? Deverão beneficiar apenas locais, empresas, grupos de empresas e segmentos de actividade ou regiões inteiras? Deverão, finalmente, as transferências beneficiar apenas pessoas necessitadas ou regiões e empresas? Estes são problemas de carácter político e institucional que o Mercado Único criou ou ampliou e que a União Monetária tornará mais urgentes, mas que não resultam directamente da entrada em vigor da moeda única.

Estas questões não são apenas comunitárias e institucionais, nem são do exclusivo domínio das relações entre Estados membros, dado que têm implicações políticas nacionais da maior importância. Nos países e nas regiões de menor desenvolvimento, as pressões para que a União, isto é, os países mais ricos, suporte os efeitos do desenvolvimento desigual e do alargamento da concorrência, são muito fortes, independentemente das opiniões e das políticas dos respectivos governos. Como é conhecido, os parceiros sociais desses países e dessas regiões, empresários e trabalhadores, têm propensão para reivindicar esforços financeiros europeus suplementares e crescentes. Por outro lado, nos países mais ricos, nem sempre é fácil convencer os eleitorados e os contribuintes a tornar disponíveis os recursos necessários ao que se designa a solidariedade inter-europeia.

Os meios disponíveis, na União, para as acções e os programas de carácter social e regional, são, como se sabe, diminutos. O orçamento comunitário situa-se perto dos 1,3% do PIB da União, o que é manifestamente insuficiente para políticas sociais "maximalistas" de intervenção. Grande parte desse orçamento, aliás, destina-se a custear as despesas com os subsídios agrícolas. O que quer dizer que não parece haver perspectivas de aumentar os fundos estruturais (incluindo o fundo de coesão) muito acima dos 0,5% ou 0,6% do PIB comunitário. O que não se deve apenas à vontade dos governos dos Estados membros, mas sim, em boa medida, às pressões políticas dos eleitorados e

dos contribuintes dos países mais prósperos e mais populosos. Estes são limites drásticos à integração das políticas sociais e ao desenvolvimento dos mecanismos de redistribuição¹.

¹ Para um histórico das dimensões sociais da União Europeia, cf. Ruth Nielsen e Erika Szyszczack, *"The social dimension of the European Union"*, Copenhagen 1997. Ver ainda o *"Relatório sobre a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais e sobre o Protocolo relativo à Política Social anexo ao Tratado da Comunidade Europeia"*, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas 1995.

6. Carta social e União Monetária

Não parece haver relações directas, nem de outra espécie, entre a Moeda Única e a Carta Social Europeia, entendida esta como o conjunto de documentos (acordos, directivas e disposições) que dão corpo aos projectos e às políticas sociais europeias¹. Nada, nos programas do Mercado Único e da Moeda Única, sugerem consequências sobre a Carta Social, seu âmbito e sua aplicação. É todavia possível que, tal como aconteceu aquando do estabelecimento do Mercado Único, se criem um estado de espírito e um clima político favoráveis a que se venha a prestar mais atenção ao disposto na Carta Social. Algumas forças políticas e alguns parceiros sociais, assim como certos governos, poderão invocar a Carta Social a fim de amortecer ansiedades criadas pela Moeda Única. Poder-se-á, assim, assistir a tentativas de rever algumas disposições no sentido de melhorar a protecção dos trabalhadores; de forçar a uma aplicação mais efectiva das suas disposições; e de alargar a outros países (os que não a subscreveram, assim como os novos candidatos à UE) a sua aplicação. A generalização da Carta Social, nos actuais termos, não parece levantar muitos problemas. Mas alguns existem.

Em certo sentido, com efeito, a aplicação da Carta Social a todos os Estados membros pressupõe também a liberdade de circulação

¹ Designadamente a Carta Social de 1989 (ou Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais), o Programa de Acção Social que se lhe seguiu e o Protocolo e Acordo sobre Política Social, anexo ao Tratado de Maastricht; assim como as resoluções e disposições dispersas que se encontram por vezes transpostas em directivas e regulamentos comunitários, assim como em textos oficiais do Parlamento Europeu e da Comissão e em recomendações do Conselho sobre a convergência dos objectivos e das políticas de protecção social. As mais importantes directivas, recomendações e resoluções comunitárias decorrentes da letra e do espírito da Carta Social incidem sobre os seguintes domínios: emprego, legislação laboral, igualdade de oportunidades, condições de trabalho, saúde e segurança no trabalho, formação profissional, protecção social, luta contra a exclusão social e protecção dos idosos e deficientes.

dos trabalhadores e de todos os cidadãos. Ora, neste capítulo, existe um real desfazamento entre o direito à livre circulação, que é efectivo, e a realidade. São inúmeros os obstáculos de toda a espécie à mobilidade do trabalho: culturais, linguísticos, administrativos, burocráticos, políticos e institucionais. Mesmo que os de carácter mais formal possam vir a ser gradualmente removidos (regras corporativas de acesso à profissão, por exemplo), a verdade é que as barreiras culturais, as tradições e os laços familiares, entre outros, exercerão durante muito tempo uma influência forte. Em certos domínios, aparentemente fáceis, como as condições de residência, de reconhecimento de diplomas e de qualificações, a harmonização será sempre muito longa, até porque muito depende, não dos Estados e da legislação, mas da sociedade civil e de práticas privadas ou semi-públicas.

Por outro lado, os benefícios da harmonização das políticas sociais são inteiramente discutíveis. Não só porque os mercados de trabalho são, na Europa em geral e em cada país europeu em particular, razoavelmente rígidos, mas também porque a harmonização poderá aumentar a rigidez dos que hoje são mais flexíveis. Ora, a flexibilização, quase consensualmente admitida como uma exigência para um aumento do crescimento e da criação de emprego, parece mais fácil a nível nacional do que em termos europeus e comunitários.

A generalização da Carta Social, não só legal e politicamente, mas sobretudo na prática da negociação colectiva e na organização das empresas, abrangeria domínios tão vastos como as condições de trabalho e de contratação, a duração do trabalho, as férias, os procedimentos em caso de despedimento individual ou colectivo, o estabelecimento de um salário mínimo, a fixação de um rendimento mínimo, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, a punição do trabalho de menores e o apoio e a protecção à maternidade. A harmonização de todas estas regras e práticas é problemática. Alguns dos princípios estabelecidos na Carta Social são de relativamente fácil generalização e podem representar uma efectiva melhoria das condições de trabalho, dos estatutos dos trabalhadores e da coesão social, sem pôr em risco os equilíbrios económicos ou os níveis de produção. Todavia, outras disposições

implicam disponibilidades financeiras, por parte dos Estados e dos sistemas de protecção social; ou dependem dos níveis de produtividade das empresas e do trabalho; para já não dizer que estão também condicionados por tradições e hábitos locais, regionais e nacionais.

Em certos casos, a definição de princípios abstractos, como os de salário mínimo, rendimento mínimo garantido, procedimentos de informação e consulta em caso de despedimento e definição de patamares de duração máxima de trabalho, não parece levantar problemas de maior. Ora, a Carta Social sugere uma orientação de progressiva harmonização dessas condições e desses princípios. Ao fazê-lo, não é claramente explícita a necessária relação entre esses objectivos e os níveis de produtividade, a natureza das empresas ou os recursos financeiros dos Estados. A duração máxima do trabalho e a duração mínima de férias, por exemplo, estão directamente relacionadas com as capacidades económicas reais do país ou da empresa. A sua harmonização, por via legal ou política, pode levantar sérios problemas políticos e sociais.

A situação portuguesa sugere algumas observações especiais¹. No conjunto dos países membros, Portugal tem a mais alta rigidez de protecção ao emprego (procedimentos regulares, aviso, indemnização, dificuldade de despedimento, etc). A Espanha está praticamente ao mesmo nível. Os países menos rígidos são o Reino Unido, a Dinamarca, a Irlanda e a Bélgica². Esta análise levanta sérios problemas e sugere que não existe uma correlação absoluta entre níveis de protecção e rigidez, por um lado, e taxas de desemprego, por outro. Na verdade, sendo Portugal e Espanha os países com mais rigidez e de protecção de emprego mais estrita, a verdade é que exibem taxas de desemprego muitíssimo diferentes (7% e 20%, uma das mais baixas e a mais alta). Será que realmente a rigidez legal dos procedimentos em caso de despedimento tem influência no desemprego e na criação de emprego? No primeiro caso, o dos

¹ Ver, entre outros, *"The Social Consequences of Economic and Monetary Union"*, Parlamento Europeu, Directorate General for Research, Social Affairs Series, Final report, 10.1994.

² Cf. Grubb e Wells, *"Employment regulation and patterns of work in EC countries"*, OECD Economic Studies, 1993.

níveis de desemprego, a influência é ambígua. Já no segundo, o da criação de emprego, a rigidez legal constitui obstáculo ao aparecimento de novos postos de trabalho. É possível que, em Portugal, a forte rigidez global de protecção ao emprego esteja muito influenciada pelo regime do sector público. Neste, a regra é de vínculo perpétuo à função pública. Noutros casos de empresas privadas e públicas, com empregados de quadro e de contrato sem prazo ou permanente, a rigidez aparece também como muito forte. Ora, no outro extremo do espectro, a precaridade pode ser muito grande: trabalho sem contrato, recibos verdes, economia paralela... É possível que se assista, em Portugal, a uma situação caracterizada pela importância dos dois sectores-limite: o de rigidez absoluta e o de precaridade total. A harmonização a curto ou médio prazos, por padrões comunitários, de situações como estas, levantaria problemas de grande imprevisibilidade.

7. A questão dos modelos sociais europeus

Designa-se geralmente por modelo social europeu o conjunto de dispositivos (apesar de tudo, razoavelmente diferentes de país para país) de protecção social e de acesso a serviços sociais públicos, assim como de regulamentação governamental de certos aspectos relacionados com a segurança social, o acesso aos serviços, o mercado de trabalho e as leis de trabalho. Desse modelo, em contraste com os americanos e asiáticos, fazem parte: o princípio da universalidade, um alto grau de intervenção estatal, uma complexa legislação compulsiva (não supletiva) sobre as relações de trabalho, regras de protecção do emprego, uma tendência para a gratuitidade de certos sistemas de saúde e educação e outros mecanismos de protecção.

Nos últimos anos, este modelo tem vindo a ser posto em causa por estudiosos, políticos, técnicos e parceiros sociais. Por várias razões, incluindo ideológicas. Mas também por ameaça de esgotamento de recursos. As carências financeiras impõem a necessidade de aumento de impostos, o que levanta imediatamente problemas políticos e pode ser contrariado pelos contribuintes e eleitores. Refira-se ainda a importância dos factores mais directamente económicos. Com efeito, com a subida dos custos não salariais do trabalho, exigência de um Estado providência abrangente, são altos os riscos de perda de competitividade das empresas e de quebras do emprego. Também têm desempenhado um papel de relevo, no debate sobre a reforma do Estado de protecção social, certos sectores económicos e financeiros interessados nos negócios que poderão ser gerados por todas as formas de gestão privada das poupanças, dos planos de reforma, dos programas de segurança e dos seguros. É este, aliás, um mercado que, na Europa, se tem desenvolvido consideravelmente e tem, segundo as previsões, vasto campo de expansão.

As críticas aos actuais sistemas de protecção não ficaram sem resposta. Com efeito, os modelos europeus têm sido ardentemente defendidos pela intervenção de múltiplos interessados, igualmente estudiosos, políticos, técnicos e parceiros sociais. Invocam a necessidade de manter um alto padrão de coesão e solidariedade social, considerado um dos pilares da construção europeia. Sublinham a necessidade de evitar a desumanização das economias e das instituições europeias. Advogam, em nome dos direitos sociais e humanos das populações, designadamente dos trabalhadores, a extensão da protecção e o desenvolvimento das prestações sociais, sem o que, afirmam, não será possível manter os climas de paz social, tanto nas sociedades em geral, como nas empresas.

É frequente, entre os defensores das principais características do chamado modelo europeu, ouvir argumentos “de combate” aos chamados modelos americano e anglo-saxónico, que, no essencial, seriam menos universais, mais privados e individuais, menos garantísticos para os trabalhadores, mais frágeis em tempos de crise ou de baixo crescimento, mais geradores de precaridade e mais causadores de instabilidade. O debate é fortemente ideológico e está evidentemente condicionado por postulados, tais como: podem ou devem aumentar ou baixar os impostos? Deve ou não o Estado intervir genericamente nos dispositivos de segurança social? Devem ou não ser pagos, pelos utentes, os grandes serviços públicos de educação e saúde? Devem os sistemas oficiais de protecção social ser ou não universalistas ou selectivos? Deve ou não ter o sistema de protecção social uma função redistributiva? A discussão técnica dos dois modelos e do futuro dos mecanismos do modelo europeu depende assim da resposta que for dada a esta e outras perguntas. Respostas que são eminentemente políticas, apesar das fortes condicionantes demográficas, económicas e financeiras.

8. Reformas em curso prévias ao euro

Por diversas razões (políticas, sociais, técnicas, económicas, financeiras, etc) quase todos, se não todos os países membros vêm há anos encarando e discutindo as hipóteses, os métodos e os objectivos de reformas estruturais dos sistemas nacionais de protecção social e de serviço público social. Assim como de reformas estruturais económicas e financeiras com impacto nos sistemas sociais.

Há anos que se discute, na Europa, sem ainda se ter chegado a conclusões práticas, consensualmente aceites nos meios comunitários, a reforma de alguns dos pilares do modelo social europeu. Entre eles: a flexibilização dos mercados e da regulamentação do trabalho; a comparticipação individual para os sistemas de educação, de saúde e de segurança social públicos; a redução dos custos não salariais do trabalho; a introdução da concorrência privada ou mutualista em todas as formas de protecção social; os limites à universalidade dos sistemas de protecção e a substituição de algumas das suas regras por outras de carácter selectivo; a travagem (ou mesmo inversão) dos ritmos de crescimento da fiscalidade; a redução da intervenção do Estado nos sistemas de protecção e na contratação colectiva.

Todas estes problemas (e outros afins), todas estas hipóteses de reforma estrutural estão a ser estudados há anos, sem que a sua emergência e sua necessidade tenham sido sugeridas pela União Monetária, nem sequer pela perspectiva da criação de uma moeda única. Nalguns países, foram já dado passos que alteraram, mesmo se apenas superficialmente, as tradições europeias das políticas sociais (neste caso deve entender-se europeu no sentido continental, com exclusão do Reino Unido). Em Portugal, durante os últimos cinco a quinze anos, foram tomadas iniciativas nalguns domínios. Por exemplo: foram criadas as propinas de frequência

do ensino superior público; foi reduzido o elenco de medicamentos pagos ou comparticipados pelo SNS, assim como foram diminuídas algumas comparticipações; foram criadas taxas moderadoras nos serviços de saúde; abriu-se a porta à diversificação, segundo a condição social e económica, de algumas prestações sociais, como o abono de família; foram estabelecidos *plafonds* para as pensões máximas dos sistemas públicos; foi tentada, sem grande sucesso por enquanto, a introdução de mecanismos de flexibilização dos mercados de trabalho e de polivalência da força de trabalho; estão a ser criados incentivos à criação de sistemas individuais e privados de segurança em complemento aos sistemas públicos; e foi tentada a flexibilidade do mercado de casas de aluguer.

Em muitos casos, os passos foram significativos, noutras mais superficiais. Mas o processo parece ter sido iniciado. De toda a maneira, o Estado português ainda mantém uma presença forte em todos os sistemas de protecção e serviço público e em todos os mecanismos de regulamentação dos mercados e das condições de trabalho (da contratação colectiva à concertação social, dos horários de trabalho aos mecanismos de despedimento, etc).

Merecem menção especial, até a título de comparação com outros países europeus, alguns dos mecanismos que estão em vigor em Portugal: o vínculo perpétuo à função pública (em existência há várias décadas), o salário mínimo nacional (1974), os acordos de concertação social (anos oitenta), o subsídio social de desemprego (fim dos anos oitenta, princípio dos anos noventa) e o rendimento mínimo garantido (1996).

As reformas já feitas, no sentido de alargamento do Estado social, ou em discussão, sobretudo visando uma maior participação dos indivíduos e das empresas, não foram motivadas ou aceleradas pela políticas comunitárias, nem pelas perspectivas da União Monetária e da Moeda Única. Nem sequer constituem, no conjunto, uma orientação totalmente coerente do ponto de vista da doutrina ou das políticas. Assim, por exemplo, em paralelo com uma real "desintervenção do Estado" nalguns sectores da protecção social e da regulamentação dos mercados de trabalho, o mesmo Estado

viu acrescida a sua intervenção em casos como o do subsídio social de desemprego ou o do rendimento mínimo garantido.

A prossecução das reformas do Estado de protecção social, qualquer que seja o seu sentido social e político, não parece estar dependente das políticas monetárias europeias. Eventualmente, todas as reformas que impliquem uma diminuição ou uma travagem no ritmo de crescimento da despesa social, ou sejam exigidas pela preocupação de manter o equilíbrio orçamental, poderão, no futuro, estar orientadas para o respeito pelos critérios de convergência e pelas cláusulas do Pacto de Estabilidade. Nessa medida, se for reduzido o crescimento económico, poder-se-á dizer que a moeda única pode influenciar a evolução próxima do Estado social. Ou antes, uma vez mais, poderá afirmar-se que os critérios de convergência e a política monetária europeia de estabilidade influenciarão a evolução dos sistemas de protecção, designadamente através de uma menor responsabilidade financeira e institucional do Estado e de uma maior participação individual dos cidadãos.

A verdade é que as pressões que se exercem sobre as políticas sociais e os sistemas de protecção não têm, no essencial, origem nas políticas comunitárias, nem sequer monetárias comuns. As pressões vêm seguramente e sobretudo de outros horizontes: da demografia, com um quase generalizado envelhecimento da população e uma importante quebra da natalidade em vários países (entre os quais Portugal); do rácio empregados/pensionistas, no qual o número de empregados é estável e o número de reformados a aumenta; do desemprego estrutural crescente, com o aumento dos beneficiários, o aumento das prestações, a instabilidade das contribuições e o alongamento da duração dos períodos de desemprego; da mudança tecnológica, cuja aceleração tem exercido crescentes pressões sobre o sistema de protecção social, sobretudo nos casos de despedimento, desemprego, reciclagem e formação profissional; e da concorrência externa, que se torna mais ameaçadora perante o peso crescente dos custos não salariais do trabalho.

Estas pressões podem ser cotejadas com influências de outra ordem, nomeadamente políticas. Assim, é corrente ver a preocupação dos governos com a eventualidade de ter de aumentar os im-

postos, solução cada vez mais inevitável, caso não sejam revistos os métodos e as fontes de financiamento dos sistemas sociais. A “paz social” está igualmente na ordem do dia: perante a consolidação de populações marginais (“exclusão” social, desempregados de longa duração, desempregados jovens, idosos isolados e dependentes, populações doentes e toxico-dependentes, etc), os governos estão cada vez mais preocupados com a paz social e a ordem pública. Como seria de prever, estes factores de ordem política não exercem as mesmas influências que os constrangimentos económicos e financeiros. Em certo sentido, contrariam tendencialmente as reformas.

Em conclusão, é possível que o euro, mas sobretudo as políticas monetárias e orçamentais, tenham, a prazo, alguma influência nos sistemas de protecção social, nomeadamente daqueles que mais se reclamam do “modelo europeu”. Todavia, as mais fortes pressões para a reforma e os mais influentes constrangimentos não datam de agora, não são consequência dos processos de integração económica, nem estão a ser concebidos ou discutidos em função da moeda única. Há anos já que a abertura das sociedades ao exterior, a globalização das economias e da informação, o envelhecimento das populações e o forte *stress* financeiro no qual vive a maior parte dos sistemas públicos de segurança social vêm sendo as verdadeiras causas da reforma do Estado providência.

9. A paz social como fonte de legitimidade política

O desenvolvimento dos chamados direitos sociais, incluindo, entre outros, os direitos sociais dos trabalhadores, os direitos sociais dos consumidores e os direitos sociais de outros grupos humanos (mulheres, idosos, reformados, jovens, estudantes, etc) criou, nos quadros da democracia representativa, uma nova forma de legitimação: a paz social ou a integração social. Os governos e as instituições não são mais apenas legitimados pelo voto dos eleitores, mas também por outros fenómenos políticos e sociais não quantificados. Um relativo grau de satisfação social e de segurança dos cidadãos faz cada vez mais parte do processo de legitimação.

O processo de legitimação já não se limita ao quadro nacional. Cada vez mais surge uma nova dimensão: o processo de legitimação das instituições comunitárias, da União Europeia em geral e da União Económica e Monetária em particular, assenta, de modo crescente, na satisfação e na aceitação das consequências e dos efeitos sociais das políticas comunitárias. Na verdade, a componente social do processo de legitimação da União é tanto maior quanto a componente política eleitoral é, como se sabe, diminuta. A eleição directa do Parlamento Europeu não resolveu, notoriamente, esse problema político. Por outro lado, os governos nacionais têm revelado uma tendência nítida e manifesta para descarregar para as políticas comunitárias as consequências "difíceis" das suas políticas, das suas decisões e até das conjunturas económicas. É muito frequente, sejam verdadeiras ou não, um governo nacional invocar as exigências da União para justificar as suas próprias dificuldades e decisões.

Esta situação coloca problemas delicados. Em vários países, pela crise económica, comercial ou tecnológica de muitos sectores, regiões ou empresas, são facilmente responsabilizadas a União Eu-

ropeia e as suas políticas. Em Portugal, por exemplo, é assim que se olha, politicamente, para as pescas, a agricultura, o comércio alimentar, certos sectores industriais (como o vidro, as madeiras, os móveis, etc). À União Europeia são ainda atribuídas as responsabilidades por inúmeras falências, pela falta de apoios e subsídios públicos a empresas em crise, pela ausência de protecção externa, etc.

Os partidos políticos, designadamente de extrema-esquerda e de extrema-direita, com posições marcadas de crítica severa ou de crítica radical à integração europeia e às suas principais políticas, compreenderam bem este fenómeno. Com efeito, é geralmente naqueles sectores em crise (comercial, tecnológica, etc) que tais partidos se movimentam mais e mais fortemente sublinham as responsabilidades da União Europeia e as “incapacidades” dos governos nacionais para “fazer frente” às directivas de Bruxelas ou aos *diktats* dos países mais influentes da UE. São igualmente esses partidos que mais sublinham as insuficiências de legitimação política da União e que mais invocam a legitimidade e a soberania nacionais. Estes fenómenos aumentam a visibilidade das questões sociais. Ora, boa parte das crises de carácter económico que afectam sectores produtivos e empresas tem origem em causas que ultrapassam a Moeda Única, até mesmo as políticas comunitárias da UE. É, com efeito, na mudança tecnológica, na concorrência internacional, no Mercado Único e na mundialização da economia que se devem encontrar as pressões económicas sobre sectores e empresas que têm consequências sociais difíceis. O desemprego, muito especialmente, é com frequência referido como uma das mais graves consequências da integração europeia, tanto mais que, ao longo das últimas duas décadas, o crescimento do desemprego estrutural coincidiu, no tempo, com um período de forte aceleração dos processos de integração. Mesmo admitindo, o que é verdade, que o processo de integração europeia faz parte da globalização económica, verdade é que não é especificamente a União Monetária que está na origem da maior parte das dificuldades sociais conhecidas.

Apesar disso, é nítida a tendência política para atribuir responsabilidades à política monetária europeia e, por arrastamento, à Moeda Única, aos critérios de convergência e ao Pacto de Estabilidade

de. A União Europeia e a Moeda Única funcionarão, para várias forças políticas e em diversos meios sociais, ainda por tempo longo e indeterminado, como “bodes expiatórios”: ser-lhes-ão atribuídas responsabilidades que não são propriamente as suas, ou não são sobretudo as suas. Daqui resulta, para vários governos e para as instituições comunitárias, a necessidade de prestar atenção à dimensão social da legitimação política da União. Até porque as duas principais vias de legitimação política da União são pouco transparentes, não são directamente programáticas e sofrem de muito reduzida *accountability* democrática.

A primeira é a via indirecta, concretizada pela participação dos governos nacionais legítimos, pelas referendas dos parlamentos nacionais e pelas transposições e aplicações directas do direito comunitário. A segunda é a via directa, junto dos eleitorados, seja pelas eleições para o Parlamento Europeu, seja pelos referendos nacionais (nos países em que existem) dos tratados da União. Em todos os casos, a legitimação política é geral, sistémica, de tipo *Gestalt*, abstracta, fortemente dependente das simpatias políticas e partidárias nacionais. Nestes processos, o conteúdo programático da legitimação é reduzido. Até porque as decisões comunitárias representam sempre um elevado grau de negociação entre partidos, entre governos e entre Estados, negociação essa que tem por efeito reduzir drasticamente as responsabilidades dos governos nacionais em Conselho e dos deputados no Parlamento Europeu. Se um governo nacional não obtém, na União, o que garantiu ao seu Parlamento, ou o que o seu partido prometeu ao eleitorado nacional, o argumento da desresponsabilização é imediato: a causa reside nos processos de negociação, nas necessidades de chegar a consensos com os outros países, na obtenção de benefícios em outras áreas, etc. Nada que se pareça com os processos de responsabilização nacionais nos quais os governos têm menos desculpas.

Por outro lado, em cada país membro individualmente considerado, o veredicto eleitoral tem pouco relevo e poucas consequências directas nas políticas europeias. A mudança de um governo nacional (talvez com excepção dos dois ou três mais influentes) não deve provocar alterações nas políticas europeias. De igual modo,

uma alteração dos resultados partidários, num país, em eleições europeias, não terá praticamente consequências na composição política do Parlamento Europeu e nas suas decisões. Seria necessário uma extraordinária coincidência de alterações significativas em quase todos os países, em eleições europeias, e de mudanças consideráveis, na maior parte dos países, em eleições nacionais, ainda por cima muito próximas umas das outras no tempo, para que os veredictos populares tivessem consequências políticas, partidárias e pessoais no seio da União e dos seus órgãos.

Em resumo, a dimensão social da legitimação política da União Europeia é proporcionalmente muito mais importante do que no caso da legitimação política dos governos nacionais. Para estes últimos, ao contrário do que se passa no plano europeu, os processos de legitimação social concorrem com os tradicionais de legitimação política por via eleitoral. Com a entrada em vigor da moeda única, é possível que esta situação amplie as manifestações de contestação da legitimidade das instituições europeias.

10. Dificuldades financeiras que afectam as políticas sociais

As políticas económicas e monetárias que conduziram à UEM, os critérios de convergência, os objectivos definidos, os arranjos institucionais e os instrumentos criados levaram à criação de alguns mecanismos que, aparentemente, poderão criar dificuldades financeiras que afectem as políticas sociais. Os principais foram os seguintes: rácio do défice a 3% do PIB; rácio da dívida pública a 60% do PIB; e baixa inflação. Tudo está em saber se a disciplina monetária restringe ou liberta recursos disponíveis para as políticas sociais.

Aqueles foram os critérios de convergência que estiveram em vigor durante os últimos anos que precederam a criação oficial da Moeda Única e do BCE. Tratando-se de regras consagradas no Tratado e confirmadas pelos Estados, continuarão em vigor entre 1999 e 2002, no mínimo com igual severidade; em condições prováveis, com mais severidade. A política monetária única, a estabelecer pelo BCE para esse último período de transição, deverá ser semelhante à que esteve em vigor nos últimos anos. Não há nenhuma razão, antes pelo contrário, para abrandar os critérios e definir uma política laxista que conduza a maiores desequilíbrios da dívida e do orçamento ou que seja permissiva com superiores taxas de inflação. O mais provável é mesmo que o BCE, a fim de estabelecer a sua autoridade e de impedir que o euro nasça frágil, reforce as regras e a disciplina monetária. É mesmo possível pensar que, a médio prazo, os critérios e os objectivos de política monetária e económica apontem para um equilíbrio orçamental (saldo zero) e para um rácio da dívida pública muito inferior aos actuais 60%. Querirá isto dizer que terão de ser encontradas novas soluções para as políticas sociais?

Como é sabido, os actuais constrangimentos financeiros das políticas sociais precedem os critérios de convergência. Há muito já que,

embora de modo diferente em cada país, todos os Estados membros analisam com cuidado a evolução dos sistemas de protecção, especialmente os de Segurança Social, e consideram inevitável, dada em particular a dinâmica demográfica, a busca de novos mecanismos e novas soluções para as políticas sociais. Seja a diminuição da despesa. Seja o aumento da receita. Seja através de novos arranjos políticos e institucionais. Cada um destes objectivos pode ser alcançado de várias maneiras.

Para diminuir a despesa: pagar as mesmas prestações que hoje, mas em montantes inferiores; ou diminuir o número de prestações, pagando os mesmos montantes ou até montantes inferiores.

Para aumentar a receita: aumentar as contribuições (descontos) dos particulares; aumentar os impostos; diminuir a despesa pública noutros sectores, transferindo recursos para a protecção social; garantir altas taxas de crescimento económico que, durante uns anos, asseguram o diferencial de receitas.

Para elaborar novos arranjos: retirar gradualmente o Estado de vários sectores de protecção, substituindo-o por dispositivos privados; desenvolver regras de comparticipação entre Estado e privados para os custos de uma parte crescente das despesas sociais (reformas, doença, educação, etc).

Em tempos de crescimento económico significativo, o recurso a aumentos de impostos e de contribuições dos particulares não será talvez tão necessário. Além disso, sobretudo por via dos descontos de mais gente empregada e do menor dispêndio com subsídios de desemprego, os períodos de crescimento não serão aqueles em que haverá mais urgência, ou mais consciência, da necessidade de encontrar novos recursos financeiros para as políticas sociais ou novos arranjos institucionais e políticos para manter em vigor os sistemas de protecção e de segurança.

Os problemas só surgirão com evidência, e talvez urgência, quando o crescimento económico for negativo, nulo ou muito reduzido. Os fluxos financeiros para o sistema serão bruscamente menores; as necessidades de recursos para uma despesa superior serão bruscamente maiores. Nos momentos de crescimento reduzido e

sempre sob o constrangimento de respeitar as regras da nova disciplina monetária, os Estados nacionais poderiam ser chamados a tentar diminuir outras despesas públicas que não necessariamente as de carácter directamente social. Em particular duas: 1. As obras públicas e os grandes investimentos públicos. 2. A despesa pública com os funcionários de Estado. Em ambos os casos, de modo diverso e de âmbito diferente, haverá a prever dificuldades sociais: aumento do desemprego; diminuição das contribuições e dos impostos; aumento das necessidades em prestações sociais.

Por causa do novo regime económico e monetário, combinando o Mercado Único, a Moeda Única e respectivas disciplinas, serão criados constrangimentos à prossecução das políticas sociais actualmente em vigor em Portugal e na maior parte dos países membros. As soluções são seguramente várias e diversificadas, mas é na combinação entre elas que se poderá encontrar o justo equilíbrio. De qualquer modo, importa salientar que os arranjos institucionais e económicos e as reformas estruturais da protecção social e dos serviços públicos são preocupações prioritárias de todos os países da UE há vários anos, não só agora que a Moeda Única está criada. Já existiam pressões de todo o tipo antes da criação da Moeda Única. Entre outras causas, essas pressões resultavam: da demografia e do envelhecimento; do crescimento excessivo da despesa pública; do crescimento excessivo ou acelerado da carga fiscal; do crescimento dos custos não salariais do trabalho; e das crises de financiamento dos diversos sistemas públicos, designadamente da educação (especialmente a educação superior) e da saúde.

Os argumentos alarmistas que sublinham as eventuais dificuldades financeiras que, decorrendo da disciplina monetária, afectarão as políticas sociais, tendem a perder de vista os efeitos positivos do novo regime económico. Na verdade, as condições de estabilidade monetária e cambial, aliadas à redução das taxas de juro reais e à substancial diminuição da dívida pública, constituirão valiosos factores favoráveis à prossecução das políticas sociais, para as quais poderão mesmo libertar recursos. Com estes contributos, as próprias reformas estruturais dos sistemas de protecção social, há muito ressentidas como necessárias, serão facilitadas.

11. O impacto da Moeda Única na política social

A confirmar-se que a União Monetária reduz drasticamente os instrumentos de política económica ao dispôr dos governos, estes terão talvez a tentação de recorrer, de modo crescente, a instrumentos de política social. Com efeito, os meios de fazer frente a choques exteriores e a pressões competitivas não serão mais de natureza monetária, nem sequer de carácter económico tradicional (desvalorizações, subsídios, etc). A fim de procurar ajustar preços e salários, as autoridades poderiam recorrer ao fomento das migrações, possibilidade apenas virtual; mas poderão seguramente socorrer-se de outros instrumentos com directos impactos sociais. A fiscalidade e os sistemas de segurança social serão assim, talvez, as áreas de preferência, no caso de surgirem dificuldades económicas¹. Estes expedientes, a verificarem-se, criarão problemas entre os Estados membros. Não faltarão protestos, certamente justificados, contra a concorrência desleal e o *dumping* social. A fim de prevenir aquelas práticas e os subsequentes conflitos, aumentarão as tentativas para formular, a nível comunitário, regras e orientações para as políticas sociais nacionais. Estas são ainda prerrogativas dos Estados, mas é crescente a pressão para que a União formule e desenvolva a sua "política social comum". Também são cada vez mais frequentes as propostas relativas ao desenvolvimento de uma "negociação colectiva europeia", de um "contrato social europeu" e de uma "concertação social europeia permanente". Com esse propósito, o "Protocolo e Acordo" anexo ao Tratado de Maastricht foi certamente um passo importante, que se seguiu à "Carta Social" de 1989, mas que, aos olhos dos mais integracionistas ou federalistas, parece insuficiente.

¹ Cf. Miller, G., "L'Union économique et monétaire: La dimension sociale toujours négligée", in Union économique et monétaire et protection sociale, Observatoire social européen, 1995; De Grauwe, Paul, "The economics of monetary integration", Oxford University Press, 1992

Trata-se, aliás, de um tema recorrente nas discussões europeias, desde a criação do Mercado Comum¹. Quase desde os primórdios da construção europeia que se exprimiram opiniões favoráveis à “harmonização da protecção social”, sem a qual as harmonizações económicas e, mais tarde, o Mercado Único, sofreriam de distorções difíceis de superar. Só a partir dos anos oitenta, paradoxalmente coincidindo, no tempo, com o alargamento da Comunidade à Grécia, a Portugal e à Espanha, é que se foi estabelecendo uma espécie de consenso, segundo o qual a livre circulação de bens e a liberdade de estabelecimento seriam compatíveis com uma grande diversidade de sistemas de protecção social². Tem sido esta dualidade que tem vigorado até ao presente. No entanto, com a criação do Mercado Único e, sobretudo, com a emergência da União Monetária, os argumentos favoráveis à harmonização social retomaram força. Não necessariamente por motivos políticos ou decorrentes das ideias de solidariedade e de coesão, mas bem mais por causa das apreensões que podem causar o chamado *dumping* social e as vantagens que resultam da concorrência pelos custos não salariais da mão-de-obra. O argumento, no entanto, é muito polémico. Tanto os autores como os políticos e os parceiros sociais estão profundamente divididos, entre os que garantem que uma harmonização social é nefasta à economia e à integração europeia e os que asseveram que, sem uma política social comum, há sérios riscos de fragmentação da União³.

Com níveis e âmbito de protecção social bastante inferiores aos praticados nos restantes Estados membros, Portugal poderá, sem alteração das suas políticas e sem tentativa de manipulação da fiscalidade ou da segurança social, beneficiar das diferenças económicas (designadamente salariais) e sociais, que poderão constituir, em termos económicos, uma vantagem. Mais difícil será tomar a

¹ Cf. Chassard, Yves, “La construction européenne et la protection sociale”, in Union économique et monétaire et protection sociale, Observatoire social européen, 1995

² Idem

³ Ver, entre muitos outros exemplos, Majone, G., “The european community between social policy and social regulation”, in *Journal of Common Market Studies*, 1993; e Van Velzen, W. e Ebertowski, M., “La réalisation de l’UEM exige-t-elle une politique sociale européenne?”, Parlamento Europeu, 1993

iniciativa de novas intervenções nesses domínios. Seja porque a União e os outros membros estão atentos a essas práticas. Seja porque a opinião pública e os trabalhadores veriam com dificuldade uma diminuição das prestações a que têm direito e que são, de facto, inferiores às dos parceiros europeus.

Bem pelo contrário, é de prever um gradual mas forte movimento de reivindicação para melhoria da protecção em Portugal. Os sistemas de segurança social vão conhecer, com a União Monetária, um grau de transparência muito superior ao actual. Tal facto constituirá um incentivo à comparação e à luta pela equiparação de direitos e prestações. O mero recurso ao orçamento e ao endividamento público será, em princípio, meio inacessível, por causa dos critérios de convergência e do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Quer isto dizer que o eventual recurso à fiscalidade e ao financiamento contributivo da segurança social é uma alta probabilidade.

Dadas as diferenças de produto e de produtividade e de solidez das empresas, não parece ousado prever que a “convergência social”, ou seja, a equiparação de âmbito e prestações de protecção social, venha a ser muito mais lenta e gradual do que os beneficiários pretenderão. Neste contexto, o mais certo é que aumentem, simultaneamente, o diálogo social e os conflitos. O primeiro resultará dos esforços e das vontades de todas as partes, governos, patronato e sindicatos. Todos procurarão, por via negocial, defender os seus interesses. Uns com o argumento de que as condições económicas portuguesas não permitem, em matéria social, avanços muito significativos. Outros com a evidência, proporcionada pela transparência, de desigualdades marcantes nos benefícios da segurança social e nos níveis de despesa pública com a protecção social.

A transparência não afectará apenas, nem sequer sobretudo, os sistemas de segurança social. Outras áreas e outras realidades serão indelevelmente afectadas. À cabeça, os preços e os salários. Mas também as condições de trabalho (duração, férias, prevenção de acidentes, saúde e segurança no trabalho), as disposições contratuais e a participação na empresa. Além disso, domínios de importância social crescente, como os direitos do consumidor e a protecção do ambiente, serão igualmente marcados pela nova

transparência monetária e económica. O que, uma vez mais, permite prever o aumento do diálogo social, mas também da conflitualidade.

Devido ao seu nível de desenvolvimento, Portugal exhibe, em quase todos estes domínios, situações menos “avançadas” e indicadores menos confortáveis do que os seus parceiros. Trabalha-se, em geral, mais horas. As remunerações são, a preços correntes ou em PPC, inferiores. As condições gerais de trabalho são menos favoráveis aos trabalhadores. O diálogo, a concertação e a participação social estão, sobretudo a nível de empresa, menos institucionalizados. Os vínculos contratuais de uma parte importante dos trabalhadores são muito mais precários. As prestações sociais são ou de menor âmbito ou de valor muito inferior. Os direitos dos consumidores estão menos bem defendidos e menos assumidos como “cultura económica” pelos cidadãos, pelas autoridades e pelas empresas. Todas estas realidades estão, em termos genéricos, relacionadas com o estado de desenvolvimento, a riqueza nacional, os níveis de produtividade, os graus de instrução e formação e as tradições políticas. Todavia, como é sabido, as expectativas generalizam-se mais depressa do que as capacidades económicas e as aptidões tecnológicas. Ora, com a abertura das sociedades e a rapidez da informação, a reivindicação por novos direitos e melhores condições de vida atravessa rapidamente regiões e fronteiras. Como é de esperar, serão os que usufruem de menos ou menores direitos que reivindicarão a paridade (ou, moderadamente, a melhoria) com os países mais prósperos ou mais avançados. E a noção de que tais direitos ou benefícios estão frequentemente ligados às capacidades económicas, embora facilmente perceptível, não é suficiente para moderar as expectativas.

O euro, muito em particular, e a União Económica e Monetária em geral, são poderosos factores de generalização de expectativas e de mimetismo social. Os sindicatos e outras organizações sociais, designadamente as de defesa do consumidor, estarão especialmente atentos à comparabilidade europeia das condições sociais e de trabalho. A transparência, obtida graças à expressão monetária comum e única, será um vigoroso acelerador do processo de generalização.

É possível que a União não faça, neste domínio, progressos notáveis durante os próximos anos. A adaptação ao euro, o próximo alargamento e, sobretudo, os altos índices de desemprego, constituem preocupações suficientemente graves e prioritárias para remeter para um segundo plano as questões relativas à protecção social. Além disso, não existe sequer consenso quanto ao modelo e à estratégia a seguir, nomeadamente quanto à escolha entre uma “política social comum” ou uma “coordenação de políticas sociais nacionais e diversas”. Por outro lado, a insuficiência de recursos orçamentais comuns é um factor limitativo de grandes iniciativas comunitárias. As iniciativas que exijam novos e reforçados esforços financeiros da União são praticamente impossíveis¹. Finalmente, a consciência das desigualdades de desenvolvimento, prosperidade e capacidade económica modera os ímpetus harmonizadores. Quer isto dizer que as pressões a favor de uma equiparação, mesmo gradual, de sistemas, direitos e prestações serão muito superiores às que reclamarão a harmonização e uma política social comum. A consequência imediata é a de que tais pressões ocorrerão no quadro dos Estados nacionais dos países mais pobres, designadamente Portugal. Neste caso, o principal constrangimento será o dos recursos financeiros, severamente limitados agora pelos critérios de convergência e pela nova disciplina orçamental.

Em situação de crescimento económico razoável, é de prever que esta questão social não tenha repercussões dignas de nota. Mas, em caso de crescimento medíocre, é possível que, das dificuldades sociais, resultem perturbações políticas com algum significado². Por outras palavras, a estabilidade e os consensos políticos podem ser postos em causa por crises de “legitimidade social”. Tanto nos Estados, como, indirectamente, na União.

Esta perspectiva de conflitualidade não deve, contudo, ser sobreavaliada. Na verdade, as previsões dos comportamentos económicos

¹ Begg, I., “*La dimension sociale de l’UEM: quel est le degré de solidarité nécessaire ou désirable?*”, in Union économique et monétaire et protection sociale, Observatoire social européen, 1995

² Cf. Jacquemin, A. e Wright, D., “*The european challenges post-1992: Shaping factors, Shaping actors*”, Aldershot Elgar, 1993

cos e sociais relativamente à União Monetária, foram quase sempre, durante os últimos anos, pessimistas. Ainda em 1995, autores de diversas nacionalidades garantiam que Portugal (além de outros) não cumpriria os critérios de convergência, nomeadamente o do défice e o da dívida pública. Três anos depois, não só foram atingidos os objectivos, como não se verificaram conflitos sociais ou dificuldades de relevo. O crescimento económico, a estabilidade e uma relativa disciplina orçamental mostraram algumas potencialidades económicas e sociais que não devem ser desprezadas.

12. Questões económicas do novo regime

Os anteriores capítulos demonstraram globalmente as fundadas expectativas dos resultados do novo regime económico. Parece ter ficado estabelecido que a economia portuguesa, integrando o Mercado Único, mas também a Moeda Única e respectiva disciplina, conheceria um ganho real do PIB *per capita* e da taxa de crescimento do produto. Esses ganhos seriam menores, caso Portugal não integrasse plenamente a área do euro, mas aplicasse as mesmas regras e a mesma disciplina. Por outras palavras, se se mantivesse dentro do Mercado Único, mas não aderisse ao euro, mem se comportasse como lá estivesse, a economia portuguesa conheceria verdadeiros prejuízos. Tudo leva a crer que a economia portuguesa, caso ficasse fora da Moeda Única e do Mercado Único, conheceria resultados inferiores e perturbações diversas, designadamente instabilidade cambial, défices públicos crescentes, superior inflação e, eventualmente, menor investimento privado, tanto interno como externo.

Do ponto de vista social, não se encaram sequer as perspectivas das consequências da não-adesão de Portugal à Moeda Única e da não integração no Mercado Único. Como se diz nos capítulos anteriores, a decisão portuguesa de integrar a Moeda Única é considerada globalmente positiva, apesar de comportar riscos. Assumindo esta perspectiva globalmente favorável para a economia portuguesa, incluindo ganhos de produto *per capita* e de rendimento, o que importa é discutir as implicações sociais, nomeadamente do ponto de vista da distribuição e da redistribuição, das desigualdades sociais e regionais, da criação de emprego e de apoio aos desempregados e das disponibilidades financeiras para o desenvolvimento das políticas sociais.

A medida da eficácia do novo regime económico dependerá dos seus resultados, designadamente das seguintes características ten-

denciais: um crescimento económico satisfatório; sustentado e de média e longa duração; generalizado, mesmo se diferente, às várias regiões e a todos os Estados membros; e de molde a permitir a coesão social ou, pelo menos, não a diminuir.

Nos países menos desenvolvidos (Portugal, Espanha e Grécia) ou que há poucos anos estavam mais longe de atingir a convergência nominal (como a Itália), o esforço de disciplina económica, monetária e orçamental foi maior, tem sido maior e continuará a sê-lo. Além disso, é nesses países que o sistema de protecção social está menos desenvolvido, tem menos recursos e é mais pobre em prestações. É assim possível que as consequências sociais mais difíceis se registem justamente nos países já com maiores dificuldades.

As políticas monetárias e orçamentais do novo regime económico, que implicam sobretudo uma severa disciplina orientada para o equilíbrio orçamental, assim como uma permanente prevenção das pressões inflacionistas, poderão contribuir para o crescimento e, por essa via, o aumento do emprego ou, pelo menos, um travão ao desemprego. Na verdade, os altos níveis de desemprego que os países membros conhecem actualmente (e que não dão sinais evidentes de diminuir) resultam, entre outras causas, de políticas económicas em vigor no passado recente. Seja, em primeiro lugar, as que geraram níveis elevados de inflação; seja, num segundo momento, as que, excessivamente deflacionistas e repousando “em taxas de cambio sobreavaliadas, contribuíram para desacelerar o crescimento, aumentar o desemprego e agravar o défice orçamental. Uma maior concentração dos Estados-membros na redução do próprio défice teria tido porventura menores custos sociais”¹.

As previsões de carácter social para a evolução da União e dos seus Estados membros são difíceis. Impossíveis mesmo. Até, aliás, as previsões económicas são de grande incerteza. Ora, as implicações sociais da Moeda Única e do Mercado Único têm, em geral, os efeitos económicos como mediadores. Ainda por cima, as alterações políticas dos últimos anos criam mais uma área de indefini-

¹ Cf. “*The social consequences of economic and monetary union*”, working paper, Directorate General for Research, European Parliament, 1994

ção¹. A abertura de relações de toda a espécie com países da Europa Central e Oriental, especialmente por parte da Alemanha, pode ter consequências importantes nas economias da Europa Ocidental. Os investimentos naqueles países têm crescido rapidamente. Por outro lado, também os Fundos Estruturais conhecerão seguramente um “desvio” na direcção do Leste, designadamente para os países candidatos à adesão à UE. De novo, os países mais pobres da Europa Ocidental, nomeadamente os do Sul mediterrânico, seriam os mais atingidos. Mas há também outras hipóteses: alguns autores vaticinam uma concentração industrial na Europa, movimento pelo qual as áreas e regiões já fortemente industrializadas seriam ainda mais desenvolvidas e especializadas. Seria assim possível que algumas economias periféricas do Ocidente se viessem a ressentir e que se verifiquem “efeitos de desindustrialização”. Em qualquer destes casos, Portugal pode conhecer dificuldades: seja por causa da concentração nas áreas já altamente industrializadas; seja por via da canalização, para Leste, dos investimentos e das ajudas dos fundos estruturais.

¹ Cf. Nielsen, R. e Szyszczak, E., *“The social dimension of the European Union”*, Copenhagen 1997; e Krugman, P. e Venables, A., *“Integration, Specialisation and Adjustment”*, in *European Economics Review* 959

13. Política regional e Moeda Única

As críticas ou acusações mais frequentemente dirigidas contra a Moeda Única são duas: aumentará o desemprego e agravará as disparidades regionais. É vulgar dizer-se que o principal problema da UE já não é o da inflação, mas o do elevado desemprego¹. A realidade das taxas de desemprego estrutural crescentes está aí para ilustrar, por um lado, a seriedade do problema, e, por outro, a ineficácia das intenções e dos planos comunitários que, nos últimos anos, foram concebidos para criar emprego. Quanto às disparidades regionais, a ilustração é fácil de fazer: as 10 regiões mais pobres têm, em relação às dez regiões mais ricas, um rendimento *per capita* três vezes e meia inferior; e uma taxa de desemprego seis vezes superior (28% contra 4,5%). A componente regional do desemprego é, aliás, um dos seus traços mais preocupantes, do ponto de vista das autoridades nacionais e europeias.

Nestas circunstâncias, é legítima a interrogação: será que as regiões mais desfavorecidas beneficiarão, em exactamente igual medida que as regiões ricas, das vantagens da MU? Recolherão benefícios superiores? Ou serão agravada a sua situação? Antes de prosseguir, vale a pena olhar para o inventário das possíveis vantagens da moeda única. A) Redução dos custos de transacções. B) Supressão dos riscos de cambio. C) Uniformização e descida das taxas de juro. D) Crescimento sem ou com menos inflação. E) Criação de emprego sem inflação. F) Crescimento e emprego protegidos, ou menos afectados, das crises dos mercados financeiros e de divisas. Todas estas vantagens podem afectar positivamente as regiões mais desfavorecidas. Mas esses efeitos não são automáticos. Sem mobilidade de trabalho, é na verdade possível encarar vários tipos de deslocação de empresas e capital que podem contribuir para o agravamento das desigualdades regionais.

¹ Ver a proposta de resolução do Parlamento Europeu, PE215.721/def.

É este receio que faz com que se exerçam fortes pressões políticas e sociais, tanto nacionais como em certos círculos comunitários, tendentes a promover o investimento público (nacional e comunitário, este por via dos fundos estruturais) nas regiões periféricas e menos desenvolvidas. Tanto mais quanto o "saneamento das finanças públicas" dos países membros e a necessidade de manter reduzidos défices orçamentais podem levar: ao aumento de impostos; à contracção das despesas públicas; ao abrandamento do crescimento; ao aumento temporário de desemprego; e à redução a curto prazo das despesas sociais.

Perante esta eventualidade, têm as autoridades e os estudiosos procurado prever os impactos regionais da moeda única, assim como investigar as possíveis soluções em caso de consequências negativas. Nessa perspectiva, há fortes pressões sociais e políticas no sentido de aumentar o orçamento da UE, especialmente nos domínios dos fundos de coesão (países membros) e de "solidariedade" (países ainda não membros). E estudam-se as hipóteses de criação de mecanismos especiais, permanentes ou em caso de contra-ciclos ou choques assimétricos, de transferência de recursos do centro para a periferia, das regiões ricas para as regiões pobres e da União para os países ou regiões.

A este propósito, a experiência bem conhecida em Portugal e demais países menos desenvolvidos é a dos fundos estruturais cuja importância é indiscutível. Veja-se a sua dimensão, em proporção do PIB, por ano: Portugal, Grécia e Irlanda, mais de 3%; Espanha, 1,5%. E acrescenta-se que, entre 1980 e 1995, Portugal, a Irlanda e a Espanha conseguiram taxas de crescimento económico superiores à média comunitária. Todavia, o contributo dos fundos estruturais para a diminuição de disparidades, para o crescimento económico, para a política social e para a descida da taxa de desemprego é incerta. Um país, no seu conjunto, tem seguramente a ganhar com estes fluxos de recursos, mas a exacta medida da sua contribuição é desconhecida ou pelo menos controversa. No caso de Portugal, por exemplo, não é possível afirmar que os fundos estruturais tenham reduzido a distância que separa as suas regiões pobres das ricas.

Também internacionalmente, a correlação entre fundos estruturais e desemprego ou crescimento não está demonstrada. Em certo sentido, o que parece demonstrado é a ausência ou incerteza de correlação. A Irlanda, por exemplo, outro grande consumidor de fundos estruturais, adoptou, desde o princípio dos anos oitenta, políticas de convergência nominal. E conseguiu, relativamente à média da UE, o mais forte crescimento do PIB, uma das mais baixas inflações e uma das mais marcadas reduções do défice orçamental. Todavia, exibiu, até há poucos anos, altas taxas de desemprego, cerca de 14%. Actualmente, este país tem conhecido quebras notáveis de desemprego.

No conjunto da União, as 25 regiões mais desfavorecidas apresentam taxas de desemprego cinco vezes superiores às das 25 regiões mais desenvolvidas. Ora, foram aquelas as regiões que, proporcionalmente, mais beneficiariam dos fundos estruturais. Apesar disso, é possível que, sem esses contributos, muitas dessas regiões teriam obtido ainda piores resultados. Noutras palavras, as transferências para estas regiões podem, eventualmente, evitar o agravamento das desigualdades, mas não parecem ser suficientes para encurtar a distância que as separa das mais ricas.

Sem certo tipo de externalidades (investimentos públicos, investimentos de carácter social, incentivos fiscais, fornecimento de equipamentos e infra-estruturas, programas de obras públicas, criação de instituições educativas e culturais, etc) o crescimento económico não se repercute igualmente e de modo harmónico no território. Tendencialmente, como mostram todas as evidências, as áreas mais desenvolvidas atraem uma parte mais importante do crescimento, do investimento e do emprego. As áreas menos desenvolvidas, dentro de um país, podem colher momentaneamente benefícios excepcionais, devido a um investimento especial, por exemplo, mas em geral têm *handicaps* e inércias fortes: periferia, falta de comunicações e transportes, deficiência de infraestruturas, distância dos mercados ou dos fornecedores, insuficiência de recursos humanos e de técnicos especializados ou qualificados, etc. Com a Moeda Única, os efeitos do Mercado Único deverão acentuar os traços do desen-

volvimento desigual. Tudo leva a crer, todavia, que, sem Moeda Única e sem Mercado Único, a estagnação económica e social de tais regiões seria ainda mais marcada.

14. Os mecanismos de transferência

Criada a moeda única e estabelecida uma disciplina orçamental severa, a liberdade de manobra do Estado diminui consideravelmente¹. Uma das questões mais discutidas é a da possibilidade de criação de mecanismos de transferência de recursos e de compensações financeiras, a título de “solidariedade” inter-regional, seja em períodos normais, dos países mais ricos para os mais pobres (designadamente para Portugal), seja em situações excepcionais de contra-ciclo ou de recessão localizada. Como os constrangimentos orçamentais afectam mais os países com menos recursos, seria de considerar essa hipótese como um meio de assegurar a coesão interna da UE e de evitar forças centrífugas². Estes mecanismos, diferentes dos chamados “fundos estruturais”, são por enquanto difíceis de imaginar. De igual modo, certo tipo de mecanismos, mais parecidos com os fundos estruturais, continua a ser estudado relativamente às disparidades entre regiões dentro de um mesmo país. Uma política orçamental muito res-

¹ Um dos argumentos mais frequentemente ouvidos refere a impossibilidade de os governos utilizarem as taxas de cambio e de juro, como instrumentos de política, a fim de conseguir ajustamentos necessários a um desenvolvimento regional mais equilibrado, de impedir os efeitos negativos dos choques assimétricos e de acudir a regiões ou países em situação difícil. Todavia, como se argumenta nos capítulos precedentes, a eficácia da manipulação das taxas de cambio e de juro é duvidosa e está hoje posta em causa por numerosos autores. Ver também Buzelay, Alain, “*Problèmes sociaux européens et processus d’Union économique et monétaire*”, in Une Europe sociale. Pourquoi... Jusqu’où?, Institut Universitaire International Luxembourg, Baden-Baden 1997. Segundo este autor, a eficácia daqueles instrumentos tradicionais “é inversamente proporcional” ao de outras componentes do espaço comunitário, como sejam “o grau de abertura das economias, a diversificação das suas trocas internacionais, o grau de integração económica e financeira”, etc.

² Cf. Busch, Klaus, “*L’Union Économique et Monétaire: Les Dilemmes socio-économiques de l’intégration monétaire européenne*”, in Union Économique et Monétaire et Protection Sociale, Observatoire social européen, 1995

tritativa poderia levar ao aumento de impostos e à descida da despesa pública social, com especiais efeitos na educação, formação profissional, habitação social e protecção social em geral. Ora, nas regiões mais desfavorecidas, onde, em geral, os níveis de protecção social são menores, tais efeitos poderiam fazer-se sentir mais nitidamente.

No entanto, o clima político nos países do Norte europeu, nomeadamente na Alemanha, não parece muito favorável a tais iniciativas. A transferência de recursos da Alemanha federal para a Alemanha de Leste, que ainda hoje prossegue, deixou algumas sequelas políticas e sociais. Além disso, os interesses alemães estão também virados para os vizinhos orientais, designadamente para os que já declararam a sua vontade de se candidatar à UE. Neste contexto, é improvável que se assista, nos próximos anos, a um aumento significativo do orçamento comunitário e a um acréscimo dos fundos a transferir para as regiões e os países mais pobres. E parece igualmente improvável a criação de mecanismos de excepção que garantam transferências extraordinárias em situações de dificuldade localizadas.

De qualquer modo, o problema da “cegueira social” dos fundos regionais persiste. Sem distinguirem as pessoas e as condições sociais, este tipo de transferência pode ter alguns efeitos positivos, mas não deixa de levantar sérias dúvidas quanto aos seus resultados: os mais desfavorecidos poderão ter a menor parte dos eventuais benefícios alcançados. É neste contexto que, há já vários anos, são feitas sugestões no sentido de criar fundos europeus de carácter social, destinados a alimentar mecanismos de compensação social que visem directamente as pessoas e não as regiões: são os fundos europeus associados à protecção social, muito particularmente ao apoio ao desemprego, que ainda não conhecem uma existência prática, dadas as implicações políticas evidentes. É possível que, no quadro do novo regime económico, aumentem as pressões para acelerar estas iniciativas. Mas são conhecidas as dificuldades¹.

¹ Cf. Ambrosi, G.M., “*Des exemples spécifiques et des difficultés communes*”, in *Une Europe Sociale. Pourquoi... Jusqu’où?*, Institut Universitaire International Luxembourg, Baden-Baden 1997.

15. Fluxos financeiros entre Portugal e a União

Como se referiu, é nítida, para Portugal, a importância dos recebimentos europeus. Os saldos líquidos das operações financeiras entre Portugal e a União representam uma percentagem elevada do PIB: 3,4% em 1993; 1,8% em 1994; 3,3% em 1995; e 3,0% em 1996¹. O balanço, desde a adesão, é o seguinte.

Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia²

(em milhões de contos, a preços correntes)

Anos	Transferências da UE	Saldo líquido	Fundos estruturais
1986	49,5	30,4	42,6
1987	99,5	63,5	70,9
1988	151,2	98,5	119,3
1989	182,7	129,2	149,3
1990	214,6	135,9	173,1
1991	379,1	254,9	300,0
1992	460,8	315,5	360,0
1993	619,7	456,4	500,9
1994	507,9	260,5	324,1
1995	661,1	490,6	433,6
1996	673,1	505,8	495,7

O quadro revela, em particular, a importância dos Fundos Estruturais, designadamente o FEDER (Fundo Europeu de Desenvol-

¹ Banco de Portugal, "Relatórios do Conselho de Administração", Lisboa, vários anos

² Ministério dos Negócios Estrangeiros, "Portugal na União Europeia", 11 volumes, 1987 a 1998

vimento Regional), o FSE (Fundo Social Europeu), o FEOGA-O (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola - Secção Orientação) e o IFOP (Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas). Em onze anos, o total de fundos estruturais atingiu o montante de 2 521,25 milhões de contos (a preços constantes de 1990), seja 74,9% do total de transferências da União para Portugal; ou 109,9% dos saldos líquidos dos fluxos financeiros entre Portugal e a União¹. Estes fundos, como é sabido, têm desempenhado um papel relevante nos investimentos públicos e de infra-estruturas, de que resulta um efeito importante na ocupação de mão-de-obra.

Também neste domínio, não se descortinam implicações de relevo da Moeda Única. Não há nenhuma razão para que os fundos estruturais sejam afectados pelo novo regime económico, no sentido crescente ou decrescente. Todavia, outros fenómenos podem ter essa função, nomeadamente o alargamento da União a países da Europa Central e Oriental. A manterem-se os valores actuais do orçamento comunitário, é de prever que os países beneficiários destes fundos, nomeadamente os do Sul, vejam diminuídas as suas expectativas e os correspondentes recebimentos. No caso de Portugal, país onde o total de fundos atinge a mais alta percentagem do PIB, uma eventual diminuição de recursos pode ter influência significativa na capacidade de investimento público, com prováveis consequências na ocupação de mão-de-obra. Se assim for, é de prever que, na percepção pública da situação, se proceda à confusão entre diminuição de ajudas ao desenvolvimento e consequências da adesão à Moeda Única. De qualquer modo, não se deve sobreavaliar a contribuição dos fundos estruturais para o crescimento do PIB e para a criação de emprego. Com efeito, os impactos previsíveis do euro no crescimento do produto serão superiores aos dos fundos estruturais².

¹ A preços constantes de 1990, utilizando o deflator implícito do PIB, obtido dos relatórios do Conselho de Administração do Banco de Portugal, o total de transferências da UE para Portugal, entre 1986 e 1996, atingiu 3 366,018 milhões de contos; o total dos saldos líquidos dos fluxos financeiros entre Portugal e a UE cifrou-se em 2 294,532 milhões de contos.

² Ver Capítulo 7 do *IEEP*

16. Migrações

A emigração foi, durante os séculos XIX e XX, uma constante da história portuguesa. Até aos anos 1960, os emigrantes partiam essencialmente para as Américas (do Norte e do Sul), assim como, em menor quantidade, para África. A partir daquela data, ocorreu uma mudança radical. Não só os fluxos migratórios aumentaram consideravelmente, como passaram a dirigir-se, em maioria, para a Europa, nomeadamente para França. Durante o período que vai de 1960 até 1988 (último ano em que se conseguem dados distintos para a emigração europeia), mais de 1.750.000 de emigrantes deixaram o país. Um número não muito longe do milhão e meio ter-se-á radicado num país europeu. De certo modo, a integração europeia de Portugal terá começado desta maneira. As consequências sociais e económicas para Portugal foram profundas: a abertura da sociedade, a reorganização dos sectores de actividade, a aproximação de níveis de pleno emprego, o aumento geral dos níveis de salários, a terciarização e o estabelecimento de fluxos financeiros regulares e importantes ditos das “remessas de emigrantes” foram apenas algumas das consequências mais notáveis.

Emigração: Média anual, por quinquénio¹

Quinquénio	Média anual
1960/64	49 198
1965/69	122 755
1970/74	123 946
1975/79	31 201
1980/84	20 352
1985/88	8 581

¹ Cf. Barreto, António, “*Situação social em Portugal, 1960-1995*”, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa 1996

As correntes de emigrantes diminuíram consideravelmente a partir de meados da década de 1970, em resultado de vários fenómenos, especialmente a recessão económica europeia, as restrições impostas pelos países mais desenvolvidos e os “choques do petróleo”. Depois da adesão de Portugal à CEE e do gradual estabelecimento da liberdade de circulação, os fluxos de emigrantes não aumentaram. Os dados que se conhecem registam um movimento permanente e significativo de emigrantes temporários (durante alguns meses por ano), muitos dos quais se dirigem para a Suíça; assim como a continuação da corrente transatlântica, essencialmente dos Açores e da Madeira, com destino para os Estados Unidos, também para o Canadá e um ou outro país da América Latina. Mas os números são de muito menor importância do que no passado.

Emigração de 1992 a 1995¹

Anos	Total	Permanentes	Temporários
1992	39 322	22 324	16 998
1993	33 171	15 562	17 609
1994	29 104	7 845	21 259
1995	22 579	8 109	13 390

Numa situação de marcada desigualdade de desenvolvimento e de muito importantes diferenças de salários e rendimentos entre Portugal e os outros países europeus, a mobilidade do trabalho foi uma das mais importantes características da sociedade e da economia do tempo. Acontece que, simultaneamente, aumentavam as oportunidades em Portugal, dado que esse período, de 1960 a 1974, é, na história recente, o período de mais altas taxas de crescimento, de investimento produtivo, de abertura da economia, de crescimento do comércio externo e de criação de emprego.

Já na década de 1990, assistiu-se gradualmente a nova alteração estrutural nos movimentos migratórios que afectam Portugal. A par-

¹ *Idem*

tir dos anos setenta, moderadamente, e dos oitenta, com mais significado, um número crescente de estrangeiros procura em Portugal oportunidades de trabalho e residência (e de reforma, acrescente-se).

População estrangeira com residência legal¹

Anos	Total	Europeus	Africanos	Brasileiros
1960	20 514	18 092	96	611
1965	21 229	17 535	168	769
1970	24 703	18 709	221	1 330
1975	31 983	21 414	503	2 848
1980	58 091	17 706	27 748	4 136
1985	79 594	22 060	34 978	6 804
1986	86 982	24 040	37 829	7 470
1987	89 778	25 676	38 838	7 830
1988	94 453	27 280	40 253	9 333
1989	101 011	29 247	42 789	10 520
1990	107 767	31 410	45 255	11 413
1991	113 978	33 011	47 998	12 678
1992	122 348	34 732	52 148	14 158
1993	131 593	37 154	55 786	15 731
1994	157 073	41 819	72 630	18 612
1995	168 316	44 867	79 231	19 901
1996	172 912	47 315	81 176	20 082

Os saldos migratórios dos últimos anos sugerem que, desde 1993, o número de estrangeiros que se estabeleceu em Portugal (especialmente africanos) ultrapassou o de portugueses que se ausentaram definitivamente. O saldo migratório é, pela primeira vez na história, positivo. Ou antes, pela segunda vez. Com efeito, entre 1974 e 1980, registara-se já um saldo positivo: ficou todavia a dever-se às circunstâncias excepcionais da descolonização. Portugal

¹ Idem

ainda é, na União Europeia, um dos países com menor percentagem de população estrangeira residente: cerca de 2%, quando países como a Alemanha, a França, a Áustria e a Bélgica ultrapassaram ou se aproximam dos 10%. Mas a tendência é muito recente e ascendente.

Saldo migratório anual, após correcções, em milhares¹

1960	- 55,5	1973	- 83,9	1986	- 38,2
1961	- 38,1	1974	174,5	1987	- 53,5
1962	- 73,9	1975	347,0	1988	- 50,2
1963	- 90,9	1976	10,3	1989	- 57,7
1964	-133,5	1977	19,7	1990	- 60,1
1965	-175,4	1978	30,2	1991	- 24,6
1966	-181,7	1979	37,0	1992	- 9,6
1967	-144,3	1980	42,1	1993	20,0
1968	-138,0	1981	7,9	1994	10,3
1969	-208,8	1982	- 3,3	1995	5,4
1970	-122,0	1983	- 17,3	1996	10,2
1971	-121,5	1984	- 7,0	1997	..
1972	- 72,0	1985	- 27,4	1998	..

As alterações institucionais, designadamente a adesão de Portugal à Comunidade, em 1985, e, seguidamente, a criação do Mercado Único e o estabelecimento da plena liberdade de circulação de trabalhadores dentro da União, não parece terem influenciado de modo relevante as migrações de portugueses para o estrangeiro. Foi o mercado de trabalho e o diferencial de salários que esteve essencialmente na origem das grandes migrações dos anos sessenta e setenta. Tal como é hoje a causa, em grande parte, da imigração de africanos.

Por analogia, único método possível neste caso, não são de prever mudanças significativas, decorrentes da moeda única, nos movi-

¹ EUROSTAT, New Cronos

mentos de trabalhadores. Por razões de vária ordem, políticas, sociais e culturais, a mobilidade dos trabalhadores portugueses não é efectiva. Ao lado da mobilidade dos bens e dos capitais (incluindo empresas e tecnologias), a capacidade real de deslocação do trabalho é diminuta. Só em casos de deslocação significativa de empresas e capitais para outros países europeus é que poderia ocorrer uma nova alteração dos fluxos migratórios portugueses. Mas, nessa circunstância, estaríamos perante fenómenos de outra natureza e de outro âmbito, não seria a moeda única a sua causa.

A mobilidade dos trabalhadores, entre países, na Europa, é muito reduzida. Já foi superior, sobretudo nos anos cinquenta e sessenta, numa altura em que cidadãos de Portugal, da Espanha, da Itália e da Grécia (além de Jugoslavos e Turcos) se deslocaram em grandes quantidades para os países mais a Norte, sobretudo França, Alemanha, Holanda, Bélgica, Reino Unido e Suíça. A partir de meados dos anos setenta, estas correntes migratórias conheceram uma travagem drástica. Curiosamente, o gradual alargamento da liberdade de circulação de trabalhadores não coincidiu com uma retoma das migrações. Estas, na verdade, foram muito mais intensas quando eram regulamentadas e tinham numerosos obstáculos institucionais e administrativos. A corrente clandestina portuguesa, por exemplo, chegou a ultrapassar a legalizada, numa altura em que, no conjunto, a emigração era superior ao saldo fisiológico da população. Por outras palavras, o mercado do trabalho foi, naqueles períodos, muito mais influente do que as barreiras políticas, administrativas e institucionais.

Na actualidade, não existem praticamente obstáculos administrativos e políticos. E há notoriamente diferenças de salários entre países e entre regiões. No entanto, os fluxos migratórios são reduzidos. Quer isto dizer que os factores do mercado do trabalho não são suficientes, como foram então, para ultrapassar os obstáculos institucionais, culturais, familiares, linguísticos e outros (incluindo as condições de habitação e de segurança social)¹. Quer isto também dizer que as maiores liberdades de circulação de capitais, de transferência de tecnologias e de estabelecimento de empresas foram eficazmente apro-

¹ Cf. *supra*, Capítulo 5 do *IEEP*

veitadas, proporcionaram uma superior dispersão empresarial e contribuíram para a estabilização territorial da força de trabalho.

Finalmente, importa referir as remessas de emigrantes, importantíssimo contributo para a balança de pagamentos e fonte significativa de rendimentos para muitas famílias. Nos últimos 13 anos, os montantes anuais de remessas superaram regularmente as receitas do turismo ou os saldos dos fluxos com a União (incluindo os fundos estruturais), o que, tratando-se embora de recursos de natureza diversa, permite ter uma ideia da sua dimensão. Note-se, todavia, que os saldos de transferências privadas têm tendência para diminuir, encontrando-se já abaixo dos saldos dos fluxos comunitários. Para esse facto contribuem essencialmente as remessas de trabalhadores imigrados em Portugal.

**Transferências unilaterais privadas da balança de pagamentos
(remessas de emigrantes)¹**

(em milhões de contos)

1985	353,8	1992	623,3
1986	385,1	1993	693,1
1987	458,9	1994	643,8
1988	488,9	1995	584,1
1989	561,9	1996	584,7
1990	603,7	1997	..
1991	655,1	1998	..

É possível que o euro tenha reflexos neste movimento de capitais, mas a sua natureza é incerta. Em princípio, dada a diminuição dos riscos de câmbio e tendo em conta o desaparecimento dos efeitos de eventuais desvalorizações, seria de prever que a moeda única fosse um incentivo à transferência ou, pelo menos, reduzisse obstáculos. Teríamos, a relativo curto prazo, perspectivas de ver aumentar as remessas de emigrantes, mas, também aqui, a previsão é difícil, até porque uma parte das remessas tem origem em países que não pertencem à UE (EUA, Canadá, Suíça) ou não aderiram ao euro (Reino Unido).

¹ Banco de Portugal, "Relatório do Conselho de Administração", Lisboa, vários anos

17. Emprego

É difícil imaginar consequências directas do euro no emprego. Este resulta essencialmente do crescimento da economia e das políticas macroeconómicas. A moeda única não parece afectar significativamente a criação de novos postos de trabalho ou a manutenção dos existentes. Por outro lado, do ponto de vista das políticas económicas e sociais, este é um domínio que, pela ortodoxia comunitária, é deixado à acção dos governos nacionais. Estes, durante os últimos anos, têm tido dificuldades em levar à prática políticas activas de criação de emprego sustentado. A sua actuação limita-se, frequentemente, a programas especiais, designadamente de formação, na esperança de manter pessoas ocupadas e de, mais tarde, serem capazes de um esforço de reconversão profissional. Os resultados não são, como se sabe, nem importantes nem duráveis. A confirmá-lo, está o facto de se ter desenvolvido, nos anos noventa e na maior parte dos países europeus, um desemprego estrutural cada vez maior.

Desemprego estrutural em países da União Europeia¹

(em percentagem da mão-de-obra total)

	1986	1990	1996
Áustria	4.1	4.9	5.4
Portugal	6.1	4.9	5.8
Holanda	8.0	7.0	6.3
Suécia	2.1	3.2	6.7
Reino Unido	10.2	8.4	7.0
Grécia	6.7	7.0	8.0
Dinamarca	8.6	9.6	9.0
Alemanha	7.3	6.9	9.6
França	8.9	9.3	9.7
Bélgica	11.7	10.8	10.6
Itália	8.4	9.7	10.6
Irlanda	15.3	16.0	12.8
Finlandia	5.5	8.0	15.4
Espanha	19.1	19.8	20.9

Apesar de todos os esforços, nacionais e comunitários, para diminuir a taxa de desemprego e aumentar a criação de emprego, o desemprego estrutural aumentou durante os anos noventa. Em maioria, também, aumentou entre 1986 e 96. Deve sublinhar-se o facto de, no total, o desemprego estrutural ser mais importante do que o cíclico.

Do ponto de vista orçamental, é possível que a disciplina das contas públicas venha a limitar os fundos disponíveis para todo o tipo de acções e programas tendentes a promover a criação de emprego. Efeito semelhante terá, se vier a concretizar-se, a contenção de recursos para os fundos estruturais, no seguimento ao eventual alargamento a Leste e ao aumento de atenção da UE (especialmente da Alemanha) aos países vizinhos, candidatos ao primeiro alargamento ou a uma adesão ulterior.

¹ Elmeskov, Jorgen, "The unemployment problem in Europe: Lessons from implementing the OECD Jobs Strategy", in EIB Papers, vol. 3, nº1, 1998; Fonte: Secretariado da OCDE. Ver ainda Supra, Capítulo 5., no qual é referida a mesma dimensão para o "desemprego natural" em Portugal

Depois da aprovação do Tratado de Amesterdão, os países membros da União tornaram pública uma nova e redobrada preocupação com o problema do emprego. Na verdade, poucos eram (e são) os países que tinham conseguido sustentar, menos ainda reduzir, as taxas de desemprego. Conscientes das implicações políticas desta questão, o Conselho Europeu acordou novas disposições, inscritas no Tratado. Mais tarde, novas resoluções deram seguimento. A União decidiu “coordenar” as políticas e as estratégias nacionais, assim como fixar “orientações de emprego” dirigidas aos Estados. Ficou estabelecido que os governos elaborariam “planos nacionais de emprego”, a remeter à Comissão e ao Conselho; que a Comissão apresentaria relatórios ao Conselho sobre o problema do emprego; e que o Conselho e a Comissão poderiam dirigir recomendações aos Estados¹. É um pouco mais do que habitualmente nos assuntos sociais, mas menos do que nas matérias económicas e monetárias. Conselho e Comissão parecem estar atentos às implicações políticas de um crescente intervencionismo da União, ou de um renovado federalismo, nas questões do emprego e do desemprego.

A maior parte dos estudos e previsões conclui que os efeitos directos da Moeda Única nos níveis de emprego e desemprego serão limitados². Os países mais atingidos seriam, uma vez mais, os que estão mais expostos aos choques assimétricos, mas, mesmo assim, as consequências directas do euro seriam reduzidas: não aumentariam as potencialidades de aumento do desemprego, nem as capacidades de criação de emprego. As expectativas poderão resumir-se ao seguinte: é possível que, no curto prazo, se verifique um muito ligeiro aumento do desemprego; mas, a médio prazo, graças às potencialidades de crescimento geradas pela Moeda Única, o emprego poderá crescer.

Em Portugal, o desemprego não atingiu, durante os anos noventa, os níveis elevados da maior parte dos países membros. Tal facto não parece ter-se ficado a dever a políticas sociais especiais. O mecanismo essencial terá residido, como demonstrado em capítulos anteriores, na flexibilidade dos salários reais³.

¹ Nesta matéria, o Conselho delibera por maioria qualificada

² Cf., por exemplo, Viñals, José e Jimeno, Juan, “*The impact of EMU on European unemployment*”, in EIB Papers, vol. 3, nº 1, 1998

³ Ver Capítulo 5 do IEEP

Esta última, em termos macroeconómicos, contrasta com uma relativa rigidez do mercado do trabalho, em termos microeconómicos. Os trabalhadores e suas famílias dão elevado preço ao posto de trabalho, o emprego, pelo que estão dispostos a baixar as suas expectativas, isto é, a admitir, em caso de ameaça, a diminuição do seu salário real ou o adiamento do seu pagamento. Esta uma das razões que ajuda a compreender a manutenção, nos últimos 15 anos, de taxas de desemprego relativamente estáveis. Outra residirá no processo de negociação colectiva. Existe uma grande diferença entre os salários mínimos e os efectivamente pagos, em média, o que cria condições para uma superior flexibilidade dos salários reais. Noutras palavras, flexibilidade do salário e rigidez do mercado combinam entre si e estão na origem da manutenção de níveis de desemprego geralmente inferiores aos verificados nos países europeus, assim como a menores oscilações das respectivas taxas¹.

De notar e sublinhar a relativa estabilidade das taxas de desemprego em Portugal nos últimos anos.

Mercado do trabalho²

Anos	Taxa de variação do emprego total	Taxa de variação do emprego por conta de outrem	Taxa de desemprego
1987	2,6	2,2	7,1
1988	2,6	4,3	5,7
1989	2,2	3,5	5,0
1990	2,3	2,9	4,7
1991	3,0	1,4	4,1
1992	0,9	0,8	4,1
1993	-2,0	-2,8	5,5
1994	-0,1	-2,0	6,8
1995	-0,6	-1,0	7,2
1996	0,6	-0,4	7,3

¹ Idem

² Banco de Portugal, "Relatório do Conselho de administração", Lisboa, vários anos

As alterações das taxas de desemprego estão ligadas às flutuações do crescimento económico. A reacção a estas últimas faz-se mais pelo nível de salários do que pelas taxas de desemprego. Ora, nada faz crer que a adaptação da economia portuguesa ao euro e à disciplina orçamental altere as regras do mercado de trabalho, pelo menos no sector empresarial.

O índice geral de protecção ao emprego, designadamente através de regras legais e institucionais, assim como das práticas de negociação e concertação, é em Portugal um dos mais elevados da UE e da OCDE. Além disso, o subsídio de desemprego é um dos mais baixos e de menor duração entre os países da UE. Eis factores que, combinados com a flexibilidade dos salários reais, contribuem para a manutenção de taxas de desemprego relativamente estáveis.

Não é de admitir que o euro venha a ter repercussões directas nos níveis de emprego. Mas é possível que a disciplina orçamental reduza a liberdade de manobra do governo na execução de programas de formação destinados a reciclagem profissional e, de certo modo, a manter uma ilusão de postos de trabalho.

Há, todavia, um sector, em que a disciplina orçamental pode ter mais efeitos. Trata-se da Função Pública. O pessoal das administrações central e local não é, em Portugal, superior percentualmente ao dos membros da União. Apesar de elevado, em volume, o sector administrativo português não é superior ao dos parceiros europeus. Estes, na generalidade, com PIB por habitante bem mais elevados, têm igualmente, em proporção da população activa, um volume de funcionalismo superior. Todavia, a despesa pública com o funcionalismo é uma parte bem mais importante do PIB por habitante. A massa salarial da Função Pública é claramente exagerada. Por outro lado, não tem havido, nos anos noventa, sinais de contenção, muito menos de diminuição dos efectivos. Os números disponíveis actualmente mostram um persistente aumento, entre 1989 e 1993. Depois disso, segundo as contas nacionais, tem-se registado um constante aumento do consumo público, em termos reais, parcialmente em resultado de alargamento de emprego no sector público administrativo.

Número de Efectivos na Administração Pública (central e local)¹*(em milhares)*

Anos	Efectivos
1989	676.5
1990	686.0
1991	695.6
1992	705.3
1993	715.2

Durante os últimos dez anos, o consumo público cresceu sempre, em termos reais, excepto em 1993. E manteve, em percentagem do PIB, uma tendência ascendente. Para esse aumento, contribuíram, conforme os anos, a despesa em bens e serviços, os acréscimos de vencimentos e os aumentos de efectivos. Estes últimos registaram sempre taxas positivas excepto em 1994. Em 1993, assistiu-se a uma moderação significativa nos aumentos de vencimentos.

A disciplina exigida pelo euro, mas sobretudo imposta pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, que visa um orçamento equilibrado, tão próximo do zero quanto possível, obrigará o governo português a alterar a sua política e a sua acção relativamente à Função Pública. Esta necessidade é tanto maior quanto, nos últimos anos que antecederam a adesão ao euro, este sector não deu uma contribuição notável para a redução do défice. Antes pelo contrário, como se verá.

¹ Cf. Barreto, A., "A Situação Social em Portugal", ICS, Lisboa 1996

18. Desemprego e Moeda Única

Com ou sem moeda única, o desemprego é aparentemente a mais séria preocupação de política social dos governos da União e eventualmente das instituições comunitárias. Vários países registam taxas de desemprego superiores a 10%, nível a que se situa também, em 1998, ano da criação do euro, a média dos quinze. Desde os anos setenta que, mau grado as oscilações do emprego ligadas com os ciclos económicos, a taxa de desemprego exhibe uma clara tendência ascendente¹.

No grupo dos países de baixo desemprego (perto ou abaixo dos 7%), encontram-se: Portugal, Áustria, Reino Unido, Holanda e Luxemburgo. Todos os outros, no grupo de alto desemprego, com os extremos da Espanha, com cerca de 20%, e a Finlândia, perto dos 15%. Há muitas especificidades nacionais quanto aos aspectos particulares do desemprego: mulheres, duração, idade, etc. Mas os diferentes países parecem convergir para taxas próximas dos 10%, o que é considerado razoavelmente alto. Note-se que a maior parte dos países da UE está sob fortes pressões de desemprego, justamente na altura em que adere à moeda única.

Uma posição de carácter geral diria que a moeda única não afecta particularmente os níveis de emprego e desemprego. Estes dependem de outros factores da economia, não especialmente dos monetários. Todavia, os autores interrogam-se. Na verdade, a moeda única não é só isso. São também as circunstâncias, em particular as fiscais, as orçamentais e as decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento. E os autores, em geral, convergem no ponto de vista que, se houver efeitos no emprego e no desemprego, estes não ficarão a dever-se à moeda, per se, mas às suas circunstâncias. Entre estas, são sobretudo as fiscais que podem alterar-se, não as que decorrem do Pacto de Estabilidade. Uma vez mais, como se viu nos capítulos anteriores, os níveis de emprego e as ta-

¹ Viñals, José e Jimeno, Juan, "The Impact of EMU on European unemployment", in *Cahiers BEI*, vol. 3, nº1, 1998

xas de desemprego dependerão menos da moeda única e da disciplina orçamental, mais do crescimento, das políticas macroeconómicas e de outras condicionantes gerais de enquadramento da economia e da sociedade.

Por outro lado, é possível que a integração, a comparabilidade e a transparência dos mercados de trabalho reduzam as margens de negociação colectiva. Nese caso, assistir-se-á eventualmente a uma travagem ou a uma redução do ritmo de crescimento dos salários. Mais disciplina salarial é um efeito possível da União Monetária. A ser verdade, este fenómeno terá talvez mais consequências sociais nos países de menores salários, designadamente Portugal. A harmonização da disciplina salarial será muito mais rápida do que a harmonização real de salários. Este processo não criará problemas especiais para a economia portuguesa, onde a flexibilidade dos salários reais contribuiu para a manutenção de níveis relativamente baixos de desemprego.

Existe uma componente comum no desemprego europeu, além das componentes nacionais específicas. Seria eventualmente possível que a política monetária comum conduzisse à manutenção ou aumento de altos níveis de desemprego. Todavia, as outras condicionantes económicas poderão ser mais influentes. É previsível que, em função do ciclo económico, o desemprego diminua nos tempos mais próximos. A médio e longo prazo, se as reformas estruturais forem implementadas, nomeadamente as de combate à rigidez dos mercados de trabalho, e se as políticas macroeconómicas se orientarem para objectivos de crescimento sustentado e não inflacionário, é possível que a União Monetária promova crescimento e, em consequência, emprego. Nos países mais expostos a choques assimétricos, entre os quais Portugal, os níveis de desemprego poderão aumentar, caso não se preste atenção à necessidade de reformas estruturais dos mercados de trabalho.

Nos momentos que se seguiram à realização do mercado único, não faltou quem previsse que os níveis de desemprego pudessem aumentar. Seja por via das perdas locais de emprego, seja em resultado de deslocações de empresas, capitais e equipamentos. Ora, a prazo, o mercado único poderá já ter criado novos impulsos para

o crescimento e, globalmente, novos empregos. O paralelo entre o mercado único e a moeda única pode ser estabelecido, mas com reservas. Com efeito, não se prevêem aumentos ou diminuições de emprego em resultado da criação da moeda única. Mas, se esta vier ainda acelerar os movimentos de integração e unificação do mercado único, então será possível afirmar que, num primeiro momento, serão de esperar perdas e deslocações de emprego, mas também que, a prazo, os efeitos poderão ser benéficos, caso se obtenham, como é razoável prever, ganhos de crescimento.

De qualquer modo, os processos e mecanismos criados para a entrada em vigor da moeda única e para a transição para o novo regime terão tido um efeito de antecipação de consequências sociais e económicas, assim como de antecipação de dificuldades. Na verdade, a política de convergência nominal (os critérios de Maastricht) trouxe, para os anos que antecedem a generalização do euro, os mais fortes constrangimentos, nomeadamente os que afectam o défice orçamental e a dívida pública. Igualmente antecipados, com resultados positivos, foram os benefícios das políticas de convergência, designadamente a redução das taxas de juro reais e a queda da taxa de inflação. Noutras palavras, grande parte das consequências sociais e económicas precederam a introdução do euro.

Sublinhe-se finalmente que, tanto em Portugal como na maioria dos países da União, existe uma tendência excessiva para considerar que o desemprego pode ser “combatido” com políticas marcadamente sociais. É uma ilusão política, alimentada porventura por pressões de carácter social e eleitoral. A verdade é que, como o demonstram cada vez mais os estudos e a realidade, o emprego e o desemprego dependem sobretudo das capacidades de crescimento, da conjuntura e das políticas económicas. Às políticas sociais compete eventualmente cuidar dos efeitos do desemprego, não das suas causas.

19. Segurança social em Portugal

As despesas com a protecção social representam, em Portugal, cerca de 21% do PIB. Esta percentagem era, no início dos anos oitenta, de 12%. Apesar do crescimento ter sido considerável (proporcionalmente, neste mesmo período, um dos mais fortes da União), a verdade é que os níveis de protecção são dos mais baixos da UE. Só a Irlanda regista uma taxa inferior (cerca de 20%). Na Grécia e na Espanha, ter-se-ão atingido níveis ligeiramente superiores, 22% e 24%, respectivamente, enquanto os países mais desenvolvidos, que são também os que mais recursos dedicam à protecção, exibem valores situados entre os 30% e os 36%. Estas diferenças são ainda mais marcadas se forem expressas em PPC por habitante. Utilizando os valores do Eurostat, verifica-se que em Portugal a despesa com a protecção social representa cerca de um terço do país que mais gasta (2 162 PPC, contra mais de 6 500 na Dinamarca e na Suécia)¹. Recentemente, entre 1990 e 1996, Portugal registou o mais forte crescimento da despesa social em todos os países da União². Isto também é válido se se considerar o período que vai de 1980 a 1995³. O crescimento da despesa social por habitante, em Portugal, é também superior ao de todos os outros membros da União. Entre 1980 e 1995, o crescimento anual foi de cerca de 6,5%, enquanto a média da União se situou abaixo dos 3%⁴.

A evolução da segurança social em Portugal revela o aumento acelerado do número de beneficiários e de pensionistas, devido a

¹ Cf. "La protection sociale dans l'Union Européenne", Statistiques em bref, Eurostat, 1997

² Cf. "Protecção social na Europa 1997", Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas 1998

³ Cf. "O futuro da protecção social: quadro para um debate europeu", Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 1995

⁴ Idem

várias causas. Uma delas reside no rápido envelhecimento da população. Outra consiste no facto de, até aos princípios dos anos setenta, os sistemas de protecção terem sido diminutos e só a partir dessa altura terem começado a ter algum significado. E só na década de oitenta foi possível começar a considerar que a universalidade estava alcançada.

Segurança social: contribuintes, beneficiários e pensionistas¹

Anos	Contribuintes do Regime Geral	Beneficiários activos de todos os regimes	Beneficiários em % da População Residente	Pensionistas	Pensionistas em % da População Residente
1960	78 004	1 187 368	13.36	56 296	0.63
1970	118 530	2 386 724	27.55	187 297	2.09
1975	344 592	3 288 654	35.33	861 705	9.69
1980	404 435	3 733 131	38.02	1 656 147	19.20
1985	439 260	3 590 365	35.85	1 940 896	20.64
1990	539 614	4 113 154	41.66	2 202 255	22.28
1993	502 451	3 872 043	39.14	2 314 662	23.40
1994	513 961	4 025 383	40.61	2 336 414	23.57
1995	528 273	4 197 313	42.31	2 364 251	23.83
1996	515 839	4 148 144	41.76	2 390 004	24.06
1997	2 414 755	..

Deve igualmente notar-se o aumento constante da despesa total com a Segurança social.

¹ Barreto, António, "A Situação Social em Portugal, 1960-1995", Lisboa 1996.

Despesa total com a Segurança social¹

(em contos, preços constantes de 1990)

Anos	Despesa total	% do PIB
1960	37 414 975	1,7
1970	15 824 7528	3,8
1975	466 992 009	9,1
1980	521 085 361	8,0
1985	552 209 907	8,1
1990	802 581 000	8,4
1993	948 555 089	9,7
1994	992 793 150	9,4
1995	1 052 447 805	9,8
1996	1 078 074 912	9,7

Enquanto a despesa total aumentou rapidamente, o crescimento dos valores de pensões e de outras prestações foi mais gradual.

¹ Idem. Até 1985, é utilizado o PIB base 1977; a partir de 1986, o PIB base 1986.

Despesa média anual com os pensionistas de todos os regimes¹

(em contos constantes de 1990)

Anos	Despesa média
1960	115.57
1970	177.56
1975	181.91
1980	202.36
1985	192.46
1990	239.51
1993	267.29
1994	273.51
1995	281.07
1996	291.04

Mais significativa ainda é a manutenção a níveis baixos dos montantes das pensões e outras prestações.

Evolução do valor das pensões mínimas²

(escudos por mês, preços constantes de 1990)

Anos	Invalidez e velhice regime geral	Sobrevi- vência regime geral
1966	11 107	5 554
1970	14 530	7 265
1975	27 293	16 376
1980	22 099	13 259
1985	9 727	5 836
1990	20 000	12 000
1993	20 276	12 166
1994	20 304	12 182
1995	20 494	12 296
1996	20 631	12 379

¹ Idem

² Idem

Com estes dados, é possível detectar-se imediatamente um aumento dos défices do sistema, compensados por transferências do orçamento. Estas podem atingir, em anos recentes, mais de um quarto do total de receitas da Segurança Social.

Receitas da Segurança Social e Transferências do Estado¹

(em milhares de contos, a preços constantes de 1990)

Anos	Receita total	Transferências do Estado em % do total
1960	70 042	<i>n.d.</i>
1970	218 538	<i>n.d.</i>
1975	473 194	2.3
1980	540 999	7.8
1985	595 678	17.3
1990	850 398	11.0
1993	1 105 565	26.1
1994	1 119 639	19.4
1995	1 167 228	15.9
1996	1 315 202	25.1
1997	1 288 876	27.7

Acrescente-se, a propósito, que, em anos recentes, têm diminuído significativamente as contribuições dos empregadores e aumentado ligeiramente as dos beneficiários, sendo a diferença reposta por outras fontes, designadamente orçamentais. Esta tendência, aliás, verifica-se na maior parte dos países da União. Só que, em Portugal, a diminuição relativa dos empregadores foi a mais marcada de todas².

Um aspecto particularmente importante é a relação entre pensionistas e população activa empregada. Em Portugal, nos últimos

¹ Idem; e Relatórios anuais do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

² Cf. Protecção social na Europa 1997, op. Cit.

anos, atingiu-se o rácio de 1,7 activos por pensionista, o que é um bom indicador das pressões financeiras que se exercem sobre o sistema. Estas têm vindo a ser amortecidas pelas transferências crescentes do orçamento para o sistema.

Apesar dos avanços quantitativos e qualitativos registados durante as duas últimas décadas, os níveis de protecção em Portugal são ainda muito deficientes, se comparados com os que se verificam nos outros países membros. O crescimento do sistema (em número de beneficiários e pensionistas, assim como em montantes de despesa) tem geralmente sido mais rápido do que o crescimento do produto, da produtividade e do emprego, o que reforça as pressões exercidas sobre a fonte de financiamento.

A médio prazo, o envelhecimento da população poderá traduzir-se num novo esforço financeiro. A protecção à velhice constitui mais de 65% do total da despesa com todos os regimes de pensões, o que faz com que a evolução demográfica tenha importantes implicações sobre a robustez financeira do sistema. O número de dependentes (idosos e outros) tem tendência para aumentar, embora mais ligeiramente do que durante as duas últimas décadas, dado que o crescimento inicial se ficou a dever a medidas administrativas e políticas, não necessariamente apenas à evolução demográfica e da actividade económica. Segundo as projecções demográficas, a população idosa continuará a crescer a bom ritmo durante os próximos anos. A proporção dos grupos de idade de 65 e mais anos, no total da população, poderá atingir, em 2020, valores situados entre os 18,3% e os 19,9%, quando são apenas da ordem dos 13,5% em 1991 (ano do último Censo) e dos 14,3% em 1995¹.

Tendo em conta os diversos cenários de evolução demográfica, prevê-se um aumento do número de pensionistas de velhice a taxas mesmo superiores às de envelhecimento.

¹ Rosa, Maria João Valente, *População portuguesa: Cenários prospectivos*, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa 1998 (no prelo)

Pensionistas de velhice, todos os regimes: Projeções¹

1991*	1995*	2000	2005	2010	2015	2020
1347544	1452316	1530148	1583289	1649478	1760622	1901548

* valores reais

Um crescimento deste tipo criará problemas financeiros ao sistema de Segurança Social. Admitindo, para as próximas duas décadas, tal como se faz nos capítulos anteriores, um crescimento do PIB, rondando os 3% por ano, assim como um aumento equivalente das pensões médias de velhice, chegaríamos a um acréscimo das despesas com as pensões tal que estas representariam, em 2020, cerca de 5% do PIB, contra 4% em 1995². Uma previsão mais pessimista admite “um aumento da pensão média de velhice de 2,5% ao ano”, assim como “um crescimento do PIB entre, conforme os anos, 2% e 2,25% ao ano, de 1995 a 2020”. Nessas circunstâncias, assistiríamos a um aumento mais significativo das despesas com as pensões de velhice, que representariam, em 2020, cerca de 6% do PIB³.

Independentemente dos impactos do euro na economia e na sociedade, é esta evolução demográfica e da Segurança Social que cria as pressões sobre o sistema e que requer uma especial atenção por parte das políticas sociais e da organização do financiamento do sistema de protecção. O envelhecimento da população parece ser, com efeito, a mais importante causa de crescimento da despesa social nas próximas décadas.

Com a introdução do euro, não é fácil detectar implicações directas no sistema de segurança social. O mais provável é que tais implicações sejam indirectas. Se o novo regime económico for acompanhado de um crescimento económico mais vivo, as consequências na segurança social serão evidentemente positivas: mais actividade, eventualmente mais emprego, menos desemprego, menores prestações sociais, mais impostos recebidos e mais recursos or-

¹ Idem

² Ver Capítulo 7 do IEEP

³ Cf Rosa, Maria João Valente, op. cit. Ver ainda os cenários prospectivos utilizados no “Livro Branco da Segurança Social”, Lisboa, 1997

çamentais para as necessidades de financiamento. Se o crescimento for reduzido, em resultado dos ciclos de crescimento ou da conjuntura, as consequências são as opostas. Dado que as despesas sociais a título de subsídio de desemprego apenas representam 4,6% do total, não parece que seja este o ponto nevrálgico das implicações do novo regime económico e da moeda única no sistema financeiro da segurança social¹. São as despesas a título de reforma, pensão e sobrevivência (38,6%), assim como as relativas à saúde e invalidez (42,3%), que representam o mais pesado fardo financeiro². É essa a principal via de aparição de novas dificuldades financeiras. Noutras palavras, as prestações de protecção ressentir-se-ão sobretudo do envelhecimento da população e da procura de cuidados de saúde³. O crescimento económico e o emprego (e desemprego) terão sobretudo impacto sobre as fontes de financiamento.

Independentemente da entrada em vigor da moeda única, a reforma do sistema de segurança social está no centro dos debates públicos há vários anos. Tanto na União em geral, como em Portugal em particular. Todos os temas conhecidos fazem parte desse debate: preparação do sistema para fazer frente ao envelhecimento demográfico; diminuição crescente do rácio de pensionistas na população activa; natureza e destino das transferências orçamentais; necessidade de evitar a ruptura financeira e o crescimento ilimitado do esforço do Estado; possibilidades de flexibilizar os esquemas de segurança, recorrendo à combinação com programas individuais e privados; e a eventual introdução de critérios de selectividade social e moderação da universalidade.

¹ Vistos de outra maneira, os gastos, em Portugal, com prestações de desemprego, elevam-se a 0,8% do PIB, um dos mais baixos valores da União (média: 1,9%)

² A Protecção social na Europa, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas 1995

³ No Parlamento Europeu, é relativamente consensual a ideia de que, como se diz numa resolução da Comissão de Assuntos Económicos e Monetários de 1997, "a evolução da população europeia permite antever dificuldades quanto à manutenção dos objectivos do défice constantes dos critérios de convergência num período inferior a dez anos". Nessa resolução foi aprovada decisão de mandar elaborar um estudo "sobre a questão de saber se os actuais sistemas de protecção social serão compatíveis com a observância dos critérios de convergência numa perspectiva de médio e longo prazo"

Entre as necessidades já detectadas contam-se: adequação dos sistemas de segurança aos novos rácios de actividade masculina e feminina (em Portugal situam-se praticamente à volta dos 50%) e ao permanente crescimento do emprego feminino; adaptação às novas necessidades de apoio a idosos que, sem família próxima ou longe dos seus familiares, vêm muito aumentada a sua dependência; e aumento de eficiência dos serviços e cuidados de saúde, muito fortes consumidores de recursos financeiros. De igual modo se discutem as possibilidades de integrar as políticas de protecção e as de emprego. Noutras palavras, as vias de “transformação do seguro de desemprego passivo num seguro dinâmico de empregabilidade”¹. De modo mais geral, a preocupação é a de fazer com que a fiscalidade e a protecção social não sejam desincentivos da actividade económica e se transformem, pelo contrário, em factores mais propícios ao emprego.

Esta reflexão iniciou-se, em Portugal e nos restantes países membros, muito antes da entrada em vigor da moeda única. Esta não parece ter ampliado as preocupações. Mas é de notar a lentidão com que, em Portugal e também na maioria dos Estados da União, se avança nesta área e na preparação de reformas.

Uma vez mais, a principal zona de fragilidade ou de dificuldades futuras reside nas disponibilidades orçamentais. A manterem-se os critérios de convergência e as cláusulas do Pacto de Estabilidade e Crescimento (défice abaixo dos 3%), ou, como é provável, a estreitarem-se esses critérios com vista à obtenção de orçamento equilibrados (saldo zero), haverá seguramente necessidade de rever, antes de cinco a quinze anos, seja os montantes de descontos sociais, seja os valores das prestações, seja o âmbito universal da protecção, seja, enfim, a variedade de prestações. Se isso não for feito, as outras soluções são conhecidas: aumento das receitas fiscais; diminuição de outros gastos da Administração a fim de libertar recursos para as despesas sociais; ou finalmente recurso a novas formas de segurança privadas que compensem ou completem os mecanismos institucionais.

¹ Cf. Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia, Comissão das Comunidades Europeias, Bruxelas, 1997

20. Negociação colectiva, sindicatos e euro

Perante a integração económica e monetária, a dispersão sindical mantém-se. Os hábitos e a organização dos sindicatos europeus são muito diferentes. A força de cada um, no quadro nacional, é igualmente diversa. As tradições e as regras de negociação salarial e colectiva, com ou sem intervenção do Estado, são também muito diferentes. E as tentativas ou embriões de sindicatos europeus são incipientes, enquanto as probabilidades de se conseguir uma negociação colectiva europeia são ainda mais ténues. Há quem, nos governos, nos partidos políticos ou entre os parceiros sociais, afirme as vantagens de uma organização sindical forte, de nível europeu, assim como, em consequência, o desenvolvimento da negociação colectiva de âmbito idêntico. O problema é todavia muito complexo. E a emergência da prática de uma negociação transnacional ou comunitária, sobretudo no caso da política salarial, é, a médio prazo, muito improvável.

Na verdade, os interesses dos diferentes sindicatos nacionais, sectoriais e empresariais, podem ser concorrentes e contraditórios¹. Uma negociação salarial europeia poderá mesmo ser negativa para os sindicatos com menor força ou das regiões mais desfavorecidas. Com efeito, uma negociação colectiva que implique factores de harmonização salarial pode destruir certas vantagens competitivas dos países mais atrasados ou de regiões mais carenciadas de investimentos produtivos, nomeadamente industriais. A flexibilidade salarial pode ser um trunfo, especialmente em períodos de quebra da procura e de menor crescimento. É, aliás, o que se afirma nos capítulos precedentes, onde se verificou que a flexibili-

¹ Cf., a propósito deste problema, Busch, Klaus, "*L'union économique et monétaire: Les dilemmes socio-économiques de l'intégration monétaire européenne*", in Union économique et monétaire et protection sociale, Observatoire social européen, 1995

dade dos salários reais foi, em Portugal, uma das vantagens económicas e eventualmente uma das causas de manutenção de relativamente baixas taxas de desemprego.

É verdade que o euro terá como consequência uma comparabilidade e uma transparência superiores, em particular nos domínios dos salários e dos preços. É possível que, nessas circunstâncias, haja pressões para uma harmonização salarial (e de preços), por parte dos sindicatos de trabalhadores com níveis de salários inferiores (e dos consumidores em idêntica situação), traduzida em graus de reivindicação. Todavia, não parece poder prever-se que tal aconteça de modo marcante. Na ausência de uma mobilidade perfeita do trabalho, será talvez através da flexibilidade salarial que certas regiões melhor se defenderão.

As dificuldades de uma negociação colectiva a nível europeu não terminam aqui. A diversidade ideológica e organizativa, assim como de história e tradições, faz com que o âmbito transnacional possa ser desfavorável aos sindicatos. Além dos interesses económicos potencialmente diferentes, os fundamentos políticos das organizações sindicais variam, no quadro europeu, da democracia cristã ao comunismo, passando pelo socialismo e a social-democracia, sem contar as variedades tipicamente nacionais. Dentro de cada país, há, por vezes, rivalidades ideológicas que, internacionalmente, poderão ser ainda maiores. Há sindicatos com uma longa prática de métodos cooperantes e participativos, enquanto outros têm mais tradições reivindicativas e conflituosas. Há sindicatos habituados à negociação bilateral e outros que apenas conhecem o trilateralismo. Em certos países, os sindicatos têm uma história de autonomia e independência perante os partidos políticos, os governos e o Estado, enquanto noutros, os vínculos e as dependências podem ser reais. De toda esta diversidade estão conscientes os sindicatos que preferirão, durante um período que se estima ainda longo, manter o Estado nacional como quadro privilegiado de negociação e concertação, mesmo se entendem, como se pode concluir das suas movimentações junto e no interior dos órgãos comunitários, utilizar o mais possível alguns factores favoráveis que a UE pode oferecer.

Nos casos, por exemplo, das condições de trabalho na empresa, dos aspectos ligados à segurança e à saúde no trabalho, da duração normal de trabalho, das normas de informação e participação e dos mecanismos de segurança e protecção social, os sindicatos nacionais tentam reforçar as suas posições e as suas reivindicações por intermédio dos factores multiplicadores a obter junto da Comunidade, dos governos e dos partidos europeus. São os sindicatos (em todo o caso a maior parte deles) os principais interessados na generalização da chamada "Carta Social" e na tradução efectiva das suas cláusulas em directivas e regulamentos¹. Mesmo assim, note-se, os resultados têm sido lentos.

Não é crível que o quadro de concertação social e de negociação colectiva, tanto no plano nacional como comunitário, se altere, em resultado da introdução do euro. Em Portugal, os sindicatos mais reivindicativos terão tendência a multiplicar as suas actividades que ponham em causa a transferência de "soberania monetária" para o Banco central europeu. E, em momento de dificuldades localizadas, sectoriais ou nacionais, tentarão exigir, pondo em causa as cláusulas do Pacto de Estabilidade e Crescimento, uma maior intervenção financeira do Estado. Mas não é de prever, a curto prazo e em resultado do acréscimo de integração europeia que representa a moeda única, um processo de integração sindical no âmbito nacional ou comunitário. É eventualmente possível que, coincidindo com a gradual introdução da moeda única, se assista a um alargamento de processos reivindicativos, especialmente por parte de sectores e sindicatos de trabalhadores que usufruem de condições mais distantes das que vigoram na União. Esse desenvolvimento, todavia, não põe necessariamente em risco a consolidação da União Monetária. Com efeito, os sindicatos, mesmo os

¹ Entre os órgãos da União, o Parlamento Europeu é aquele que mais pressão exerce no sentido da harmonização social, da equiparação da política social à política económica comunitária e da criação de fundos e mecanismos europeus de transferência e compensação. Nas suas resoluções, são frequentes as condenações explícitas da Comissão ou do Conselho, nomeadamente por "não tomar suficientemente em consideração a dimensão social das suas decisões". São várias as suas resoluções neste sentido. Ver em particular a "Resolução sobre as consequências para a política social do processo de estabelecimento da UEM", de 1994

mais reivindicativos, podem ser poderosos factores de integração, especialmente em momentos de crescimento, de reconversão económica e estrutural e de mudanças económicas aceleradas. Na Grande Bretanha, por exemplo, durante o século XIX, com sindicatos mais fortes do que na Europa continental, houve superior integração nacional e social, apesar da violência do crescimento capitalista, da existência de massas de camponeses sem terra, da muito especial situação dos mineiros, dos efeitos sociais da revolução industrial, das deslocações de populações, da destruição de comunidades tradicionais e do crescimento caótico das cidades industriais¹.

Todavia, no plano comunitário, onde são constantes os esforços tendentes a melhorar as relações entre parceiros sociais, é possível que, em consequência do reforço da União Monetária, se assista a um desenvolvimento do "Diálogo social", tão caro às instituições comunitárias. Nesse quadro, alguns direitos instrumentais, como sobretudo o direito à informação, conhecerão provavelmente um novo fôlego.

De qualquer modo, se o euro vier acelerar, como se espera, todos os factores de mudança económica e tecnológica, então poder-se-á afirmar que a moeda única terá contribuído, embora indirectamente, para trazer à superfície alguns aspectos mais tensos da questão social contemporânea. Esta reside essencialmente no fosso que existe entre a mudança económica e os ajustamentos sociais². A mudança social processa-se a ritmos muito mais lentos do que as mudanças económicas e tecnológicas. O capital pode ser separado do seu proprietário, mas o trabalho não pode ser separado do seu titular. O capital muda de sector, de empresa, de região ou de país, mas não se pode pedir a um trabalhador que mude com a mesma rapidez de profissão, de empresa, de sector, de qualificação, de residência, de língua, de país ou de família. Mesmo tendo em conta as possibilidades abertas por novas formas de trabalho à distância e pelas capacidades de transmissão de informação, o estrangimento da unidade entre trabalho e trabalhador continua a ser real. É neste desfazamento de processos, ainda por

¹ Ver Judt, Tony, "The Social Question Redivivus", in Foreign Affairs, Setembro/Outubro, 1997

² Idem

cima no contexto da globalização e do alargamento provável da União, que podem residir fontes de conflitos e de tensões sociais, para o que as responsabilidades da moeda única são diminutas. Com efeito, o seu papel será sobretudo o de ampliar ou tornar mais fáceis as tendências gerais da evolução económica. Mas, em contra-partida, pode ser também que tenha efeitos de aumento da coesão entre países que, noutras circunstâncias, estariam colocados em situação muito mais concorrencial.

21. Rendimentos, salários e desigualdades

É provável que o euro não tenha consequências directas na distribuição de rendimentos e salários¹. No entanto, associado a taxas razoáveis de crescimento, poderá contribuir para um aumento de rendimentos. Por outro lado, ao influenciar a descida das taxas de juros, como já se verificou durante o período de transição, “afectará positivamente a distribuição dos salários e rendimentos, promovendo uma redução das desigualdades”².

Nas análises que precedem, insistiu-se sobremaneira no facto de a evolução dos rendimentos e salários depender de outros factores realmente decisivos, como o envelhecimento da população, o aumento da escolaridade e o crescente acesso das mulheres ao mercado do trabalho³. A esses, outros se acrescentam, com impacto nas desigualdades sociais, entre os quais a transferência de população activa das actividades primárias para as secundárias e terciárias, a qualificação do trabalho, a produtividade, a formação profissional, a legislação do trabalho e as regras contratuais sobre a igualdade de oportunidades, o sistema fiscal, os mecanismos de apoio ao desemprego e ao rendimento e os esquemas de protecção social. Sem falar, evidentemente, no crescimento económico.

Toda a informação disponível, desde os anos sessenta, permite concluir que, globalmente, a população portuguesa conheceu um importante aumento de níveis de vida⁴. Este facto é visível atra-

¹ Ver o Capítulo 10 do *IEEP*

² *Idem*, pág. 474

³ De notar que as mulheres representam actualmente cerca de 50% da população activa; são maioritárias na Função Pública, nomeadamente nos sectores da Educação e da Saúde; atingem proporções superiores a 56% da população estudantil universitária e politécnica; e contam por mais de 65% dos diplomas universitários anualmente atribuídos. Ver Barreto, A., “*A Situação...*”, op. cit.

⁴ Ver Capítulo 10., pág. 449 e segs; assim como Barreto, A., “*A Situação...*”, op. cit.

vés de múltiplos indicadores: rendimentos monetários, conforto doméstico, benefícios sociais, consumos alimentares, acesso a serviços e equipamentos colectivos e despesas com lazer e outros bens que não os de primeira necessidade. Todavia, a melhoria global de níveis de vida, incluindo, sem margem para dúvidas, os dos grupos de menores rendimentos, não implica necessariamente uma diminuição das desigualdades.

Com efeito, a evolução da distribuição de rendimentos e salários, durante as últimas décadas, revela tendências contraditórias. Assim, as desigualdades parecem ter diminuído durante os anos oitenta, mas, nos noventa, há sinais de inversão, sendo embora cedo, com as estatísticas conhecidas, para proceder a uma avaliação mais precisa. Noutras palavras: os grupos mais pobres da população (10 a 20% dos escalões inferiores de rendimento) conheceram, nas últimas décadas, uma melhoria muito nítida de níveis de vida e de condições de conforto e bem-estar, mas, em 1995, encontram-se mais distantes dos grupos mais ricos (10% dos escalões superiores de rendimento).

É possível que, em Portugal, a tendência para a redução de desigualdades tenha sido ligeiramente mais manifesta nos salários do que nos rendimentos das famílias. Com efeito, a importância dos rendimentos não salariais nas famílias de mais baixo nível de vida é significativamente maior, devido em particular à idade dos agregados mais idosos (e reformados). Cerca de dois milhões e quatrocentos mil pensionistas auferem rendimentos de reduzido valor médio (benefícios da protecção social) que, muitas vezes, constituem as únicas fontes de rendimento.

A comparação entre os membros da União revela que Portugal é o país com maior diferença entre as classes de maiores e menores rendimentos. Segundo os estudos do Eurostat, "Portugal exhibe o mais alto grau de desigualdade da União"¹. Os 20% de agregados

¹ EUROSTAT, "Repartição do rendimento e da pobreza na Europa dos doze em 1993", Luxemburgo 1997. O estudo utilizou os coeficientes de Gini. Para Portugal, foi apurado o valor de 0.42; Grécia, 0.35; Reino Unido e Itália, 0.37; Espanha, 0.35; Irlanda, 0.34; e para a média da Europa de doze, 0.35. Este estudo está integrado no inquérito permanente que o Eurostat realiza anualmente, o "Painel Comunitário dos Agregados Familiares". O estudo feito em 1998, relativo ao Painel de 1994, revela posições praticamente idênticas (EUROSTAT, Luxemburgo 1998, no prelo)

familiares mais pobres recebem cerca de 6% dos rendimentos monetários totais das famílias, montante equivalente à Grécia, Espanha e Itália. Mas os 20% mais ricos recebem 46% do rendimento total, valor superior ao de todos os outros: Irlanda e Reino Unido, 43%; Grécia, Itália e Espanha, 42%, ; média da Europa dos doze, 41%; e, no outro extremo da escala, Dinamarca, 33%; e Bélgica, 36%. Por outro lado, Portugal é também o país onde um maior número de agregados familiares se encontra abaixo do nível de pobreza: 29%; contra 24% na Grécia, 23% no Reino Unido; 21% na Irlanda; 19% em Espanha; 18% na Itália; e 17% para a média da Europa dos doze¹. Também a proporção de indivíduos vivendo em agregados familiares pobres revela a posição de Portugal: 26%, contra 22% na Grécia e no Reino Unido; 21% na Irlanda; 20% na Espanha e na Itália; 17% para a média da Europa dos doze; e, no extremo, 6% na Dinamarca e 11% na Alemanha².

Esta situação coexiste com o facto de o Produto *per capita* português ter sido aquele que, nos últimos vinte ou trinta anos, mais cresceu e, entre os que se situam abaixo da média europeia, o que mais reduziu, proporcionalmente, a distância que os separa deste último valor.

Esta evolução da distribuição de rendimentos e salários é ainda afectada por dois outros fenómenos: o aumento da escolarização e o crescimento da população “dependente”. Quanto ao primeiro, tratou-se de uma verdadeira explosão escolar, verificada desde o fim dos anos sessenta, princípio dos setenta.

¹ Cf. EUROSTAT, op. cit.. O nível ou limiar de pobreza é um conceito relativo cuja definição é: “O patamar de pobreza corresponde a 50% da média aritmética das despesas/rendimentos líquidos equivalentes”

² Idem

**População residente, dos 15 aos 64 anos,
sem grau de instrução completo¹***(em percentagem da população residente destes grupos de idade)*

Anos	Analfabetos	Lê e escreve, mas sem grau	4 ^a classe ou 1 ^o ciclo incompletos
1960	34	29	-
1970	25	6	17
1981	15	1	14
1991	7	1	11

Tendo em conta que a quase totalidade dos analfabetos são adultos, mais provavelmente idosos e reformados, temos que a escolarização deu, aos grupos mais novos, um instrumento de qualificação profissional, de promoção social e profissional e de melhoramento dos seus níveis salariais e de rendimento. Aliás, como se viu anteriormente, o grau de escolarização foi, nos últimos anos, como parece ser em geral, um factor de desigualdade².

A "explosão escolar" pode ainda ser ilustrada pela frequência do Ensino secundário (actuais 10^o a 12^o anos e antigos 6^o e 7^o anos liceais), do Ensino Superior, universitário e politécnico, público e privado, assim como pelo número de estudantes que concluíram um curso superior.

¹ Ver Barreto, A., op. cit.. As origens destes dados são os Censos da População, do INE

² Ver Capítulo 10, pág. 464 e segs. do *IEEP*

Ensino secundário: alunos matriculados e conclusões¹

Anos	Alunos	Conclusões
1960/61	8 360	2 747
1965/66	13 095	3 654
1970/71	25 726	6 862
1975/76	82 870	22 446
1980/81	134 746	29 974
1985/86	170 961	61 748
1990/91	309 114	124 979
1993/94	301 545	<i>n.d.</i>
1994/95	288 065	<i>n.d.</i>
1995/96
1996/97	427 384	..
1997/98	410 368	..

Ensino Superior: Alunos matriculados²

Anos	Alunos
1960/61	24 149
1965/66	33 972
1970/71	49 461
1975/76	70 912
1980/81	87 256
1986/87	114 225
1990/91	186 780
1994/95	290 437
1995/96	313 495
1996/97	334 125

¹ Ver Barreto, A., op. cit.. A origem destes dados é o Ministério da Educação

² Idem; e Departamento do Ensino Superior, Ministério da Educação

Estudantes que concluíram um curso superior¹

Anos	Conclusões
1960/61	2 184
1965/66	2 542
1970/71	3 068
1975/76	9 662
1980/81	10 942
1985/86	8 962
1990/91	18 671
1993/94	32 701
1994/95	36 376
1995/96	39 186

Esta evolução alterou profundamente a estrutura profissional e etária, com prováveis efeitos nos níveis de remuneração e rendimento. Os trabalhadores sub-qualificados concentram-se nas camadas mais idosas e menos remuneradas da população, assim como nos grupos de reformados.

A “revolução escolar e profissional” ainda está longe de ter alcançado resultados comparáveis com os da maior parte dos países europeus. Na verdade, apesar dos progressos registados nas três últimas décadas e da rapidez com que se verificaram, os níveis de instrução e de qualificação profissional estão ainda longe dos europeus. Quer isto dizer que só daqui a alguns anos, duas ou três décadas, a estrutura da população portuguesa, do ponto de vista escolar, seja comparável com a dos restantes Estados membros. Nessa altura, é possível que, globalmente, a formação cultural e técnica seja um factor de redução das desigualdades, o que não é actualmente o caso. Por enquanto é sobretudo um factor de pro-

¹ Idem; e dados fornecidos pelo Departamento do Ensino Superior do Ministério da Educação

moção de uma parte substancial da população¹. O que significa que é também uma causa de desigualdades de salários e rendimentos².

Quanto ao segundo fenómeno acima referido, o crescimento da "população dependente", trata-se de uma realidade bem conhecida: o aumento rapidíssimo do número de "inactivos", reformados e pensionistas. Em 1960, poder-se-iam contar em menos de 100.000 os reformados e pensionistas isto é, menos de 3% da população activa. Em 1995, aquele valor elevava-se a cerca de 2.700.000, quase 55% da população activa (Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações). Vários factores contribuíram para esta situação, entre os quais: o envelhecimento da população; o abandono das actividades agrícolas, sem substituição; o alargamento e a universalização do Estado de protecção social; e a alteração das estruturas familiares.

Os grupos de pessoas, idosas em particular, anteriormente "dependentes" dos familiares, são hoje "dependentes" dos sistemas oficiais de protecção. Em certo sentido se poderia dizer que, por essa via, aumentaram os rendimentos familiares. Acontece que as famílias são hoje diferentes e os idosos fazem cada vez menos parte dos agregados familiares em idade activa. Nestes, de menor dimensão e com pelo menos os dois adultos activos com emprego, os rendimentos aumentaram, nomeadamente *per capita*. Os agregados familiares de idosos e reformados verão aumentar a sua distância de rendimento relativamente aos restantes.

Nestas condições e como se viu nos capítulos anteriores, não são de prever efeitos significativos do euro nos níveis de rendimento e salários, menos ainda nas desigualdades sociais. Como não são previsíveis efeitos do euro que afectem diferencialmente os rendimentos e os níveis salariais dos diversos sectores de actividade. Em todas estas realidades, a evolução global da sociedade e a de certos elementos estruturais é muito mais decisiva do que a da integração

¹ Ver Capítulo 10., pág. 465 e segs.

² Ver Machado, José. A.F. e Mata, José, "A distribuição dos salários em Portugal, 1982-1994", in Boletim económico (trimestral), Março de 1998, Banco de Portugal, Lisboa. Os autores do estudo concluem que "o notável aumento do nível educacional médio dos trabalhadores terá, assim, sido um dos factores que contribuíram para o aumento da desigualdade salarial registado entre 1982 e 1994"

monetária. Aliás, pela observação indirecta da evidência empírica, nem sequer a integração europeia, em termos gerais (de 1985 para cá), parece ter tido uma relevante influência na distribuição de rendimentos. Com efeito, durante os dez anos de integração, as desigualdades sociais em Portugal conheceram duas tendências evolutivas de sinal contrário: primeiro a redução, depois o agravamento.

Uma última interrogação, a propósito da distribuição de rendimentos, diz respeito aos recursos públicos disponíveis para as políticas sociais de toda a espécie (segurança social, educação, saúde, formação profissional, habitação, justiça e segurança). As políticas sociais, por via da sua função redistributiva, têm uma importância indiscutível para os rendimentos das famílias e dos indivíduos. Como se sabe, o euro implica, antes e depois da sua criação e entrada em vigor, uma reforçada disciplina orçamental, que procura não só manter as fasquias dos chamados “critérios de Maastricht”, como mesmo ir mais além e visar o equilíbrio orçamental. Tal disciplina poderia implicar uma redução drástica ou gradual dos recursos financeiros do Estado adequados aos actuais níveis de protecção social e de prestação de serviços públicos. Todavia, como se viu nos capítulos anteriores, se o crescimento económico não for negativo ou muito baixo (situações que, de qualquer modo, representariam pressões fortes sobre as finanças públicas), será possível encarar a disciplina orçamental sem diminuição de protecção, graças a uma política fiscal, de superior eficácia, que aumente as receitas e a uma política de contenção das despesas públicas em sectores que não causem danos à política social¹.

As apreensões são legítimas, mas a inevitabilidade da diminuição de recursos para as políticas sociais não é demonstrável, nem fundamentada. Já durante os últimos anos, o défice desceu de modo significativo, abaixo dos 3% de Maastricht, e as despesas sociais não foram afectadas. Pelo contrário, em certos casos, como nos do aumento e alargamento dos subsídios de desemprego (fim dos anos oitenta, princípio dos noventa), no da subida regular e acima da taxa de inflação das pensões mínimas (de 1985 a 1995) e no da criação do “rendimento mínimo garantido” (1996/97), foi possível

¹ Ver, em particular, os Capítulos 4. e 10 do *IEEP*

aumentar e melhorar as prestações sociais. O esforço crescente do orçamento na “função social do Estado” pode ser ilustrado pela despesa por habitante.

Despesa pública por habitante¹

(em contos, a preços constantes de 1990)

Anos	Educação	Saúde	Segurança Social
1985	27,5	26,8	14,3
1990	42,5	35,7	12,5
1994	52,9	46,9	37,8
1995	57,2	49,7	43,3
1996	61,0	52,0	43,5
1997

Também é certo que, segundo certos autores, o critério dos 3% foi alcançado com sucesso e sem sacrifícios da política social graças a um conjunto de “circunstâncias favoráveis”². Entre estas, encontrar-se-iam sobretudo: as taxas de crescimento económico, a descida das taxas de juro, a redução da dívida pública, as receitas das privatizações e os saldos positivos dos fluxos financeiros com a União Europeia (nomeadamente os Fundos Estruturais). No entanto, sem uma política monetária adequada, consagrando uma disciplina orçamental rigorosa, não teria sido possível tirar suficientemente proveito dessas “circunstâncias favoráveis”. Estas, aliás, são elas próprias influenciadas por uma estratégia deliberada. Na verdade, alguns dos sucessos acima referidos são o resultado de escolhas e de decisões políticas e dependeram da disciplina monetária que as acompanhou.

Se o crescimento da economia se mantiver a níveis razoáveis e elevados, as receitas fiscais manter-se-iam igualmente elevadas. E não seriam de prever problemas sérios na área dos recursos finan-

¹ Ver Barreto, A., op. cit.

² Ver, em particular, José da Silva Lopes, em intervenções públicas, nomeadamente no quadro das suas actividades como presidente do Conselho Económico e Social

ceiros para as políticas sociais. Mas se o crescimento económico for de níveis inferiores, é possível que surjam problemas sociais. Tanto mais quanto se estará, dentro de poucos anos, em situação em que não se beneficiará de duas vantagens actuais: as receitas das privatizações; e uma tão significativa descida das taxas de juro quanto foi nos últimos anos. Havendo ainda a hipótese de, dentro de alguns anos, diminuïrem os fundos estruturais europeus.

Nessas circunstâncias, haverá que contar com uma dificuldade previsível, mas de difícil determinação: a pressão sobre o orçamento, a fim de manter a disciplina do equilíbrio e em ordem a financiar as políticas sociais. A solução para este problema deverá ser procurada por duas vias: a fiscal e a da contenção orçamental. A do aumento dos níveis de fiscalidade comporta algumas dificuldades. Apesar de Portugal não se encontrar entre os países com níveis mais elevados, não é fácil prever uma grande margem de manobra nesse domínio.

A da diminuição acentuada da despesa pública também revela complexidade e não é politicamente fácil. Nesta área, os sectores poderão ser o de obras públicas, com impacto no desemprego; e os das despesas de carácter social: saúde, educação, segurança social. Na educação, é fácil prever diminuições de crescimento, ou mesmo diminuições de despesa, dado existir o sentimento de que o orçamento educativo está hipertrofiado, isto é, há desperdício. Além disso, há outros factores que sugerem travagem no crescimento da despesa. O número de alunos do Ensino Básico está em diminuição acentuada. No Ensino Superior, os níveis de frequência parecem ter encontrado um patamar que anuncia uma relativa estabilidade. Neste mesmo nível educativo, onde agora são pagas propinas, continua a verificar-se um desperdício razoável, dado que, em muitos casos, não existem prescrições e as taxas de abandono são elevadíssimas. Na Saúde, a contenção parece ser mais difícil, sem alteração essencial das regras de universalidade e sem a introdução de princípios estritos de selectividade. Na Segurança Social, há também, é certo, o recurso à selectividade, mas a margem parece muito menor, dado que os níveis das pensões mínimas e médias se encontram ainda a valores muito baixos.

A pressão orçamental poderá assim ter particular incidência no funcionalismo. A função pública tem sistematicamente aumentado de volume e de massa salarial. E quando os vencimentos parecem aumentar muito moderadamente, ou a par ou abaixo da inflação, surgem outras vias pelas quais a totalidade de vencimentos pagos no fim do ano aumenta em termos reais. Essas vias são, regularmente, as da reestruturação de carreiras, da reclassificação, da “reparação de injustiças” e do descongelamento de escalões.

22. Consumo Público

Se, no consumo público, nada se alterar, é realmente possível que haja pressões sobre o orçamento e que as políticas sociais sejam afectadas. Uma rápida observação dos últimos anos revela, com efeito, que o consumo público não cessou de aumentar em termos reais (com a excepção de um só ano, 1993).

Taxa anual de variação real do consumo público¹

Anos	t.v.r. %
1986	7,3
1987	4,4
1988	8,1
1989	4,6
1990	1,9
1991	3,2
1992	1,5
1993	- 1,5
1994	1,6
1995	1,9
1996	1,1
1997	..

Apesar da muito insuficiente informação existente sobre a real situação da função pública, sua evolução e estruturas, os elementos disponíveis mostram que o essencial do crescimento do consumo público se ficou a dever sobretudo a custos de pessoal: aumento de funcionários (pelos vários métodos conhecidos), aumento de ven-

¹ Banco de Portugal, "Relatório do Conselho de Administração", Lisboa, vários anos

cimentos, descongelamentos de escalões e reestruturação de carreiras. Nos últimos cinco anos, os anos “dos critérios de Maastricht”, só uma vez as despesas com pessoal tiveram evolução negativa.

Importante também é o facto de, nos últimos anos, segundo o Banco de Portugal, “o crescimento das remunerações por trabalhador no Sector Público Administrativo ter sido superior ao registado, em média, para o conjunto da economia”¹. Esta diferença do crescimento real das remunerações pode medir-se, aproximadamente, comparando os aumentos obtidos no sector empresarial com os da economia em geral. A diferença, sem ser absolutamente rigorosa, é sobretudo a que decorre dos aumentos praticados no Sector Público Administrativo.

Taxa anual de variação real das remunerações por trabalhador²

Anos	Economia total	Empresas
1987	3,8	2,8
1988	0,7	- 1,4
1989	1,6	0,5
1990	3,4	2,5
1991	1,9	- 0,4
1992	3,6	1,5
1993	1,2	- 0,1
1994	- 0,3	- 0,2
1995	1,9	0,8
1996	3,1	1,6

Parece assim haver lugar para actuações no Sector Público Administrativo, designadamente no consumo público, que permitam libertar recursos, afectá-los mais racionalmente ou torná-los disponíveis, caso seja necessário, para as políticas sociais. Essas inter-

¹ Idem, Lisboa 1997

² Idem.

venções, por outro lado, são tanto mais necessárias quanto, como se disse, algumas circunstâncias favoráveis vão rapidamente desaparecer, independentemente das políticas ou de factores económicos, como é o caso das receitas das privatizações, cujo recurso é, por definição, finito. Como se pode ver, foi muito considerável a “folga” proporcionada por esta fonte de receitas.

Receitas das privatizações¹

(milhões de contos)

Anos	Estado	Total ²
1987		0,024
1988		1,817
1989	49,654	78,866
1990	138,893	169,570
1991	102,848	173,002
1992	214,142	313,544
1993	59,850	80,386
1994	92,568	188,120
1995	133,345	363,536
1996	381,984	n. d.
1997	825,900	n. d.

Boa parte das receitas das privatizações foi aplicada na amortização e na anulação da dívida pública, o que permite, em consequência, superiores margens de manobra orçamental. Em 1996, por exemplo, foram afectados a esse fim 292 milhões de contos.³

¹ Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos e, designadamente: de 1987 a 1995: GAFEPP (Gabinete para a Análise do Financiamento do Estado e das Empresas Públicas); 1996: Conta Geral do Estado, Ministério das Finanças; 1997: Direcção Geral do Orçamento, Ministério das Finanças

² A coluna “total” inclui, além das receitas obtidas directamente pelo Estado (Sector Público Administrativo), outras entidades distintas, embora públicas, como o IPE e empresas públicas

³ Banco de Portugal, op. cit.

Estas “margens de manobra” não devem, todavia, ser entendidas como remédio e cura de dificuldades económicas, nem sequer como instrumentos racionais de acção social. Na verdade, como vimos em capítulos anteriores, a política orçamental apenas “desempenhou um papel estabilizador perante quebras moderadas ou expansões muito vigorosas na actividade económica”; e contribuiu, de modo negativo, para a estabilização, “quando ocorreram quebras acentuadas ou expansões moderadas da produção”¹. Quer isto dizer que a tão proclamada liberdade de manobra orçamental nacional, em situação de dificuldades, não teve os efeitos desejados. De igual modo, os efeitos da política orçamental discricionária, designadamente dos “défices virtuosos”, no crescimento económico, são perversos. Isto é, a política orçamental favorece o crescimento sustentado se e quando não produz défices orçamentais. Mais precisamente, “quando consegue controlar e reduzir” os défices.

Parece ser assim no sector do funcionalismo público que se verificará a mais forte pressão em resultado directo e indirecto da disciplina orçamental. A ser verdade, como parece, que o Sector Público Administrativo revela um grande número de distorções (pessoal desqualificado, serviços desnecessários, deseconomias e desperdício, excesso de burocracia, etc), então estamos perante um constrangimento ou uma dificuldade cujas soluções se revelam positivas para o funcionamento da economia e para a sociedade. Neste último caso, ao diminuir a pressão sobre os contribuintes e ao eliminar o diferencial no crescimento dos vencimentos que se verifica entre a Função Pública e o pessoal das empresas.

Na ausência de estatísticas rigorosas sobre a Função Pública e sua evolução, é necessário recorrer a fontes diversas e cálculos diferentes, a fim de obter, embora muito aproximado, um panorama do respectivo crescimento.

¹ Ver, supra, páginas 196 a 201.

Efectivos da Função Pública¹
(central e local)
(em milhares)

Anos	Efectivos
1978	366,5
1983	435,8
1986	464,3
1988	485,4
1989	676,5
1990	686,0
1991	695,6
1992	705,3
1993	715,2
1994	653,8
1997	(630,0)

Segundo os dados conhecidos, o volume de emprego na Função Pública não é sequer dos mais elevados na União Europeia². Acontece, todavia, que o peso dos vencimentos e do consumo públicos no Produto é superior. Além disso, a estrutura de emprego no Sec-

¹ Ver Barreto, A., op. cit.. Os dados não são absolutamente comparáveis. Em particular, certos anos não incluem os efectivos das Forças Armadas e das Forças de Segurança: de 1978 a 1988; e em 1994. As fontes são diversas: de 1978 a 1988: Direcção Geral da Administração Pública; de 1989 a 1993: Instituto Nacional de Estatística; em 1994: Secretariado para a Modernização Administrativa. Estes números devem ainda ser cotejados com os dos "Subscritores da Caixa Geral de Aposentações", que reflectem uma realidade próxima do que será a totalidade de trabalhadores com um qualquer vínculo à Função Pública. Para os últimos anos, os dados são os seguintes: 1992: 668,7; 1993: 661,3; 1994: 638,3; 1994: 637,7. De notar a tendência para a redução, facto que, aliás, contraria as informações de carácter financeiro. O Recenseamento Geral da Administração Pública, levado a cabo em 1997 e 1998, confirma as ordens de grandeza aqui referidas. Os valores ali revelados, em Junho de 1998, não são ainda finais nem completos, mas apontam para um volume global do funcionalismo à roda dos 630.000 efectivos

² É o que afirmam as publicações e os estudos da OCDE e da UE

tor Público Administrativo revela grandes desequilíbrios, como sejam, por exemplo, altas percentagens de pessoal desqualificado, carências de profissionais em sectores sociais de primeira necessidade (saúde, educação, apoio a idosos) e excessos de efectivos em sectores puramente burocráticos susceptíveis de racionalização. Por outro lado, o crescimento do emprego público administrativo tem sido mais rápido do que nos sectores empresariais. Finalmente, como vimos, a taxa de crescimento dos vencimentos públicos tem igualmente sido, quase sempre, superior à do total da economia e à das empresas.

Em conclusão, a pressão que a disciplina orçamental exercerá, eventualmente, sobre o consumo público, longe de representar uma dificuldade, poderá ser, apesar da possibilidade de emergência de conflitos sociais e políticos, um incentivo à modernização administrativa, à redução do desperdício público e ao estabelecimento de uma superior "justiça" na remuneração respectiva dos diversos sectores de emprego.

23. Conclusões

Prevê-se que a transição e a entrada em vigor do euro sejam, do ponto de vista social, cultural e psicológico, relativamente fáceis. As precauções tomadas, os prazos previstos e as circunstâncias económicas em que se desenrolará tal operação são de molde a que os cidadãos se habituem rapidamente à moeda comum e única.

As principais implicações sociais da adopção da nova moeda são mediatizadas pelas suas consequências económicas, nomeadamente as previsíveis e já efectivas realidades: a baixa de taxas de juro reais, a estabilidade cambial, uma superior estabilidade geral de preços, uma mais acelerada dinâmica de integração das economias e um aumento da capacidade produtiva da economia portuguesa.

As novas condições de transparência dos mercados poderão ter, a prazo e gradualmente, alguma influência na aproximação dos preços ao consumidor nos diversos países e regiões, mas é pouco provável que os salários venham a conhecer um impacto idêntico.

Por outro lado, os efeitos sociais do euro dependerão da conjuntura e do crescimento económico. Os níveis de emprego e desemprego, a dispersão salarial e as desigualdades sociais não serão, em princípio, condicionados directamente pela nova moeda, mas sim pelos efeitos dos ritmos de crescimento da produção e da procura.

As novas circunstâncias económicas e monetárias e as novas condições do mercado não deverão promover a deslocação do trabalho, isto é, não são de esperar novos fluxos migratórios de trabalhadores portugueses para outros países da União. A mobilidade dos trabalhadores está condicionada por outros factores sociais e culturais que não serão, pelo menos a um prazo razoável, afectados pelo euro.

As políticas sociais nacionais poderão ser afectadas, não pelo euro *per se*, mas pela disciplina monetária e orçamental que pressupõe a

União Económica e Monetária na sua actual configuração. As obrigações do Estado, relativamente à diminuição dos rácios da dívida e do défice, assim como a procura, a prazo, de um orçamento equilibrado, poderão, inicialmente, exigir um esforço de contenção na despesa pública. Mas a principal consequência será a de libertar recursos disponíveis para a função social do Estado. A pressão sobre a despesa social será pouco visível em períodos de expansão e de crescimento económico sustentado, mas poderá ser significativa em momentos de menor crescimento. Todavia, as necessidades de reforma e de alteração de regras dos sistemas de protecção social não resultam especificamente deste novo regime económico: com efeito, tanto em Portugal como na totalidade dos países membros da União, estão em curso estudos e tentativas de mudança fundamental dos sistemas de segurança social. Com efeito, as restrições financeiras, as dificuldades orçamentais, as distorções dos sistemas de segurança e o *stress* demográfico já estão presentes em todos os Estados membros. As necessidades de disciplina já são reais há alguns anos e existem independentemente do euro e do Pacto de Estabilidade.

Apesar da existência de pressões políticas com esse objectivo, não se prevêem, nem sequer a médio prazo, passos relevantes no sentido da afirmação de políticas sociais europeias comuns e da sua adopção generalizada pelos diferentes países. Eventualmente, o euro poderá contribuir para a consolidação de um clima favorável a uma muito gradual harmonização de critérios, especialmente no domínio dos direitos sociais e das condições de trabalho, mas não no que diz respeito à harmonização quantitativa de prestações sociais.

O euro é um contributo relevante para uma superior integração europeia da economia portuguesa, de que poderão resultar um acréscimo de estabilidade económica e financeira e mais favoráveis condições de crescimento sustentado, além de uma mais rigorosa disciplina orçamental. Boa parte destes resultados já hoje se verifica, após alguns anos de transição. Apesar de eventuais pressões sobre a despesa pública de carácter social, aqueles resultados são, por si só, realidades de efeitos sociais positivos.

O IMPACTO DO EURO NA ECONOMIA PORTUGUESA
AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS

Título: O Impacto do Euro na Economia Portuguesa
As Implicações Sociais

– Um Estudo Coordenado pela Faculdade de Economia
da Universidade Nova de Lisboa
Lisboa, Julho de 1998

Concepção da capa, maquetagem

e edição: Miguel Vieira – Gabinete de Comunicação Social
do Ministério das Finanças

Fotolito, montagem, impressão e encadernação:

Departamento de Documentação e Artes Gráficas
Direcção-Geral da Administração Pública

Depósito Legal – 123 138/98

ISBN: 972-9244-46-4

Ministério das Finanças

