

NOTAS ECONÓMICAS **10**

A MOEDA ÚNICA NA REINVENÇÃO DA EUROPA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

50 Cinquante Fra
X 012
JUNHO '98 110052-0000/0004 087-401

A Política de Convergência em Portugal e o Euro



Emanuel Santos Director-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças e Universidade Nova de Lisboa

Fernando Chau Subdirector-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças e Universidade Católica Portuguesa

«O que me interessa – pois vejo que é uma coisa que se prepara de forma lenta e hesitante – é uma Europa Una».

F. Nietzsche

«A Europa será edificada sobre uma moeda ou então não haverá Europa».

J. Rueff

1. Introdução

O Conselho Europeu de Madrid, em Dezembro de 1995, decidiu que a Moeda Única Europeia se chamaria Euro e fixou-lhe também a paridade: 1 ECU = 1 EURO.

No dia 3 de Maio de 1998 o Conselho Europeu anunciará quais os países que vão constituir o núcleo fundador do Euro e quais as taxas de câmbio bilaterais das moedas que integrarão o Euro, as quais ficarão irrevogavelmente fixadas.

No dia 1 de Janeiro de 1999, 11 países europeus — entre eles Portugal — poderão adoptar uma política monetária única assente na moeda única europeia. Este acontecimento dará início à terceira e última fase da União Económica e Monetária (UEM).

No dia 1 de Janeiro de 2002, começarão a circular as moedas e notas em euros, simultaneamente iniciar-se-á o processo de retirada de circulação das moedas nacionais, que deverá estar concluído nos finais de Junho do mesmo ano.

A criação de uma moeda supranacional como o Euro não tem paralelo na história económica e monetária mundial. Com a introdução do euro, a União ficará dotada de uma política monetária comum, uma moeda única e importantes instituições (o Conselho do Euro-X, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o novo Comité Económico e Financeiro, etc.) que constituirão um conjunto coerente na formulação e coordenação da política económica da União e dos Estados-membros. Nos mercados financeiros internacionais o Euro estará entre as três moedas mais importantes do mundo e contribuirá para a estabilidade no bloco económico europeu.

A partilha de soberania representada pelo Euro constitui uma nova etapa do processo de integração europeia, fundamental para a preservação da paz, da liberdade e do progresso económico e social na Europa. Mas o objectivo da participação de Portugal no Euro, para além da responsabilidade decorrente da vertente de parceiro activo da União, é antes de mais político e resulta do projecto de sociedade e da visão do futuro de Portugal num Mundo caracterizado por uma interdependência crescente, nomeadamente, a realização do projecto de modernização e de desenvolvimento sustentável, regionalmente equilibrado e socialmente justo.

A convergência da economia portuguesa, embora sofrendo, em certos períodos, dos efeitos quer de desenvolvimentos políticos quer de condições externas adversas, tem sido assinalável. A melhoria dos indicadores relevantes de bem-estar, tais como a esperança de vida, a mortalidade infantil por mil nados-vivos (38,9 em 1975 e 7,4 em 1994), o PIB *per capita*, etc. ilustra bem os progressos registados nas últimas décadas. Na base do indicador PIB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, o valor para Portugal em 1970 era de 49 por cento da média comunitária, tendo passado para 53 por cento em 1985 e para 69 por cento em 1996.

Quanto aos critérios de Maastricht, os dados disponíveis permitem concluir que Portugal respeitará plenamente os critérios monetários e financeiros estabelecidos no Tratado da União Europeia que constituem a base da avaliação dos Estados-membros no respeitante à respectiva qualificação para a 3ª fase da UEM.



Em 1995 ou mesmo 1996, poucos analistas e observadores nacionais e estrangeiros esperariam essa *performance*. Como se chegou a este resultado? Qual a política responsável que conduziu a economia portuguesa para a situação actual de preenchimento de todos os critérios de convergência e de estabilidade nominal?

A tentativa de resposta a estas questões é o objectivo desta comunicação que pretenderá dar também uma panorâmica dos principais traços das transformações estruturais ocorridas na economia portuguesa nas últimas décadas. Na ausência das mudanças estruturais, a saber: a progressiva abertura da economia portuguesa, o processo de integração na economia europeia e a estabilidade macroeconómica, o sucesso da participação de Portugal na UEM estaria bastante comprometido. No final, apresenta-se uma perspectiva de evolução da economia portuguesa de acordo com o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento para o período de 1998 a 2000.

2. A Convergência, o Potencial de crescimento e a sua realização

A participação de Portugal na 3ª fase da UEM constituirá um marco histórico, o início de um novo percurso, mais exigente da economia portuguesa. É também o culminar de um longo processo de ajustamento, reformas e reestruturação da economia portuguesa determinado pela abertura da economia ao exterior. No entanto, a abertura não era a política oficial, recebendo somente a partir da década de 60 um apoio oficial mais relevante; a pressão para a liberalização do comércio externo resultou da conjugação de muitos factores, internos e externos – por um lado, era necessário ultrapassar os limites da pequena dimensão dos mercados nacionais e, por outro, a lógica da Guerra Fria conduziu Portugal a participar nas novas instituições atlânticas e europeias para a área da defesa e da cooperação económica.

Este processo ou estratégia da abertura ao exterior, *grosso modo*, iniciou-se após a II Grande Guerra e, com o regresso à democracia, a liberalização externa e interna foram reforçadas com a adesão à então CEE, passando Portugal a ser parte integrante da economia da União; a economia portuguesa abandonou assim o «dirigismo», com forte intervenção do Estado na economia, para o modelo de economia de mercado com elevada protecção social.

Um tema largamente debatido nos estudos da moderna teoria do crescimento da economia é a convergência, que é entendida como um processo de longo prazo, isto é estrutural. O consenso existente é que a convergência absoluta – os países pobres crescem mais que os ricos, atingindo os padrões de vida destes últimos – não está provada, mas a convergência condicional – a aproximação na riqueza *per capita* dos países pobres aos ricos depende do hiato entre os respectivos equilíbrios de longo-prazo – é confirmada em vários estudos (Barro e Sala-i-Martin, 1995, Romer, 1996).

Seguindo a tradição da teoria do crescimento neoclássica, os factores de crescimento do produto são o trabalho, o capital e a produtividade global (ou o resíduo na terminologia de R. Solow⁽¹⁾). A OCDE publicou estimativas desta decomposição que se apresentam no quadro seguinte:

⁽¹⁾ $\Delta Y/Y = (1 - \alpha) \Delta K/K + \alpha \Delta L/L + \Delta A/A$. A última parcela é o chamado resíduo de Solow.

Quadro 1 — Crescimento do produto e da produtividade

(Sector privado, % taxa média de crescimento)

	1960-1973		1974-1985		1985-1994	
	Portugal	OCDE	Portugal	OCDE	Portugal	OCDE
Produt. do trabalho	7,5	4,4	0,5	1,6	3,4	2,4
Produt. de capital	-0,6	-0,7	-2,5	-1,6	1,5	-0,5
Produt. global	5,0	2,9	-0,3	0,6	3,0	1,2
PIB	6,9	5,2	2,3	2,7	3,3	2,6

Fonte: OCDE, *Economic Studies*, Portugal, Junho 1995.

O chamado período de ouro do crescimento português, 1960-73, é caracterizado por taxas de crescimento da produtividade do trabalho e global muito superiores à média da OCDE. É o período da industrialização, expansão do comércio externo e urbanização. O peso do sector primário no emprego registou uma quebra de 17 pontos percentuais na década de 60. A indústria transformadora ganhou 5 pontos e o sector de serviços 10 nessa década. A mobilidade intersectorial (e geográfica – do campo para a cidade) e a forte emigração constituem uma característica a salientar, demonstrativa da flexibilidade do mercado de trabalho português.

Quadro 2 — Emprego por sectores

(em %)

	1960	1971	1981	1991	1996E
Agricultura, pescas e caça	43,1%	26,2%	18,2%	13,0%	12,2%
Indústrias Extractivas	0,8%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%
Indústria Transformadora	20,6%	25,5%	25,4%	25,2%	22,2%
Electricidade, gás e água	0,5%	0,5%	0,7%	0,7%	0,7%
Construção	6,4%	8,4%	11,4%	10,0%	8,1%
Serviços	28,7%	39,0%	43,8%	50,7%	56,4%
Comércio por grosso, retalho, restaur., hotéis	8,2%	13,5%	14,6%	16,8%	19,7%
Transportes e comunicações	3,6%	4,4%	4,9%	4,8%	4,1%
Bancos, instit. Financeiras	0,9%	1,8%	2,7%	4,0%	3,2%

Fonte: Banco de Portugal, Séries Históricas e INE

Com excepção do período 1974-1985, a economia portuguesa registou uma convergência notável desde 1960, com uma contribuição da produtividade global substancial para este processo. O período de divergência é caracterizado por perturbações significativas ao nível político e económico no País e pela recessão internacional induzida pelos choques petrolíferos da década de 70. Um indicador dos desequilíbrios económicos e sociais é a taxa de inflação que se manteve muito elevada neste período.

**Quadro 3 — IPC, total sem habitação**

(taxa de variação, em %)

1973	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84
10,5	27,9	20,5	18,2	27,3 ^(a)	22,1	24,2	16,6	20,0	22,4	25,5	29,3

(a) Início da nova série.

Fonte: INE

Essa experiência contrasta bem com o da década 60 e a do período pós-1990 onde se verificam níveis de inflação bem mais baixos. A observação mais relevante é a da existência de uma relação entre a *performance* económica e os desequilíbrios na economia. O economista Abramovitz sugeriu a utilização dos conceitos potencial de crescimento e a realização desse potencial. O potencial de crescimento duma economia depende, por exemplo, da taxa de escolarização, em suma, do capital humano, do *stock* de capital, das infra-estruturas, das instituições, tais como a protecção de bens privados, a justiça, a liberdade económica, etc... Um país com uma população analfabeta teria grandes dificuldades na introdução e disseminação de novas técnicas de produção ou organização; se a protecção da propriedade privada não for suficiente, o incentivo para investir é naturalmente afectado. A realização do potencial tem a ver com a incerteza, os riscos e a estrutura dos incentivos existentes. Assim, numa economia com inflação elevada e variável, a incerteza é maior, afectando a decisão de investir. Ou se a credibilidade da política económica for baixa, os decisores económicos terão também dificuldades em investir em projectos de prazo mais dilatado. Daí a necessidade, para permitir a realização do potencial, de um quadro macroeconómico de estabilidade.

Na década de 60, muitos economistas estavam confiantes na qualidade e capacidade dos «grandes» modelos macroeconómicos para estimar os efeitos das políticas económicas, constituindo assim a base de um intervencionismo apurado – o chamado «*fine tuning*». A experiência da década de 70 e o desenvolvimento de novas teorias reduziram essa confiança.

Pode concluir-se que a instabilidade macroeconómica do período 1974 a meados de 1980 afectou a realização do potencial de crescimento — daí a divergência em face dos países da OCDE. De facto, esse período foi caracterizado por políticas de «*stop and go*», orientadas na óptica de controle da procura nacional no curto prazo, tendo sido necessário a conclusão de dois Acordos de Estabilização com o Fundo Monetário Internacional para a correcção dos desequilíbrios externos. A excessiva preocupação pelo curto prazo – alguns poderão invocar a ausência de alternativas – revela bem a influência da escola keynesiana: o estímulo e controle da procura agregada era o instrumento por excelência, o défice público e a inflação eram considerados variáveis sem importância, meros conceitos abstractos, e bastante desvalorizados quando comparados com os objectivos de emprego e expansão do produto. Os resultados desta política em termos de convergência real – o crescimento médio do PIB foi inferior ao da média da OCDE – dificilmente poderiam servir de argumento para a continuação da mesma.

Na análise de Silva Lopes (1996: 61), os «aspectos da política económica mais adversos ao crescimento económico [foram]: a ineficiência de numerosas empresas públicas; os desperdícios em investimentos mal concebidos; os atrasos na reconversão estrutural das produções agrícolas e industriais mais obsoletas; a persistência de distorções pesadas atribuíveis à elevada inflação; e os episódios de inadequado controle macroeconómico de 1974-75 e 1980-82». A importância da estabilidade macroeconómica no contexto do desenvolvimento sustentado é evidente na experiência da crise de endividamento externo da década de 80 – considerada como perdida. Rodrick (1996: 15) considerou «The watershed event of the 1980s for most developing countries, the generalized debt crisis that followed the Mexican moratorium of August 1982, was a dramatic confirmation of the importance of prudent macroeconomic policies.»

3. Abertura ao exterior e as transformações estruturais

A estratégia ou processo de abertura da economia ao exterior é claramente visível nos marcos mais importantes da economia portuguesa: membro fundador da Organização Europeia para a Cooperação Económica em 1948 (antecessora da actual OCDE), membro fundador da Associação Europeia do Comércio Livre em 1960 (conhecida pela sigla inglesa EFTA), adesão às então Comunidades Europeias em 1986 (CE), adesão ao Mecanismo das Taxas de Câmbio do SME (1992) e previsível membro fundador da União Económica e Monetária.

Silva Lopes (1996: 16-17) escreveu: «A maior abertura ao exterior foi outra das transformações mais em evidência na vida económica portuguesa durante os anos 60 e princípio da década de 70... O processo de liberalização das relações externas representou uma opção de importância fundamental na definição da estratégia de desenvolvimento da economia portuguesa. Ele implicou a adopção de um modelo de industrialização orientado para as exportações e para a abertura do mercado interno à concorrência internacional. Veio a verificar-se posteriormente que a estratégia alternativa, de protecção e de substituição das importações, conduziu a resultados desastrosos em vários países...».

Quadro 4 — Indicadores de abertura e concorrência externa

	1953-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-96
Abertura ¹	36,4	44,8	49,4	68,5	64
Concorrência ²	32,0	35,8	38,3	50,4	50 ³
D.A. ⁴	13,2	11,0	6,9	2,7	1,1 ⁵

1 — Exportações mais importações em % do PIB; 2 — $X/Y + (1-X/Y)*M/D$, Y — PIB, X — exportações, M — importações e D — procura interna; 3 — 1990-95; 4 — Receitas de Direitos Aduaneiros em % do valor das importações de bens; 5 — 1990-93.

Fonte: Banco de Portugal, Séries Históricas, e INE.

Os dados do Quadro 4 ilustram bem a progressiva abertura da economia portuguesa. A evolução destes indicadores, mesmo com as conhecidas limitações, confirma a progressiva redução das barreiras alfandegárias, aumento da concorrência e intensificação dos fluxos comerciais com o exterior.

Quadro 5 — Estrutura do Comércio Externo

(Intensidade tecnológica dos produtos)

	1961	1971	1981	1990	1991	1994	1995
Elevado conteúdo tecnológico							
Importação	16,3	19,4	16,2	21,2	21,4	19,7	21,4
Exportação	2,9	8,6	10,3	11,8	12,2	14,9	17,1
Conteúdo tecnológico médio							
Importação	23,2	26,8	25,9	32,2	32,8	32,8	32,4
Exportação	10,0	10,6	11,2	15,9	15,7	15,3	19,4
Fraco conteúdo tecnológico							
Importação	56,4	50,0	54,5	42,9	42,4	44,2	44,5
Exportação	86,0	78,7	76,7	71,7	71,4	69,1	65,7

Fonte: OCDE, *Foreign Trade Statistics by Commodities*, Série C, CTCL, Rev 3, INE.



Por outro lado, os dados do Quadro 5 mostram bem a evolução do comércio externo português, nomeadamente, o aumento da quota dos bens de elevado conteúdo tecnológico e de conteúdo médio tanto nas importações como nas exportações. Deve-se reconhecer que ainda subsiste uma quota elevada dos bens de fraco conteúdo tecnológico. No entanto, com a laboração da AutoEuropa (em meados de 1995) e de outros investimentos estrangeiros, o peso do conteúdo tecnológico médio e elevado das exportações terá aumentado significativamente desde 1996.

Quadro 6 — Estrutura das Exportações

(em %)

	1961	1971	1981	1990	1991	1994	1995
Por recursos utilizados:							
Produtos intensivos em recursos naturais	57,0	39,9	33,6	23,0	22,8	22,9	21,6
Produtos intensivos em mão-de-obra	27,4	33,7	36,6	44,0	45,4	42,2	39,2
Produtos especializados	2,4	7,5	8,0	12,2	12,7	15,5	17,4
Por tipos de salários:							
Elevados	9,4	10,4	16,7	14,0	12,3	12,7	16,1
Médios	14,3	25,4	24,1	23,4	22,3	24,3	25,2
Baixos	75,3	62,1	57,4	62,1	64,8	62,3	60,8

Fonte: OCDE, *Foreign Trade Statistics by Commodities*, Série CTCL, Rev 3, e INE.

As exportações portuguesas apresentavam ainda um grau de especialização apreciável em mão-de-obra menos qualificada. É o resultado do fraco nível de escolarização e, não muito paradoxalmente, da orientação, até a um passado recente, privilegiadamente académica do sistema de ensino português. Constitui, portanto, um desafio importante para a sociedade portuguesa a criação de igualdades de oportunidades de facto para os jovens e menos jovens.

A análise da abertura ao exterior constitui uma base essencial para a aferição do grau de liberalização da economia. Sachs e Warner (1995: 2) escreveram «...Trade liberalization is usually just one part of government's overall reform plan for integrating an economy with the world system. Other aspects of such program almost always include price liberalization, budget restructuring, privatization, deregulation, and the installation of a social safety net. Nonetheless, the international opening of the economy is the *sine qua non* of the overall reform process. Trade liberalization not only establishes powerful direct linkages between the economy and the world system, but also effectively forces the government to take actions on the other parts of the reform program under the pressures of international competition.» A abertura ao exterior não é, por si só, suficiente para o progresso económico; a estabilidade macroeconómica, políticas estruturais e outras instituições são fundamentais para o bom desempenho de uma economia de mercado com um elevado nível de coesão social.

A participação na OCDE traduziu-se pela eliminação, a partir dos anos 50, de grande parte das restrições quantitativas ao comércio externo e, no quadro da União Europeia de Pagamentos, foram liberalizados os pagamentos correntes com os países da Europa Ocidental e reduzidos os obstáculos aos movimentos de capitais. A experiência na EFTA levou ao progressivo desmantelamento de direitos aduaneiros e outros obstáculos às importações de produtos não agrícolas e, com a entrada em 1961 no GATT, foram feitas reduções nas barreiras às trocas com os outros países.

No entanto, no plano interno a natureza autoritária do regime e o dirigismo do sistema corporativo manifestavam-se no sistema abrangente de controle dos preços, no condicionamento industrial, nas autorizações administrativas e numa teia burocrática que afectava significativamente vastos sectores da economia. Após o 25 de Abril, muitas das instituições corporativas foram abolidas mas o dirigismo estatal manteve-se e até se reforçou em muitas áreas. O controle dos preços, o alargamento do sector empresarial do Estado, etc. contribuiriam também para o medíocre desempenho da economia durante uma década.

A organização económica na sociedade portuguesa sofreu profundas alterações nas últimas décadas. A revisão constitucional de 1982 orientou-se mais explicitamente para o modelo de economia de mercado, substituindo as disposições de natureza claramente colectivista do texto de 1976. O princípio da apropriação colectiva dos meios de produção foi mantido, mas com menos relevância e mais limitações. O papel do plano foi substancialmente desvalorizado, mas o intervencionismo do Estado na vida económica manteve-se intenso até meados da década de 80, nomeadamente ao nível do controlo dos preços, taxas de juro, regulamentação administrativa, etc... As limitações impostas ao sector privado foram reduzidas. Foi nessa altura que se formaram alguns dos novos bancos privados.

A terceira revisão da Constituição de 1976 — promulgada em 1989 — revogou o princípio da irreversibilidade das nacionalizações, abrindo caminho às reprivatizações plenas, e, de uma maneira geral, tornou mais claro que o modelo de organização económica assentava preponderantemente sobre a propriedade privada e a afectação dos recursos seria feita pelos mecanismos de mercado.

A adesão à Comunidade Europeia eliminou o proteccionismo contra a concorrência externa, que era ainda importante na agricultura e nos mercados protegidos por restrições quantitativas ou outras barreiras administrativas, especialmente em relação às importações provenientes de países extra-europeus. Foram eliminados os monopólios estatais de importação (cereais, oleaginosas, bacalhau, etc...) e abriram-se os concursos públicos à concorrência internacional.

Os controles sobre os preços foram quase totalmente suprimidos. Promoveu-se uma maior flexibilidade no regime de arrendamento urbano, com a introdução do sistema de contratos a cinco anos. Eliminou-se o sistema de quotas e preços fixos na comercialização de produtos energéticos. Melhorou-se a legislação sobre a concorrência. Promoveu-se a reestruturação e a liberalização parcial do sector das telecomunicações e do sector dos transportes rodoviários.

No domínio laboral foi publicada em 1989 nova legislação de trabalho destinada a tornar mais flexível o mercado de trabalho, mas que, ao mesmo tempo, restringia o recurso a contratos a prazo. Além disso, ampliaram-se as despesas com a formação de mão-de-obra graças às transferências recebidas do Fundo Social Europeu. Recentemente, o Acordo de Concertação Estratégica, assinado em Dezembro de 1996 entre o Governo e os parceiros sociais, preconiza um conjunto de reformas estruturais por forma a manter a competitividade da economia portuguesa no contexto dos desafios da globalização e da UEM. A legislação relativa à polivalência e flexibilidade na gestão das horas de trabalho, conjuntamente com a redução do horário semanal de trabalho para as 40 horas, constitui um exemplo do ajustamento necessário das instituições do mercado de trabalho para a competitividade e ao mesmo tempo respeitando o equilíbrio e a coesão sociais.

Em 1989, promulgou-se a reforma fiscal, que assentou sobre a introdução do IVA e a reestruturação dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas. A reforma dos impostos directos visou aumentar a base tributável, reduzir as elevadas taxas marginais efectivas e diminuir a evasão fiscal. No passado recente, várias medidas de combate à fraude e à evasão fiscais foram adoptadas e outras encontram-se em preparação. Foi possível, dessa forma, alargar a base fiscal e daí as receitas sem aumentos nas taxas.

O sector financeiro foi talvez aquele em que se observou uma reestruturação mais profunda em consequência da liberalização, da privatização e da desregulamentação. Foram criadas





condições favoráveis à instalação de numerosos novos tipos de intermediários financeiros (sociedades de investimento, vários bancos comerciais privados, múltiplos fundos de investimento mobiliário e imobiliário, sociedades de *leasing*, sociedades de financiamento de aquisições a crédito, sociedades de capital de risco, etc...); avançou-se na desregulamentação do sector bancário, através da eliminação dos controles sobre as taxas de juro e da liberalização de uma boa parte dos movimentos de capitais com o exterior; abandonou-se o sistema de limites à expansão do crédito, que durante mais de uma dúzia de anos havia sido o principal instrumento da política monetária; desenvolveu-se o mercado de títulos da dívida pública, que passou a constituir uma das principais fontes de financiamento dos défices orçamentais. A Lei Orgânica do Banco de Portugal foi ajustada tendo em conta o Tratado da União Europeia e a participação no futuro Sistema Europeu de Bancos Centrais.

Uma área com progresso assinalável é a das reprivatizações. O processo iniciou-se em 1989, tendo um impacte significativo em vários sectores (bancos, companhias de seguros, cimenteiras, telecomunicações, etc...). Desde 1995, as privatizações da Portugal Telecom, da EDP, da Brisa, etc., impulsionaram significativamente o mercado de capitais, o alargamento da base de accionistas e contribuíram para uma redução de quase 5 pontos percentuais do PIB da dívida pública. Portugal tornou-se, assim, um dos países da OCDE com maior peso relativo nas privatizações.

4. Orientação de médio prazo da política económica

A partir do momento em que as forças políticas dominantes concluíram que o futuro de Portugal estava na Europa, a política económica ganhou uma nova dimensão: a orientação de médio-prazo, visando preparar a economia portuguesa para a integração europeia plena.

Num País onde as deficiências estruturais tinham um sabor secular, a necessidade de levar a cabo profundas reformas estruturais tornou-se evidente. Com a adesão à Comunidade Económica Europeia em Janeiro de 1986, o passo decisivo na direcção da integração europeia tinha sido dado.

Após 1985, os programas de estabilização conduziram a uma nova formulação da política económica. Adoptou-se uma estratégia de médio prazo com ênfase no processo de consolidação orçamental gradual, controle do equilíbrio externo e redução da inflação. Os programas de médio prazo, adoptados a partir do TUE, passaram a ser conhecidos por Programas de Convergência. O objectivo último destes programas é o desenvolvimento económico sustentado, tendo como condição necessária a obtenção de um quadro macroeconómico estável. Para tal, a consolidação orçamental é a base fundamental da estabilidade, completada pela estabilidade cambial e pela moderação salarial e a implementação de reformas estruturais.

O Programa de Correção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego (PCEDED), de Março de 1987, tinha por objectivos a redução do desemprego, a correcção da balança de transacções correntes e a redução dos défices públicos. Desta forma, procurava-se conjugar a necessidade de um esforço no investimento público (e privado) para a reestruturação da economia portuguesa e a preservação do equilíbrio externo, com a concomitante redução do défice das Administrações Públicas.

A queda do Muro de Berlim acelerou o processo de integração europeia. Na Conferência Inter-Governamental preparatória do Tratado de Maastricht, as autoridades portuguesas tiraram a conclusão que era necessário assumir o compromisso político de aderir ao projecto de União Económica e Monetária. É neste contexto que o Programa «Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária» (QUANTUM) foi elaborado. O programa afirmava «É essencial ter consciência de que se Portugal não participa, desde o princípio e em todos os passos como membro activo neste processo de unificação económica e monetária, perde a oportunidade histórica de contribuir, de forma importante, para a definição do quadro estrutural da futura Europa» (pg. 6). Desde a adesão de Portugal à Comunidade Económica

Europeia, em 1986, a economia portuguesa tem registado progressos significativos a vários níveis e as autoridades nacionais têm demonstrado um grande empenhamento no processo de construção europeia, assente numa estratégia de desenvolvimento sustentado e de convergência. Essa estratégia foi reafirmada no QUANTUM, um programa de consolidação gradual das finanças públicas. A partir desse documento foi preparado o Programa de Convergência para o período 1992-1995, apresentado ao Conselho ECOFIN de Dezembro de 1991.

Posteriormente, por forma a incorporar as modificações entretanto ocorridas na conjuntura económica e a nível da política orçamental – o défice global do SPA ultrapassou os 6 por cento do PIB – foi preparado o Programa de Convergência Revisto, cobrindo o período 1993/1997.

O Programa de Convergência, Estabilidade e Crescimento, aprovado pelo Governo em Março de 1997 e apresentado no Conselho Ecofin em Maio de 1997, é o último dos programas de convergência elaborado pelas autoridades portuguesas. O PCEC é um programa de médio prazo para o período 1998-2000 e consubstancia os vectores fundamentais da política orçamental portuguesa, orientada para o cumprimento dos princípios de melhoria da eficiência da gestão e reforço do controlo dos meios financeiros do SPA, por forma a assegurar a consolidação das finanças públicas. A política orçamental portuguesa está, também, orientada para o cumprimento dos critérios de convergência, de modo que Portugal possa participar na terceira fase da União Económica e Monetária desde o seu início, e para o respeito desses critérios de forma duradoura.

A articulação entre a convergência nominal e a estabilidade, por um lado, e o crescimento, a competitividade e o emprego, por outro lado, constitui um elemento central de sustentação do PCEC.

O rigor e a disciplina da política orçamental constituem, na visão do Governo Português, a alavanca fundamental da estabilidade macroeconómica que constitui a condição indispensável para consolidar a confiança dos agentes económicos e favorecer um crescimento não inflacionista.

A convergência real da economia portuguesa, beneficiando da consistência dos progressos registados na convergência nominal, será alcançada com base em melhorias sustentadas na produtividade, na competitividade, na qualificação dos recursos humanos, no desenvolvimento tecnológico e na relação com o ambiente, que exigem políticas públicas mais eficazes e estratégias empresariais inovadoras.

As reformas estruturais do mercado do trabalho, do sistema de educação-formação, do sistema de segurança social, do sistema de saúde, do sistema fiscal e da Administração Pública, a par da continuação do programa de privatizações, permitirão concretizar uma trajectória sustentada de convergência real com a União Europeia, promovendo a competitividade e o emprego, num contexto de diálogo social, já consubstanciado no recente Acordo de Concertação Estratégica que não pode deixar de ser entendido como um instrumento fundamental de credibilização dos esforços da sociedade portuguesa para criar condições adequadas de consolidação dos desafios da moeda única.

5. Situação e Perspectivas da Convergência

O grau de convergência

No Tratado de Maastricht o conceito de convergência refere-se a um conjunto de indicadores monetários e financeiros. Assim, de acordo com o estabelecido no Protocolo relativo aos critérios de convergência e no Protocolo sobre o procedimento relativo aos défices excessivos, anexos ao Tratado da União Europeia, as modalidades dos critérios de convergência por que se regerá a Comunidade na tomada de decisão sobre a passagem para a terceira fase da União Económica e Monetária são as seguintes:

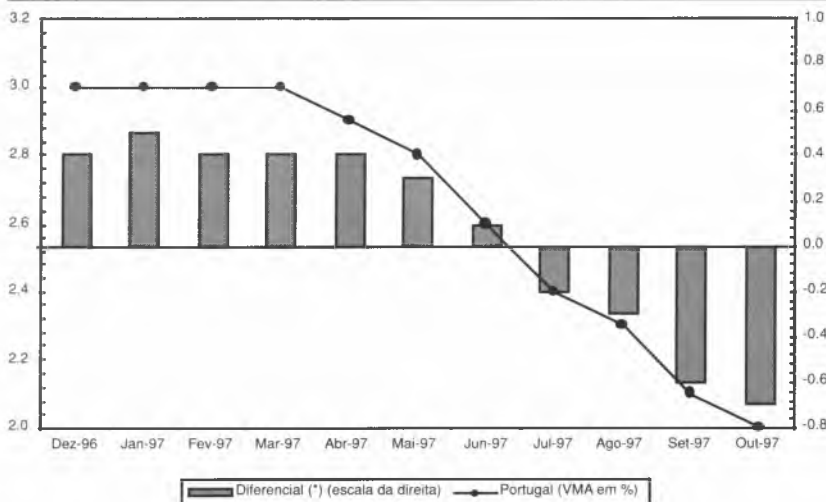




- Estabilidade dos Preços: taxa média de inflação que não exceda em mais de 1,5 pontos percentuais a verificada, no máximo, nos três Estados-membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços;
- Participação no Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu: respeito das margens de flutuação normais previstas no Mecanismo de Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu, sem tensões graves durante pelo menos os últimos dois anos, e, nomeadamente, não desvalorização por iniciativa própria da respectiva paridade central;
- Convergência das Taxas de Juro: taxa de juro nominal média de longo prazo que não exceda em mais de 2 pontos percentuais a verificada, no máximo, nos três Estados-membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços;
- Sustentabilidade das Finanças Públicas: situação orçamental sem défice excessivo, ou seja, relação entre o défice global do Sector Público Administrativo e o Produto Interno Bruto a preços de mercado não exceda 3 por cento e a relação entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto a preços de mercado não exceda 60 por cento.

Quanto à estabilidade dos preços, o gráfico seguinte mostra bem que a inflação portuguesa, medida pelo Índice Harmonizado dos Preços no Consumidor, se encontra abaixo do valor de referência desde Julho passado.

Gráfico 1 – Índice Harmonizado de Preços no Consumidor



(*) Diferencial, em pontos percentuais, face à média dos 3 países da União Europeia com menor taxa de inflação, diminuído de 1,5 pontos percentuais.

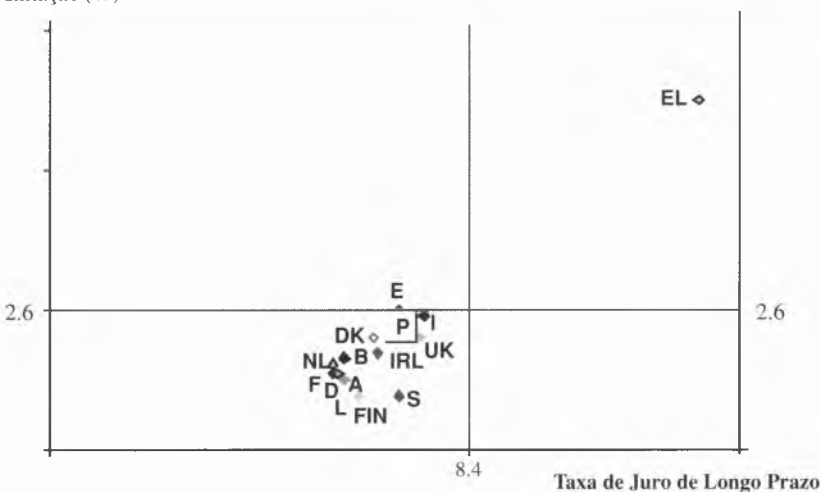
Fontes: Instituto Nacional de Estatística, EUROSTAT

Em consequência do processo de desinflação em Portugal, o diferencial em relação à média dos três países da União Europeia com menores taxas de inflação (comparação relevante na avaliação do critério de convergência respeitante à estabilidade dos preços) continuou a reduzir-se em 1997. De acordo com o Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), o diferencial da inflação média face à média dos três países com inflação mais baixa, reduziu-se de 2 pontos percentuais, no início do ano, para 0,8 pontos percentuais em Outubro de 1997. Esta redução substancial do diferencial da inflação média permitiu que, a partir de Julho, Portugal cumprisse já o critério de estabilidade dos preços.

A convergência nominal tem sido uma característica da década de 90. Em 1990 a taxa de inflação portuguesa era de 13,4 por cento (medida pela variação do IPC total), superior em 7,7 pontos percentuais à média comunitária. Em 1995 a inflação era de 4,1 por cento sendo superior à média comunitária em apenas 1 ponto percentual. Para o corrente ano, a inflação deverá ficar marginalmente acima dos 2 por cento e o diferencial deverá ser ligeiramente negativo. Tomando o período 92-97, o rácio (em valor absoluto) entre a soma das variações da taxa de desemprego e a soma das variações da taxa de inflação é $2,6/6,8 = 0,38$, denotando um rácio de «sacrifício» relativamente menor do que o estimado pela relação de Okun (se se considerar o período de 90-97, o resultado é ainda mais favorável com um rácio de $2/11,3 = 0,18$).

Gráfico 2 — Critérios Monetários e Financeiros
Inflação e Taxas de Juro de Longo Prazo — 1997

Inflação (%)



Fonte: Comissão Europeia

No respeitante ao critério da estabilidade cambial, o escudo é uma das moedas fortes do mecanismo de taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu tendo a última desvalorização ocorrido em Março de 1995, portanto pode concluir-se que o escudo respeita aquele critério.

Relativamente às taxas de juro de longo prazo, o gráfico seguinte ilustra bem o grau de convergência conseguido.



**Gráfico 3 — Diferenciais das taxas de juro de longo prazo
(em pontos percentuais)**

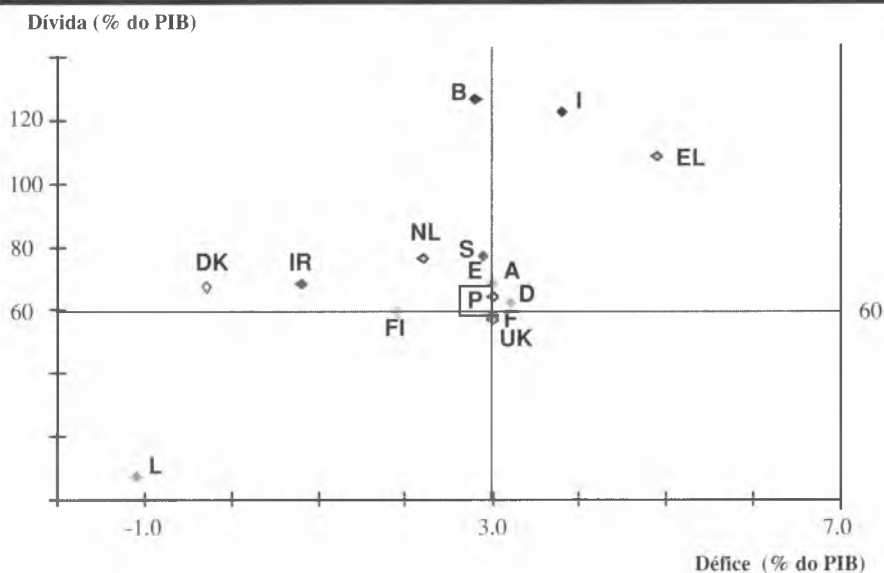


Fonte: Bloomberg.

Como se pode ver a taxa de rentabilidade das Obrigações do Tesouro a 10 anos é cerca de 40 pontos-base superior à equivalente alemã. De realçar também o facto de a taxa portuguesa ser inferior à equivalente americana, o que sugere o efeito de «importação» da credibilidade da estabilidade alemã.

No respeitante ao Protocolo dos défices excessivos, a estimativa mais recente do saldo global do sector Público Administrativo (SPA) em percentagem do PIB é de -2,9 por cento em 1997. Os dados mais recentes confirmam esta estimativa. De referir que o saldo em 1996 foi de apenas -3,2 por cento do PIB, portanto muito próximo do critério de 3 por cento. Quanto ao rácio da dívida pública em percentagem do PIB, em 1995 a dívida bruta do SPA era 66,5 por cento do PIB passando para 65,6 por cento em 1996 e para uma estimativa de 63,2 por cento no final do corrente ano. Como se referiu anteriormente, o valor das receitas de reprivatizações no corrente ano foi muito superior ao programado, pelo que aquele rácio poderá ser menor, aproximando-se do referencial de 60 por cento. A redução do défice para um valor abaixo dos 3 por cento do PIB e a do rácio da dívida bruta para valores próximos do valor de referência significam que Portugal cumpre estritamente os critérios fixados no Protocolo Anexo ao Tratado de União Europeia.

Gráfico 4 — Critério das Finanças Públicas
Défice Global do SPA e Dívida Pública – 1997



Fonte Comissão Europeia

Perspectivas até ao ano 2000

De acordo com os princípios enunciados no PCEC, a sustentabilidade do processo de consolidação orçamental, a manutenção da inflação em níveis consistentes com a estabilidade dos preços e a estabilidade cambial são condições essenciais para assegurar um crescimento económico equilibrado e criador de emprego. Neste quadro de estabilidade monetária e financeira, as taxas de juro de Portugal convergirão para as taxas mais baixas da União, criando condições favoráveis para o investimento privado.

O enquadramento internacional afigura-se propício ao crescimento sustentado das exportações portuguesas, não se prevendo alterações significativas dos preços do petróleo e outras matérias-primas. As taxas de juro internacionais beneficiarão de uma situação ímpar de inflação baixa na generalidade dos países da OCDE.

Com base nestes pressupostos, o cenário macroeconómico para o período 1998-2000 tem subjacente uma taxa de crescimento do PIB da ordem de 3,5 por cento ao ano, o que é consentâneo com o objectivo da convergência real para os melhores padrões comunitários. Em 1998, a taxa de crescimento do PIB será mais elevada, influenciada positivamente pela realização da EXPO98.

**Quadro 7 — Principais Indicadores Económicos (1998-2000)***

	1998 ⁽¹⁾	1999	2000
PIB (taxa de crescimento real em %)	3,8	3,3	3,3
FBCF (taxa de crescimento real em %)	8,0	6,2	6,1
Exportações (taxa de crescimento real em %)	10,0	8,8	8,8
Importações (taxa de crescimento real em %)	8,7	7,7	7,7
Deflator do consumo privado	2,0	2,0	1,8
Défice do SPA (em % do PIB)	2,5	2,0	1,5

(*) PCEC.

(1) Orçamento do Estado 1998.

A inflação manter-se-á próxima de 2 por cento e o défice do SPA está programado para se reduzir até 1,5 por cento do PIB no ano 2000.

Esta trajectória da economia portuguesa assente nos melhores *fundamentals* constitui um dos melhores argumentos para a participação de Portugal no EURO e na construção de uma Europa socialmente mais coesa e economicamente mais competitiva.

Anexo


Classificação das indústrias transformadoras
1º Grupo: Tecnologia

Tipo de tecnologia	Tipo de produto da indústria	Código CAE	Aprox. CTCI rev 3
Tecnologia elevada	computadores e máquinas de escritório	3825	sec 7 div 75
	material de rádio e de telecomunicações	3832	sec 7 div 76
	máquinas eléctricas	383-3832	sec 7 div 71+div 72+div 77
	produtos farmacêuticos	3522	sec 5 div 54
	instrumentos de precisão	385	sec 8 div 87+div 88
Tecnologia média	indústrias químicas excluindo os produtos farmacêuticos	351+352-2522	sec 5 div 52+div 53+div 55+div 56+div 59; sec 4 div 43
	borracha e produtos plásticos	355+356	sec 5 div 58; sec 6 div 62; sec 2 div 23
	metais não ferrosos	372	sec 6 div 68
	máquinas não eléctricas	382-3825	sec 7 div 73+div 74
	veículos automóveis	3843	sec 7 div 78
	outros transportes	3842+3844+3849	sec 7 div 791+div 792
	outras indústrias transformadoras	39	Sec 8 div 89+div 81+div 83
	alimentação, bebidas e tabaco	31	sec 0; sec 1; sec 4 div 41+div 42
	têxteis, vestuário, couro e calçado	32	sec 2 div 26+div 21; sec 6 div 61+div 65; sec 8 div 84+div 82
Tecnologia fraca	madeira e cortiça	33	sec 6 div 63; sec 8 div 82; sec 2 div 24
	papel, artes gráficas e publicações	34	Sec 6 div 64, sec 2 div 25
	refinarias de petróleo	353+354	sec 3 div 33
	produtos minerais não metálicos	36	sec 6 div 66; sec 2 div 27
	siderurgia (ferro e aço)	371	sec 6 div 67
	produtos metálicos	381	sec 6 div 69; sec 2 div 28
	construção naval	3841	sec 7 div 793



4º Grupo: Qualificações

Tipo de tecnologia	Tipo de produto da indústria	Código CAE	Aprox. CTCI rev 3
Elevada intensidade de recursos naturais	alimentação, bebidas e tabaco	31	sec 0; sec 1; sec 4 div 41+div 42
	madeira e cortiça	33	sec 6 div 63; sec 8 div 82; sec 2 div 24
	refinarias de petróleo	353+354	sec 3 div 33
naturais	produtos minerais não metálicos	36	sec 6 div 66; sec 2 div 27
	metais não ferrosos	372	sec 6 div 68
Elevada intensidade de mão-de-obra	têxteis, vestuário, couro e calçado	32	sec 2 div 26+21; sec 6 div 61 div 65; sec 8 div 84+div 85
	produtos metálicos	381	sec 6 div 69; sec 2 div 28
	outras indústrias transformadoras	39	sec 8 div 89+div 81+div 83
Fornecedores Especializa.	máquinas não eléctricas	382-3825	sec 7 div 73+div 74
	máquinas eléctricas	383-3832	sec 7 div 71+div 72+div 77
	material de rádio e de telecomunicações	3832	sec 7 div 76
Elevadas economias de escala	papel, artes gráficas e publicações	34	sec 6 div 64; sec 2 div 25
	indústrias químicas excluindo os produtos farmacêuticos	351+352-3522	sec 5 div 51+div 52+div 53+div 55+div 56+div 57+div 59; sec 4 div 43
	borracha e produtos plásticos	355+356	sec 5 div 58; sec 6 div 62; sec 2 div 23
	siderurgia (ferro e aço)	371	sec 6 div 67
	construção naval	3841	sec 7 div 793
	veículos automóveis	3843	sec 7 div 78
	outros transportes	3842+3844+3849	sec 7 div 791+div 792
Elevada investigação	computadores e máquinas de escritório	3825	sec 7 div 75
	produtos farmacêuticos	3522	sec 5 div 54
	instrumentos de precisão	385	sec 8 div 87+div 88

3º Grupo: Salários

Tipo de tecnologia	Tipo de produto da indústria	Código CAE	Aprox. CTCI rev 3
	indústrias químicas excluindo os produtos farmacêuticos	351+352-3522	sec 5 div 51+div 52+div 53+div 55+div 56+div 57+div 59; sec 4 div 43
Salários elevados	produtos farmacêuticos	3522	sec 5 div 54
	refinarias de petróleo	353+354	sec 3 div 33
	computadores	3825	sec 7 div 75
	veículos automóveis	3843	sec 7 div 78
	papel, artes gráficas e publicações	34	sec 6 div 64; sec 2 div 25
	borracha e plásticos	355+356	sec 5 div 58; sec 6 div 62; sec 2 div 23
	produtos minerais não metálicos	36	sec 6 div 66; sec 2 div 27
	siderurgia (ferro e aço)	371	sec 6 div 67
Salários médios	metais não ferrosos	372	sec 6 div 68
	produtos metálicos	381	sec 6 div 69
	construção naval	3841	sec 7 div 793
	máquinas não eléctricas	382-3825	sec 7 div 73+div 74
	instrumentos de precisão	385	sec 8 div 87+div 88
	material de rádio e de telecomunicações	3832	sec 7 div 76
	alimentação, bebidas e tabaco	31	sec 0; sec 1; sec 4 div 41+div 42
	têxteis, vestuário e calçado	32	sec 2 div 26; sec 6 div 61+div 65; sec 8 div 84+div 85
Salários baixos	madeira e cortiça	33	sec 6 div 63; sec 8 div 82; sec 2 div 24
	máquinas eléctricas	383-3832	sec 7 div 71+div 72+div 77
	outros transportes	3842+3844+3849	sec 7 div 791+792
	outras indústrias transformadoras	39	sec 8 div 89+div 81+div 83



280

281

**3º Grupo: Salários**

Tipo de tecnologia	Tipo de produto da indústria	Código CAE	Aprox. CTCI rev 3
Elevada intensidade	alimentação, bebidas e tabaco	31	sec 0; sec 1; sec 4 div 41+div 42
	indústrias químicas excluindo os produtos farmacêuticos	351+352-3522	sec 5 div 51+div 52+div 53+div 55+div 56+div 57+div 59; sec 4 div 43
	produtos farmacêuticos	3522	sec 5 div 54
	refinarias de petróleo	353+354	sec 3 div 33
	produtos metálicos	381	sec 6 div 69; sec 2 div 28
	computadores e máquinas de escritório	3825	sec 7 div 75
	material de rádio e de telecomunicações	3832	sec 7 div 76
	instrumentos de precisão	385	sec 8 div 87+div 88
Empregos não qualificados	têxteis, vestuário e calçado	32	sec 2 div 26+div 21; sec 6 div 61+div 65; sec 8 div 84+div 85
	madeira e cortiça	33	sec 6 div 63; sec 8 div 82; sec 2 div 23
	borracha e produtos plásticos	355+356	sec 6 div 66; sec 2 div 27
	produtos minerais não metálicos	36	sec 6 div 67
	siderurgia (ferro e aço)	371	sec 6 div 68
	metais não ferrosos	372	sec 6 div 69
	máquinas não eléctricas	382-3825	sec 7 div 793
	máquinas eléctricas	383-3832	sec 7 div 73+div 74
	construção naval	3841	sec 7 div 71+div 72+div 77
	veículos automóveis	3843	sec 7 div 78
outros transportes	3842+3844+3849	sec 7 div 791+div 793	

Bibliografia



Abramovitz, Moses (1989) *Thinking about Growth*, Cambridge University Press.

Barro, Robert; Sala-i-Martin, Xavier (1995) *Economic Growth*, McGraw-Hill.

Lopes, José da Silva (1996) *A economia portuguesa desde 1960*, Gradiva.

Ministério das Finanças (1990), *QUANTUM — Quadro de Ajustamento Nacional para a transição para a União Económica e Monetária*.

Ministério das Finanças (1997) *The Portuguese economy towards monetary union*, Setembro.

Rodrick, Dani (1996) Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Literature*, 36, 9-41.

Romer, David (1996) *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill.

Sachs, Jeffrey; Warner, Andrew (1995) Economic Reform and the process of global integration, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-118.