



NOTAS ECONÓMICAS

A MOEDA ÚNICA NA REINVENÇÃO DA EUROPA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Moeda Única e Coesão



José da Silva Lopes Conselho Económico e Social

1. O conceito de coesão económica e social

Nos termos do Artigo B do Título I do Tratado da União Europeia, introduzido na Cimeira de Maastricht, em 1992, o progresso económico e social na União assenta sobre três pilares: o do Mercado Interno, o da União Económica e Monetária e o do reforço da Coesão Económica e Social.

O tema do presente texto trata das inter-relações de dois desses pilares: o da União Económica e Monetária; e o do reforço da coesão económica e social.

Não são discutidas, aqui, as vantagens e custos da UEM em geral. Mas vai partir-se do princípio de que a construção da Europa não poderá avançar sem se estabelecer a UEM. Não se pode conseguir um verdadeiro mercado interno com taxas de câmbio flutuantes, tanto mais que, num contexto de liberdade de movimentos de capitais, essas taxas são frequentemente determinadas por factores que nada têm a ver com a esfera real da economia e, nomeadamente, com a competitividade na produção e no comércio de bens e serviços. Por outro lado, a experiência já demonstrou que, num contexto de livre circulação de capitais, um sistema como o SME, com câmbios estáveis mas susceptíveis de ajustamentos, não é sustentável a prazo, em face de ataques especulativos, como os que obrigaram a alargar para 15% as margens de flutuação do mecanismo de taxas de câmbio daquele sistema.

A moeda única é, por isso, indispensável. Mas a coesão económica e social, isto é, a redução das desigualdades económicas e sociais entre os vários países e regiões da Europa, não é menos necessária. O imperativo da Coesão Económica e Social está estabelecido, desde a aprovação do Acto Único, no artigo 130^o-A do Tratado da União Europeia. Considera-se que sem esse imperativo não é possível conseguir o desenvolvimento harmonioso da Comunidade. É mesmo frequente dizer-se que, sem ele, a União Europeia não será politicamente viável a longo prazo. Por outro lado, a UEM não poderá funcionar eficazmente se persistirem diferenças muito acentuadas entre os níveis de rendimentos, entre as estruturas económicas e entre as características dos mercados de trabalho dos países que a virão a integrar.

O conceito de coesão económica e social é, porém, muito pouco preciso.

Na acepção mais corrente, entende-se que ele se refere ao objectivo, expressamente mencionado no artigo 130^o-A do Tratado da UE, de reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas, incluindo as zonas rurais.

Mas a coesão económica e social envolve várias outras dimensões.

Envolve o combate ao desemprego, cuja persistência a níveis elevados constitui hoje um dos mais sérios desafios a que a Europa tem de fazer face.

Envolve a reestruturação económica e social de regiões que, embora com níveis de rendimento *per capita* relativamente elevado, são gravemente atingidas por choques na procura, ou por choques na oferta, incluindo os choques tecnológicos e os que são provocados pela concorrência de países extra-comunitários, como acontece, por exemplo, nas regiões fortemente dependentes de indústrias em declínio.

Envolve, no entender de largas camadas de população, a defesa do chamado modelo social europeu e uma harmonização que estabeleça, em todos os países e regiões da União, níveis mínimos de segurança social e de protecção dos interesses dos trabalhadores.

Envolve, ainda, a luta contra a pobreza e a exclusão social que, em anos recentes, têm vindo a alastrar em muitos países, mesmo nos mais prósperos.



Como frequentemente acontece em economia, há, porém, conflitos entre os objectivos correspondentes a estas várias dimensões da coesão económica e social.

Os recursos financeiros que podem ser utilizados para promover a coesão económica e social, são limitados. Ora, como as regiões em declínio que carecem de reestruturação económica e social não coincidem com as regiões em atraso de desenvolvimento, os fundos que forem gastos no apoio às primeiras, ficarão a faltar para estimular o desenvolvimento das segundas. Analogamente, como as regiões de maior desemprego na UE nem sempre são as que têm menores níveis de rendimento *per capita*, há frequentemente conflitos entre as políticas de coesão destinadas a combater o desemprego e as que visam a redução das desigualdades nos níveis de desenvolvimento das diversas regiões.

Poderiam ainda referir-se os conflitos, que muitos apontam, entre a defesa do modelo social europeu e o combate ao desemprego, ou o conflito entre a redução das assimetrias regionais e a maior harmonização das normas sociais à escala de toda a UE. Este último conflito é especialmente importante: se a maior harmonização dos padrões de segurança social e das regulamentações laborais implicasse, nas regiões menos desenvolvidas, agravamentos dos custos de mão-de-obra, que não estivessem em correspondência com os aumentos da produtividade média do trabalho, essas regiões perderiam as vantagens comparativas que resultam dos seus baixos custos de mão-de-obra, necessários para compensar fracos níveis de produtividade; elas poderiam, assim, ver-se condenadas à estagnação ou mesmo ao declínio económico e à persistência de fortíssimos níveis de desemprego.

Se outras razões não houvesse, bastariam estas complicações, que acabam de ser mencionadas, para tornar extremamente difícil e pouco precisa a análise das inter-relações entre a UEM e a coesão económica e social.

Para não se entrar em toda a complexidade dessa análise, os comentários das secções seguintes referem-se exclusivamente à dimensão da coesão económica e social que é a mais frequentemente discutida e a que maior prioridade até agora tem merecido nas políticas da Comunidade: a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões da UE.

2. Os fundamentos da coesão económica e social

Mesmo os que aceitam que o saldo dos custos e benefícios da UEM será positivo para o conjunto dos países que vierem a entrar no sistema de moeda única, reconhecem que esse saldo não se repartirá igualmente entre todos os países. Uns beneficiarão mais do que outros. Põe-se, por isso, a questão de saber se os que beneficiarão menos não serão exactamente os que têm economias mais atrasadas e menos prósperas.

É bem sabido que a teoria económica não tem uma resposta incontroversa para esta questão. As análises empíricas também não proporcionam esclarecimentos inteiramente satisfatórios.

De acordo com as interpretações neoclássicas, a UEM favorecerá o desenvolvimento das regiões mais pobres. A moeda única, ao eliminar os custos de transacção entre as divisas dos diferentes países e ao suprimir os riscos cambiais nas transacções intercomunitárias, permitirá o pleno desenvolvimento do mercado interno. Desse modo, promoverá o melhor aproveitamento das vantagens comparativas, aumentará os benefícios associados à intensificação da concorrência e estimulará os movimentos de capitais e de tecnologia. A união monetária facilitará, em especial, os investimentos directos, que passarão a enfrentar menos riscos e menos custos quando buscarem as regiões da Comunidade onde a mão-de-obra é mais barata.

Segundo as mesmas opiniões, a moeda única trará, ainda, dois outros tipos de importantes vantagens para o desenvolvimento dos países menos prósperos que a venham a adoptar. Em primeiro lugar, a UEM promete maior estabilidade na política monetária, maior disciplina nas finanças públicas e menores flutuações cambiais nas transacções com países extracomunitários.



A maior estabilidade macro-económica que assim será conseguida, é considerada por muitos como um factor favorável à redução dos riscos dos investimentos e ao lançamento de novas iniciativas empresariais. São mesmo invocadas investigações empíricas em que se sustenta que a inflação é nociva ao crescimento económico, embora também haja quem defenda que em determinadas circunstâncias, uma inflação moderada pode favorecer a expansão da actividade produtiva.

A segunda vantagem apontada à UEM é a de que a unificação monetária implicará a eliminação do prémio de risco cambial hoje incorporado nas taxas de juro de vários países. Isso significa que, com tal unificação, não haverá apenas descidas das taxas de juro nominais, provocadas por níveis mais baixos de inflação, e que não se deverá contar apenas com os efeitos benéficos dessas descidas sobre o *cash-flow* das empresas e sobre a sua capacidade para investir. Além de tais ganhos, haverá também descidas das taxas de juro reais que trarão impulsos adicionais ao investimento e à expansão económica. A Comissão estimou que uma baixa de 1/2% nas taxas de juro reais contribuirá, pelos seus efeitos sobre o investimento, para subidas do produto nacional que, a longo prazo, poderão totalizar 5%, -10% desse produto¹.

Estas conclusões optimistas sobre as consequências da União Monetária nas perspectivas de desenvolvimento económico das regiões mais pobres estão, porém, muito longe de receberem aceitação generalizada. Continuam a ter muito peso as opiniões mais cépticas dos que receiam que os custos e os benefícios do mercado único e da UEM não serão distribuídos de forma equilibrada entre todos os países e regiões da Comunidade. Sustentam essas opiniões que a UEM pode criar dificuldades à redução das assimetrias regionais.

Em primeiro lugar, são invocadas as tendências de polarização do crescimento económico. Essas tendências eram já discutidas na década de 50 quando começaram a ser dados os primeiros passos para a integração económica europeia. Na sua origem, estão as vantagens de que as regiões mais prósperas da Europa beneficiam, em matéria de economias externas e de aglomeração, de economias de escala, de proximidade dos mercados e de vantagens concorrenciais em relação a indústrias nascentes nas regiões mais atrasadas. Muitas actividades económicas são mais competitivas nessas regiões em virtude de haver mais infra-estruturas, mais fácil acesso a subcontratos e aos serviços especializados de que as empresas carecem, maiores disponibilidades de capital humano, mais fácil difusão da tecnologia e das capacidades de gestão, maiores possibilidades de beneficiar da I&D, etc...

Também se faz notar que as economias de escala, as diferenciações de produtos, as vantagens cumulativas da experiência e a concorrência imperfeita, põem em causa as conclusões das análises neoclássicas.

Em segundo lugar, tem sido assinalado que as limitações à política cambial, monetária e orçamental impostas pela UEM podem prejudicar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas. Numa altura em que a prioridade da política monetária da União seja combater a inflação através de taxas de juro altas e de forte contenção orçamental, as regiões pobres podem ter necessidade de uma política monetária expansionista e de juros baixos para combater níveis elevados de desemprego que não afectem na mesma escala o resto da União. Segundo os que sustentam este ponto de vista, a aplicação de políticas macro-económicas uniformes a regiões e países com estruturas económicas muito diferentes, tende a ser uma fonte de dificuldades.

Em terceiro lugar, argumenta-se que as regiões mais atrasadas de uma União Monetária, por terem estruturas económicas bastante diferentes das das regiões mais prósperas, estão mais sujeitas a choques assimétricos, isto é, a choques externos que não afectam o resto da União com a mesma intensidade. Assim, por exemplo, Portugal é de todos os países da Europa aquele em que a oferta de energia mais depende das importações e é, por conseguinte, o mais vulnerável de todos aos choques petrolíferos. A economia portuguesa é também uma das mais

¹ Commission of the European Communities (1990: 63).



vulneráveis aos aumentos bruscos da concorrência dos países de mão-de-obra barata, como os que podem resultar da recente onda de desvalorizações cambiais nos países do Extremo Oriente. Na UEM, para fazer face a choques externos deixará de se poder contar com a desvalorização cambial. O ajustamento terá de se fazer com base na flexibilidade dos preços e dos salários. Mas como essa flexibilidade é frequentemente reduzida, o resultado é que na UEM tenderão a aumentar seriamente os riscos de desemprego prolongado provocados por choques externos.

Em Portugal, o sucesso dos ajustamentos aos choques petrolíferos de 1973 e 1979 dependeu, em grande parte, do recurso a desvalorizações cambiais, que fizeram baixar os salários reais. É extremamente duvidoso que, com taxas de câmbio fixas, tivesse sido possível conseguir ajustamentos tão rápidos e eficazes à custa, unicamente, da flexibilidade dos preços e dos salários nominais. É verdade que entre nós os salários reais têm mostrado uma flexibilidade claramente superior à da generalidade dos outros países europeus, e que esses salários têm respondido significativamente às subidas do desemprego. Mas é de recear que com os baixos níveis de inflação que se virão a verificar na UEM tal flexibilidade passe a ser muito menor. Os salários puderam baixar, por vezes acentuadamente, em períodos de alta inflação porque esta era difícil de prever e havia bastante ilusão monetária. Mas tudo leva a crer que, em situações de preços estáveis, será mais difícil conseguir descidas significativas dos salários reais através de baixas dos salários nominais. A resistência a baixas de salários nominais foi, aliás, um dos fundamentos da teoria keynesiana, com suporte na observação do que se passava no mundo real. Além dos problemas de insuficiente flexibilidade salarial, há também dificuldades importantes em matéria de flexibilidade dos preços, nomeadamente no sector dos bens não transaccionáveis. As situações de concorrência imperfeita nesse sector nem sempre levam a que os respectivos preços respondam com prontidão às variações da procura.

É por tudo isto, que se tem argumentado que, no caso de choques assimétricos (e também mesmo no de choques simétricos), as regiões menos prósperas da UEM encontram mais dificuldades do que o conjunto da União, em virtude da aplicação de uma política monetária e cambial uniforme e em consequência da contenção dos déficits orçamentais dentro de limites estreitos, como os que estão estabelecidos no Pacto de Estabilidade, recentemente anunciado na UE.

Além dos problemas que acabam de ser referidos, acresce que na UEM não se poderá contar muito nem com as migrações de mão de obra, nem com o efeito estabilizador e redistributivo do orçamento comunitário para aliviar as dificuldades das regiões economicamente mais atrasadas, ou para impulsionar o seu desenvolvimento.

No interior de um grande espaço nacional, como o dos EUA, ou mesmo os da Itália e da Alemanha, as regiões mais desfavorecidas compensam, em parte, as suas dificuldades económicas através de migrações da sua população para regiões mais prósperas, e através dos mecanismos automáticos de estabilização que resultam das suas relações com o Orçamento Central. Diversas investigações têm posto em relevo que, nos EUA, as regiões com menores níveis de rendimento, com maior desemprego ou mais severamente atingidas por choques na oferta e na procura têm, em grande parte, resolvido os seus problemas por duas vias: em primeiro lugar, através de migrações internas, com os seus trabalhadores a deslocarem-se para outras regiões onde os salários são mais altos e o desemprego é menor; e, em segundo lugar, através de variações nos fluxos orçamentais, que levam automaticamente as regiões com descidas do rendimento a pagar menos impostos para o orçamento federal e a beneficiar de mais despesas desse orçamento (por exemplo, subsídios de desemprego). No que respeita à segunda destas vias, foi estimado que, nos EUA, por cada descida de USA \$1 no rendimento de um dos Estados da União, houve um benefício orçamental líquido a favor desse Estado, suportado pelo orçamento federal, da ordem de 40 cêntimos do dólar².

² Sala-i-Martin, X. e Sachs, J. (1992: 195-219).

Na UEM a contribuição de qualquer das duas vias mencionadas será extremamente limitada: por um lado, os movimentos migratórios tendem a ser modestos, em virtude das diferenças de línguas e culturas, e da resistência das populações das zonas em que o afluxo de imigrantes tende a ser mais intenso; por outro lado, o orçamento comunitário, que corresponde apenas a 1,27% do PIB agregado da UE, é demasiado exíguo para que as suas receitas e despesas possam ter efeitos significativos na conjuntura das diferentes regiões.

É por isso que se tem sustentado que a UEM fará aumentar a necessidade de reforço das políticas de coesão económica e social e, em particular, tornará necessário que se aumente substancialmente o montante dos recursos do orçamento comunitário a aplicar nessas políticas.

A observação do que se tem passado quanto às desigualdades regionais da Europa desde o início dos movimentos de integração económica não permite chegar a conclusões suficientemente claras sobre as divergências de opinião acima expostas.

É verdade que, desde 1960 até agora, se verificou uma nítida aproximação entre os níveis de rendimentos *per capita* dos países que actualmente formam a UE. Mas a convergência real assim observada foi muito irregular, envolvendo fases de avanço e de recuo. Assim, no caso português, a capitação do PIB, em termos de paridade do poder aquisitivo, correspondia em 1960 a perto de 40% da média dos quinze países que, actualmente, formam a UE, mas em 1973 essa percentagem tinha subido para praticamente 60%. Depois desse período de convergência acelerada, em que Portugal ainda não pertencia à CEE, mas já estava envolvido na integração europeia através da sua participação na EFTA, seguiu-se uma fase de retrocesso até 1985, que levou à descida da percentagem referida para menos de 55%. Os anos posteriores, a partir da adesão de Portugal à UE, foram caracterizados por uma nova fase de melhoria da convergência real, que fez subir o PIB *per capita* português até ao nível actual de cerca de 69%. A experiência de outros países foi, em regra, semelhante, sendo de destacar a rápida convergência real conseguida na Irlanda em anos recentes e os resultados mais modestos, mas mesmo assim positivos, registados na Espanha.

Estes resultados não eliminam, porém, a controvérsia acerca dos efeitos da integração económica sobre a amplitude das desigualdades regionais.

Em primeiro lugar, os dados estatísticos sobre que eles se apoiam, dão origem a algumas perplexidades. Apesar de ser necessário levar em conta as diferenças nas ponderações das quantidades pelos preços, é estranho que, segundo os dados publicados pela Comissão das Comunidades Europeia, a percentagem do PIB português em relação à média da UE tenha subido de cerca de 61% em 1990 (já considerado o efeito da inclusão da Alemanha Oriental no cálculo daquela média), para 68%, em 1993, ou seja, um aumento de 7 pontos de percentagem em apenas 3 anos, quando a diferença das percentagens de crescimento do PIB *per capita* de Portugal e da UE durante o mesmo período foi de apenas 2 pontos de percentagem.

Em segundo lugar, as estatísticas apontam para uma redução das diferenças entre os rendimentos médios *per capita* dos países que compõem a UE, mas não mostram uma redução semelhante quando a análise é feita a nível regional: a dispersão do PIB *per capita* entre as regiões do conjunto dos quinze Estados-membros da UE não parece ter diminuído³.

Em terceiro lugar, a observação do que efectivamente se tem passado, mostra que a convergência é um fenómeno de longo prazo. No curto prazo encontram-se flutuações que, por vezes, envolvem recuos. Além disso, mesmo a longo prazo, o processo é longo. Foi estimado que, entre 1950 e 1990, a diferença entre os níveis de rendimento *per capita* de noventa regiões de onze países europeus tenderam a reduzir-se ao ritmo médio de, aproximadamente, 2% ao ano⁴.

³ Comissão Europeia (1997a: 135).

⁴ Barro, R. e Sala-i-Martin, X. (1995: 398-400).





Em quarto lugar, os resultados aqui mencionados reflectem a influência da integração europeia, mas foram também determinados, certamente em muito maior proporção, por outros factores: ritmo de crescimento da economia europeia como um todo (uma vez que no período de crescimento económico mais rápido a convergência tende a ser mais significativa), políticas de desenvolvimento regional postas em prática nos vários países, choques exógenos da procura e da oferta, etc... A multiplicidade dos factores de que depende a convergência torna praticamente impossível isolar os efeitos que sobre ela possa ter tido a integração europeia, nomeadamente no que respeita ao estabelecimento do mercado interno, e não ajuda nada nos prognósticos sobre o que poderá vir a acontecer com a implantação da moeda única.

Apesar de todas as incertezas e divergências que assim subsistem, tem havido um largo consenso sobre a necessidade de políticas activas ao nível comunitário para promover a convergência real entre os países da UE, como base para que se possa progredir na coesão económica e social.

3. As políticas de coesão económica e social

Como atrás se referiu, tem sido sustentado que a maior coesão económica e social não resultará apenas do livre funcionamento das forças de mercado. Essa posição tem sido reconhecida na União Europeia. Foi, por isso, que o Acto Único Europeu introduziu no Tratado o artigo 130^o-A, em que se estabelece a promoção da maior coesão económica e social como uma das responsabilidades das políticas comunitárias. Foi por isso, também, que, na sequência do Tratado de Maastricht, foi criado o Fundo de Coesão e se aumentaram em escala apreciável, com o Pacote Delors II, os recursos do orçamento comunitário a aplicar em acções estruturais. Foi por isso, ainda, que a acção do Banco Europeu de Investimentos tem vindo a ser ampliada.

Mas, apesar dos programas registados, o esforço financeiro a nível comunitário a favor da coesão económica e social continua a ser extremamente modesto. Está estabelecido um limite de 1,27% do PIB do conjunto dos Estados-membros para as dimensões do orçamento comunitário. Acresce que, para além da exiguidade desse limite, os efeitos redistributivos, quer de receitas, quer das despesas, são muito reduzidos e chegam mesmo a ser perversos. Do lado das receitas, apenas o chamado "quarto recurso" calculado na base do Produto Nacional Bruto se harmoniza mais adequadamente com o princípio da "capacidade contributiva". Do lado das despesas, a Política Agrícola Comum absorve 46% do total e os seus efeitos redistributivos são claramente negativos. Vários dos países que mais beneficiam com os gastos dessa política são dos mais ricos da Europa: na média dos anos 1993-94, as transferências brutas recebidas do FEOGA-Garantia corresponderam a 251 ecus por habitante e a 10.290 ecus por activo agrícola, no caso da Dinamarca, a 140 ecus por habitante e 7.170 ecus por activo no caso da França, a 138 ecus por habitante e 8.100 ecus por activo agrícola no caso da Holanda e somente a 60 ecus por habitante e 1.137 ecus por activo agrícola no caso de Portugal. Estima-se que em 1994, as transferências financeiras líquidas originadas pela PAC, incluindo os efeitos sobre os preços no comércio agrícola inter-comunitário, apresentaram um saldo praticamente nulo no caso português, ao passo que o mesmo saldo atingiu aproximadamente 200 ecus por habitante no caso da Dinamarca, 355 ecus por habitante no caso da Irlanda, 175 ecus por habitante no caso da Grécia e 110 ecus por habitante no caso da França⁵. Portugal é de todos os países da União aquele que menos ganha no balanço entre os subsídios recebidos da PAC e as contribuições para essa política.

Com a PAC a absorver uma percentagem muito elevada do orçamento comunitário, a parte destinada a acções estruturais (Fundo de Coesão, Fundos Estruturais e Incentivos Comunitários) tem de ser necessariamente limitada. Apesar de ela ter aumentado aceleradamente depois do Pacote Delors II, atingirá em 1999 apenas 35% do mesmo orçamento e corresponderá, apenas, a 0,46% do PIB da UE.

⁵ Comissão Europeia (1977a: 140).



Estamos a uma enorme distância dos níveis apontados no Relatório MacDougall de 1977 como necessários para se conseguir o funcionamento harmonioso de uma união monetária. Segundo esse relatório, nos países com estrutura federal, as transferências orçamentais inter-regionais contribuem para diminuir em cerca de 40% as disparidades entre os níveis de rendimento das diferentes regiões. Foi estimado no mesmo relatório que, para se conseguir um resultado semelhante, numa altura em que a Comunidade Económica Europeia tinha apenas nove membros, seria necessário que o orçamento comunitário atingisse, pelo menos, 7% do PIB. Com a entrada da Grécia, da Espanha e de Portugal, que alargou enormemente as desigualdades regionais inter-comunitárias, aquela percentagem teria de passar a ser muito maior. Depois do alargamento da UE aos países de leste, para se conseguir o mesmo objectivo, o aumento teria de passar a ser ainda mais substancial.

Estas indicações mostram que os objectivos indicados no Relatório MacDougall⁶ são hoje, muito mais do que quando foram anunciados, completamente irrealistas. Os contribuintes dos países ricos mostram-se dispostos a resistir vigorosamente ao reforço de solidariedade financeira com os países e regiões mais pobres. De resto, não será razoável pretender que esse reforço progrida de forma significativa sem que, ao mesmo tempo, se avance na integração política. Por outro lado, a experiência das transferências financeiras maciças das regiões prósperas para as regiões mais carecidas, como as que se têm verificado do Norte para o Sul da Itália ou do Oeste para Leste da Alemanha, suscita dúvidas acerca dos efeitos dessas transferências sobre o desenvolvimento das regiões mais pobres: quando elas servem essencialmente para sustentar os rendimentos, mais do que para estimular novos empreendimentos económicos, elas podem acabar por servir mais para perpetuar situações de dependência nas regiões mais desfavorecidas do que para promover o seu desenvolvimento económico auto-sustentado. Apesar disso, a referência às indicações do Relatório MacDougall é importante para pôr em destaque que as actuais possibilidades do orçamento da UE são totalmente inadequadas para fazer face a três dos mais decisivos desafios que actualmente se apresentam na construção europeia: a implantação da UEM; o alargamento a leste; e a preservação e reforço da coesão económica e social.

Infelizmente, as respostas que se anunciam para esses desafios são completamente decepcionantes.

Na construção da UEM tem-se posto grande ênfase na convergência nominal, mas tem-se dado pouca atenção à convergência real. Tem-se, assim, uma situação inteiramente contrária à que seria de esperar com base nas indicações da teoria económica e, em particular, da teoria das áreas monetárias óptimas. Essas indicações não apontam para que a convergência nominal prévia, tal como a que é imposta pelos critérios de Maastricht, seja necessária ou suficiente para assegurar o bom funcionamento da UEM. Mas, em contrapartida, elas sublinham a necessidade de uma adequada aproximação entre as estruturas produtivas e entre os modelos de organização do mercado, nomeadamente o do trabalho, para que a unificação da política monetária e a eliminação das taxas de câmbio nas transacções dentro da União não provoquem dificuldades consideráveis em algumas regiões, nomeadamente em casos de choques externos⁷.

Além de se ter desprezado a convergência real na preparação da UEM, tudo faz crer que, após a implantação dessa União, o esforço financeiro da UE a favor da coesão, em vez de vir a aumentar, como pareceria justificado, virá, pelo contrário, a diminuir em termos proporcionais. No documento "Agenda 2000", publicado pela Comissão⁸, está projectado que no período 2000-2006, os gastos do Orçamento da Comunidade com acções estruturais não virão a ultrapassar o actual limite de 0,46% do PIB comunitário. Como esses gastos terão de passar a

⁶ MacDougall report (1977).

⁷ de Grawe (1996).

⁸ Comissão Europeia (1997 b).



ser distribuídos também, sob forma de auxílios de pré-adesão, pelos candidatos envolvidos nas negociações da UE, os actuais países beneficiários passarão a receber menos em termos proporcionais e mesmo, quase por certo, em termos absolutos. Além disso, é muito provável que se venha a gastar mais com as políticas de combate ao desemprego. Os recursos que vierem a ser utilizados nessas políticas ficarão a faltar na política de correcção das desigualdades regionais. E como Portugal é dos países da UEM com taxa de desemprego mais baixa, será dos que menos beneficiarão com o novo esquema que poderá vir a ser introduzido na afectação dos recursos dos fundos estruturais. E tudo isso, apesar das necessidades acrescidas que resultam da UEM.

É claro que o problema da escassez de recursos orçamentais que assim se põe, poderá em parte — mas só numa pequena parte — ser resolvido através de melhorias na eficácia da utilização dos fundos estruturais, como a Comissão da UE propõe. Deverá, por certo, reconhecer-se que os gastos do Fundo Social têm sido frequentemente de eficácia duvidosa. Mas a intenção anunciada pela Comissão da UE de tornar mais selectivos os auxílios dos fundos estruturais envolve sérios riscos para o nosso País. Se essa intenção for concretizada, a região de Lisboa e Vale do Tejo deixará de poder receber transferências daqueles fundos. Mas, ainda que se considere que o PIB *per capita* na região de Lisboa e Vale do Tejo excede já 75% da média comunitária — o que será porventura contestável dado a enorme imprecisão das estatísticas disponíveis — a sua situação não pode ser comparada à das regiões com o mesmo nível de rendimento pertencentes a países ricos. Assim, por exemplo, enquanto se estimava que Lisboa e Vale do Tejo tinha em 1993 um PIB de 10.020 ecus *per capita* e o País de Gales um PIB de 12.666 ecus *per capita*, Lisboa perdeu nessa ano 2% do seu rendimento, em virtude de financiar, através do orçamento, transferências para outras regiões portuguesas, enquanto o País de Gales viu o seu rendimento acrescido em 8% em consequência de transferências recebidas do orçamento central⁹.

Estas perspectivas pouco animadoras quanto à manutenção das políticas de coesão económica e social contrastam com a necessidade de as regiões menos prósperas da Comunidade serem ajudadas a enfrentar os desafios da UEM, através de acções que promovam:

- o desenvolvimento das suas redes de infra-estruturas;
- o aumento do capital humano de que dispõem;
- a maior flexibilização do mercado de trabalho e de alguns mercados de bens e serviços;
- o ajustamento das suas economias a choques externos, sem excessivos traumatismos.

Mesmo com eficácia acrescida, e apesar de algumas actuações, como a da promoção de maior flexibilidade nos mercados, não exigirem grandes dispêndios, é indiscutível que as limitações orçamentais anunciadas criarão graves riscos para o bom funcionamento da UEM e não deixarão de afectar negativamente o necessário progresso no domínio da coesão económica e social.

O bom funcionamento da UEM que, segundo se espera, virá a abranger Portugal, tornará necessário que as regiões menos prósperas sejam incentivadas ou ajudadas. Mas é de recear que, sob esse aspecto, em vez de se conseguir avançar, se venham, pelo contrário, a verificar recuos.

⁹ Comissão Europeia (1997: 139).

Referências Bibliográficas

- Barro, Robert J.; Sala-i-Martin, Xavier (1995) *Economic Growth*, N. York, McGrawHill.
- Comission of the European Communities (1990) One market, one money, *European Economy*, 44, October.
- Comissão Europeia (1997 a) *Primeiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social*, 1996.
- Comissão Europeia (1997 b) Agenda 2000 — Para uma União Reforçada e Alargada, *Boletim da União Europeia*, Suplemento 5/97.
- de Grawe (1996), The Economie of Convergence towards monetary union in Europe, in F. Torres, *Monetary Reform in Europe*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- MacDougall report (1977) The Role of Public Finance on European Integration, *Commission of the European Communities*, Bruxelles.
- Sala-i-Martin, X.; Sachs, J. (1992) Fiscal Federation and Optimum Currency Areas; Evidence for Europe from the United States, in Canzoneri, M. B.; Grilli, V.; Masson, P. R. (eds) *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and lessons from the United States*. Cambridge, Cambridge University Press.