

O ECONOMISTA

PENSAR PORTUGAL

ALICE CUNHA

ÁLVARO MATIAS

ANTÓNIO CIPRIANO PINHEIRO

CONSTANTINO SAKELLARIDES

FERNANDA ILHÉU

FERNANDO SANTOS E SILVA

FERNANDO TEIXEIRA DOS SANTOS

FRANCISCO JAIME QUESADO

FRANCISCO MELRO

GLÓRIA REBELO

JOÃO CEREJEIRA

JOÃO CONFRARIA

JOÃO CÉSAR DAS NEVES

JOÃO TOMAZ

JORGE RODRIGUES

JOSÉ CASTRO COELHO

JOSÉ DE ALMEIDA SERRA

JOSÉ FÉLIX RIBEIRO

JOSÉ FERREIRA GOMES

J. GALAMBA DE OLIVEIRA

JORGE MIGUEL BRAVO

LICÍNIO PINA

MIGUEL CADILHE

M. CARVALHO E BRANCO

MIGUEL MATTOS CHAVES

NAZARÉ DA COSTA CABRAL

NELSON MACHADO

NUNO RIBEIRO DA SILVA

PAULO ÁGUAS

PAULO SANDE

PEDRO PITA BARROS

ROBERT HART

RUI LEÃO MARTINHO

VÍTOR BENTO

N.º 1 – 2ª série | 15,00 €

ANUÁRIO
DA ECONOMIA
PORTUGUESA

2024



Universidade Lusíada

Lisboa, Porto e V.N. de Famalicão

Faculdade de Ciências da Economia e da Empresa

1.º ciclo **Licenciaturas**

CONTABILIDADE V.N. Famalicão

ECONOMIA Lisboa

ENGENHARIA INFORMÁTICA Lisboa

GESTÃO V.N. Famalicão

GESTÃO DE EMPRESA Lisboa e Porto

GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES DESPORTIVAS Lisboa

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS Lisboa

GESTÃO DO TURISMO Lisboa

MARKETING Lisboa e Porto

2.º ciclo **Mestrados**

ECONOMIA DA EMPRESA Lisboa

GESTÃO Lisboa, Porto e V.N. Famalicão

GESTÃO DE RH E ANÁLISE ORGANIZACIONAL Lisboa

Pós-graduações

ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DA SAÚDE Porto e V.N. Famalicão

GESTÃO DE NEGÓCIOS DIGITAIS Porto

GESTÃO DE SEGURADORAS Lisboa

GESTÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE Lisboa

MARKETING DIGITAL PARA O TÊXTEL & MODA Porto e V.N. Famalicão

**candidaturas
abertas**



FACULDADE DE CIÊNCIAS
DA ECONOMIA E DA EMPRESA
Universidade Lusíada

APOIOS AOS ESTUDANTES

PRÉMIO DE MÉRITO - Redução da propina anual de frequência escolar dos estudantes mais bem classificados

BOLSAS • ESTUDANTES EXTERNOS • 2.º ciclo - Mestrados - Redução de 40% nas propinas para estudantes com média igual ou superior a 14 valores

ALUMNI LUSÍADA - Descontos para antigos estudantes e seus familiares

PROTOCOLOS COM MAIS DE 100 ORGANIZAÇÕES - Descontos para associados, cônjuges e filhos em economia comum

Lisboa

Rua da Junqueira, 188-198
1349-001 Lisboa
Tel.: 213 611 500
E-mail: info@lis.ulusiada.pt
Internet: www.lis.ulusiada.pt

Porto

Rua de Moçambique, 21-71
4100-348 Porto
Tel.: 225 570 800
E-mail: info@por.ulusiada.pt
Internet: www.por.ulusiada.pt

V.N. Famalicão

Largo Tinoco de Sousa
4760-108 V.N. Famalicão
Tel.: 252 309 200
E-mail: info@fam.ulusiada.pt
Internet: www.fam.ulusiada.pt



O rigor de sempre



As grandes questões económicas e sociais que afectam o mundo, e especialmente Portugal, são analisadas nesta edição de **O ECONOMISTA**, que marca o início de uma nova série, com o habitual rigor da nossa publicação de referência.

São dezenas as personalidades/especialistas participantes – este ano com maior realce para a presença da academia, com professores das Universidades de Lisboa, do Porto, da NOVA, da Católica, do Algarve, da Maia, do Minho, de Évora, da Lusíada, da Lusófona, do ISCAL e do ISEG. Integram a vasta lista de autores outros especialistas, designadamente gestores de grandes unidades e dirigentes de influentes associações, como a Associação Portuguesa de Bancos e a Associação Portuguesa de Seguradores. Destaque, ainda, para o texto da Presidente do Conselho das Finanças Públicas.

As análises que percorrem as 144 páginas do presente número de **O ECONOMISTA** constituem um contributo sério para o entendimento destes tempos de turbulência global – seja-nos consentida a presunção.

SUMÁRIO

O ECONOMISTA

SUMÁRIO

- 5 ANTÓNIO RAMOS GOMES**
O MUNDO E NÓS
- 6 FRANCISCO MELRO**
DEZ ANOS DEPOIS DO ADEUS À TROIKA
- 17 GLÓRIA REBELO**
DESAFIOS SOCIOECONÓMICOS NOS 50 ANOS DO 25 DE ABRIL
- 20 NAZARÉ DA COSTA CABRAL**
SITUAÇÃO ORÇAMENTAL NO ATUAL CONTEXTO ECONÓMICO E POLÍTICO PORTUGUÊS
- 24 FERNANDO TEIXEIRA DOS SANTOS**
FOLGA ORÇAMENTAL? QUE FAZER?
- 30 JOÃO CÉSAR DAS NEVES**
O FIM DAS “CONTAS CERTAS”
- 33 MIGUEL CADILHE**
GRAU DE REFORMISMO DO ESTADO EM PORTUGAL
- 38 PAULO ÁGUAS**
UM CASO DE SUCESSO A JUSTIFICAR MAIS FINANCIAMENTO
- 41 JOSÉ FERREIRA GOMES**
A NOVÍSSIMA AGENDA EDUCATIVA
- 44 ÁLVARO MATIAS**
INFRAESTRUTURA SOCIAL E CRESCIMENTO EM PORTUGAL
- 50 ROBERT HART**
A IMPORTÂNCIA DA LÍNGUA INGLESA NA QUALIFICAÇÃO E FORMAÇÃO DE QUADROS TÉCNICOS
- 53 MIGUEL MATTOS CHAVES**
O QUE EU FARIA SE FOSSE GOVERNO
- 59 JOSÉ DE ALMEIDA SERRA**
PORTUGAL: DE COLONIZADOR A COLONIZADO
- 65 JORGE RODRIGUES**
ASSOCIAÇÕES PÚBLICAS PROFISSIONAIS DE INTERESSE PÚBLICO
- 68 LICÍNIO PINA**
O USO ÉTICO DO DINHEIRO
- 71 JOÃO CONFRARIA**
OS ECONOMISTAS E O COMÉRCIO LIVRE
- 75 VÍTOR BENTO - JOÃO TOMAZ**
O SETOR BANCÁRIO E OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE
- 78 JOSÉ GALAMBA DE OLIVEIRA**
A REAL EXPRESSÃO DOS SEGUROS DE SAÚDE EM PORTUGAL: 40% OU 4%?
- 81 NELSON MACHADO**
ENTRE RISCOS E OPORTUNIDADES: UM OLHAR PARA O FUTURO
- 83 CONSTANTINO SAKELLARIDES**
POLÍTICAS DE SAÚDE 24: SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE E “SISTEMA NACIONAL DE SAÚDE”
- 86 PEDRO PITA BARROS**
MUDAM-SE OS TEMPOS, MUDAM-SE AS VONTADES...
- 90 FERNANDO SANTOS E SILVA**
O ESTADO DA FERROVIA: UM SOBRESSALTO CÍVICO, AS BASES DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E OS TRAÇADOS DAS NOVAS LINHAS
- 97 JOÃO CEREJEIRA**
IA E EMPREGO – RISCOS E OPORTUNIDADES NO MERCADO DE TRABALHO PORTUGUÊS
- 101 FRANCISCO JAIME QUESADO**
REDES DE CONHECIMENTO
- 103 JORGE MIGUEL BRAVO**
ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO, EQUIDADE INTERGERACIONAL E ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS NOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL
- 111 PAULO SANDE**
NA ECONOMIA, O MUNDO
- 114 ALICE CUNHA**
AS ELEIÇÕES PARA O PARLAMENTO EUROPEU E O NOVO CICLO INSTITUCIONAL
- 117 ANTÓNIO CIPRIANO PINHEIRO - JOSÉ CASTRO COELHO**
OS PRINCIPAIS DESAFIOS DO SETOR AGRÍCOLA DA UNIÃO EUROPEIA NO HORIZONTE DE 2030
- 121 NUNO RIBEIRO DA SILVA**
“ANO ENERGÉTICO” DE 2023
- 124 MIGUEL CARVALHO E BRANCO**
A AMEAÇA CHINESA NOS AUTOMÓVEIS ELÉTRICOS
- 130 JOSÉ FÉLIX RIBEIRO**
O SISTEMA INTERNACIONAL A CAMINHO DA MULTIPOLARIDADE
- 134 FERNANDA ILHÉU**
MODELO ECONÓMICO DA CHINA E NOVA FASE DE GLOBALIZAÇÃO
- 141 RUI LEÃO MARTINHO**
EUROPA: INOVAÇÃO *VERSUS* REGULAÇÃO

Director
António Ramos Gomes

Conselho Editorial
António Pinheiro
António Pinho Cardão
Carlos Tavares
Daniel Bessa
Eduardo Catroga
Francisco Murteira Nabo
Guilherme Vaz
João Costa Pinto
João Duque
Joaquim Miranda Sarmento
José de Almeida Serra
José Félix Ribeiro
Manuela Morgado
Miguel Cadilhe
Nicolau Santos
Nuno Valério
Ricardo Arroja
Rui Leão Martinho

Directora Comercial
Maria Manuela de Almeida

Projecto Gráfico
Notimpossible, Lda.

Design, Infografia e Paginação
António Paulo Gomes
Rui Ligeiro

Revisão
António Paulo Gomes

Propriedade e Edição
Polimeios-Produção de Meios, Lda.
NIPC: 503 635 855

Detentores com mais de 5% do capital da empresa:
António Ramos Gomes, Maria Manuela de Almeida

Sede do Editor, Redacção, Administração,
Publicidade e Departamento de Assinaturas
Rua Francisco Rodrigues Lobo, 2-R/C Dto.
1070-134 Lisboa, Portugal
Telefone: 213 859 950
E-mail: geral@cadernoseconomia.pt
URL: <https://cadernoseconomia.pt/>

ERC 128052. Depósito legal n.º 537833/24
ISSN 3051-6072

Produção Gráfica: Polimeios

Tiragem: 12.000

Periodicidade: Anual

Impressão e acabamento:
Escala Três - Publicidade e Artes Gráficas, Lda.
Impasse Industrial da Bela Vista, 68 - Pav. 17 R/C
2735-336 Agualva-Cacém

Número 1 (2.ª série) – Setembro 2024

ESTATUTO EDITORIAL

O ECONOMISTA

é um órgão de análise das questões económicas, financeiras e sociais.

O ECONOMISTA

é uma publicação independente do poder político
e dos interesses económicos.

O ECONOMISTA

assume o compromisso de não utilizar as informações a que tenha acesso
para outros fins que não a elaboração de análises e comentários
a publicar nas suas páginas.

O mundo e nós

À entrada para o último trimestre, pode dizer-se que 2024 revela-se, para o mundo, um ano mau, muito pelos efeitos das guerras na Ucrânia e no Médio Oriente – as quais fazem esquecer conflitos que grassam por outras zonas do globo, nomeadamente em África e na Ásia.

As consequências dessas guerras na economia e no desenvolvimento eram esperadas: instabilidade a todos os níveis e não apenas nos mercados, inflação, juros altos para combater a subida dos preços (uma receita de que muitos duvidavam mas que se vem mostrando eficaz).

Os bancos centrais, designadamente o BCE e a FED, portaram-se bem desta vez, a inflação está controlada, os juros estão a descer (Lagarde e Powell mantêm-se cautelosos...), os mercados vêm recuperando, embora com sustos.

Há, no entanto, nuvens negras ao longe, a ensombrar estes dias “radiosos” em termos económicos. A Ucrânia e Gaza estão aí, as destruições prosseguem, a radicalização acentua-se, as guerras estão para durar. As táticas do dia-a-dia, com a sua linguagem bélica, impõem-se às estratégias concertadas que poderiam conduzir a cessar-fogos e a consequentes planos de paz.

E, depois, há a incógnita das eleições norte-americanas de Novembro, cujos resultados, é sabido, têm implicações mundiais.

Ora, sabendo-se, como se sabe, das debilidades da Europa face aos outros blocos económicos, qualquer optimismo relativamente ao futuro próximo seria descabido.

E Portugal? Bom, no contexto global, Portugal não conta, ou conta muito pouco, em termos de contrariar as tendências que se observam.

Sujeitos às normas ditadas de fora, sobretudo a partir de Bruxelas, ainda temos alguma margem de manobra orçamental, uma certa capacidade fiscal e por aí.

E o que temos feito? Na linha de velhos procedimentos, assiste-se ao anúncio de grandes planos, de vistosas obras, de interessantes reestruturações.

Quanto às decantadas “reformas estruturais” (pelas quais O ECONOMISTA pugnava já em 1988...), continuamos a esperar... Enfim, o turismo, sempre o turismo, faz esquecer que Portugal é um país pobre, que as cedências capazes de “comprar a paz nas ruas” podem conduzir a tempos vividos no início da última década, e que não devemos, não podemos, esquecer... - ARG

FRANCISCO MELRO

ECONOMISTA

Dez anos depois do adeus à Troika.



Uma década depois da saída da *troika*, Portugal apresenta resultados económicos alinhados com os objectivos da missão dessa intervenção externa: saldos das contas públicas e contas externas controlados, dívida pública com tendência de descida, já em torno de 100% do PIB, redução significativa do endividamento da generalidade dos agentes económicos, peso económico da dívida externa reduzido para metade e sistema financeiro saneado. Em simultâneo, as exportações de bens e serviços e o investimento das empresas foram reganhando protagonismo na economia, num ambiente de crescimento moderado do PIB, de uma subida significativa do emprego e de redução da taxa de desemprego para níveis relativamente baixos.

O endividamento das empresas não financeiras baixou de 170,3% do PIB em Dezembro de 2012 para 107,3% do PIB em Março de 2024 e o peso do endividamento dos particulares no PIB caiu de 92,9% para 56% durante o mesmo período.

Por sua vez, o saldo das contas públicas foi apresentando uma trajectória de progressivo equilíbrio, alcançando mesmo um excedente de 1,2% do PIB no final de 2023. Esta caminhada foi alicerçada, do lado dos proveitos, pela subida das receitas de impostos decorrente dos crescimentos económico e do emprego, empolada mais recentemente pela subida da inflação, e pelas ajudas dos fundos comunitários

A política de contenção decorrente da crise financeira prosseguiu após a saída da troika em Maio de 2014

fazendo a procura interna crescer menos do que o conjunto da economia.

e, do lado dos encargos, pela contenção da despesa pública, incluindo remunerações e investimento, e das baixas taxas de juro. Na componente específica da Segurança Social, regista-se um excedente contínuo desde 2015 (gráfico 1), com um saldo de 5,5 mil milhões de euros (2,1% do PIB) em 2023, graças aos aumentos do emprego e das remunerações.

Este progressivo equilíbrio das contas públicas conduziu à redução quase contínua do peso económico da dívida pública, trajectória apenas temporariamente perturbada no período recessivo da pandemia. No final de 2023, o peso da dívida pública baixou para cerca de 100% do PIB (gráfico 2), após um nível de 135% no início de 2014.

O enorme endividamento dos agentes económicos internos fora proporcionado e impulsionado a partir de 2000 pelo financiamento externo abundante, fácil e barato que se seguiu à adesão de Portugal ao euro. As contínuas necessidades de financiamento decorrentes da perda de dinamismo económico interno encontraram satisfação nos mercados externos. A contrapartida foi um enorme endividamento externo do País. A crise financeira de 2008 veio evidenciar a dimensão dos desequilíbrios gerados e a insustentabilidade do caminho que vinha sendo percorrido, abrindo o terreno para a intervenção da *troika*. As necessidades de financiamento da economia portuguesa durante 11 longos anos, entre 2000 e 2010 (inclusive), situaram-se a uma média anual de 8,2% do PIB, fazendo disparar a dívida externa portuguesa (gráfico 3).

O dinamismo das exportações de bens e serviços e a contenção da procura interna permitiram a partir de 2013 um desagravamento significativo do défice das contas externas, conduzindo a uma tendência de saldos positivos e à decorrente redução da dívida externa que caiu para apenas 51,8% do PIB no final de Março de 2024 (gráfico 3), depois de ter atingido 109,2% no início de 2015.

No entanto, as debilidades económicas atrás referenciadas e progressivamente corrigidas estavam associadas a fragilidades estruturais do sistema produtivo que persistem e mantêm a economia portuguesa afastada dos padrões das

Gráfico 1

SALDO DA SEGURANÇA SOCIAL EM MILHÕES DE EUROS

Saldo Global Saldo Global, excluindo Fundos Europeus

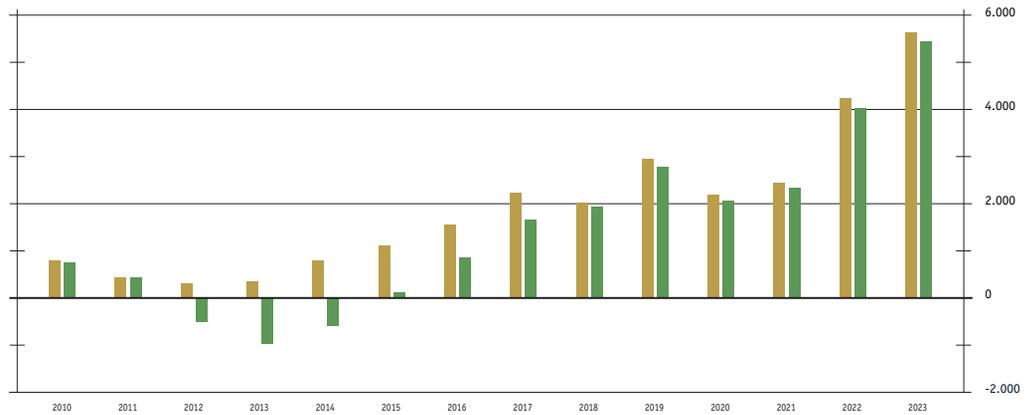


Gráfico 2

DÍVIDA PÚBLICA PORTUGUESA EM PORCENTAGEM DO PIB

Verificada
Previsão BdP

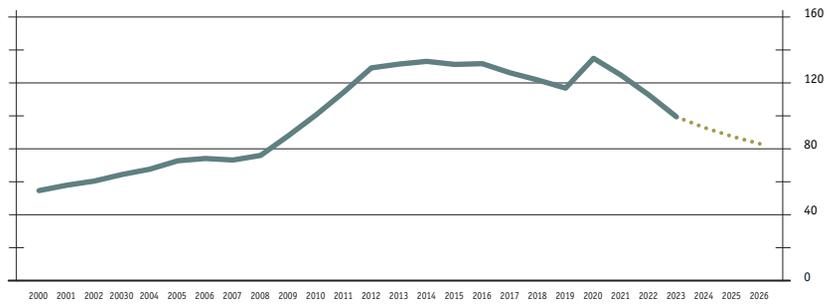


Gráfico 3

DÍVIDA EXTERNA LÍQUIDA EM PORCENTAGEM DO PIB

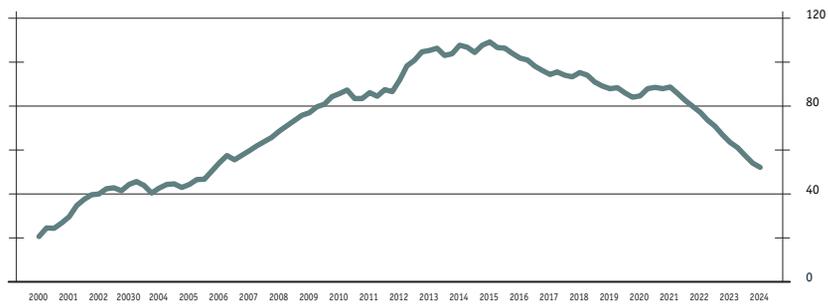
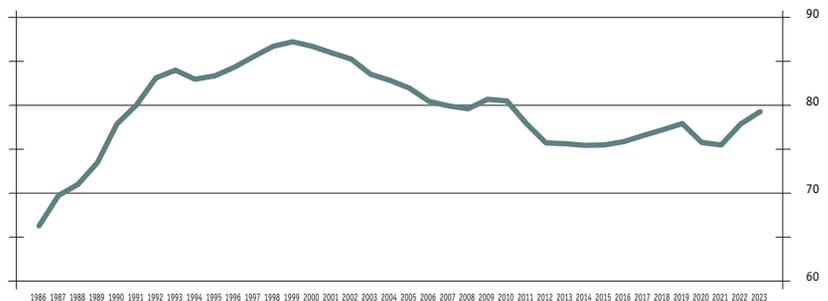


Gráfico 4

PIB PER CAPITA PORTUGUÊS EM PARIDADES DE PODER DE COMPRA A PREÇOS CONSTANTES UNIÃO EUROPEIA = 100





economias europeias mais avançadas e muito vulnerável a futuras crises.

A estrutura produtiva nacional ajustara-se rapidamente à entrada do País na União Europeia. Seguiu-se uma década e meia de dinamismo económico e de melhoria do bem estar dos cidadãos, proporcionados pelo acesso livre aos mercados comunitários e pelos relevantes fundos comunitários recebidos, fomentando modernização produtiva e investimento nacional e atraindo investimento estrangeiro. Mas a estrutura produtiva renovada revelou-se muito débil perante os choques simultâneos adversos resultantes da globalização e da adesão de Portugal ao euro.

A globalização retirou dinamismo económico ao conjunto dos países da UE, principais clientes da economia nacional, mas Portugal foi particularmente penalizado, quer devido às vulnerabilidades específicas da sua estrutura produtiva face aos novos destinos do investimento quer à invasão muito agressiva dos mercados dos países clientes por novos competidores. Deste modo, o PIB *per capita* a preços constantes em paridades de poder de compra que conver-

gira até 2000 para um rácio de 87,4% face à União Europeia, caiu para um nível em torno de 76% entre 2011 e 2016 (gráfico 4), revelando desde então uma persistente dificuldade em retomar os caminhos da convergência.

O fraco dinamismo do investimento e a perda de competitividade nos anos posteriores a 2000 fizeram duplicar a taxa de desemprego de 4,9% para 9,8% em 2007. Com a crise financeira, com o período recessivo associado e os ajustamentos decorrentes, a taxa de desemprego disparou, atingindo um nível de 17,1% em 2013 (gráfico 5).

A política de contenção decorrente da crise financeira prosseguiu após a saída da *troika* em Maio de 2014, fazendo a procura interna crescer menos do que o conjunto da economia.

O peso da despesa das famílias no PIB baixou de 64,4% em 2012 para 60,7% em 2023 e o da despesa das Administrações Públicas desceu de 18,2% para 17,1% no mesmo período, depois de ter descido já acentuadamente durante a segunda metade da década 2000 (gráfico 6).

Gráfico 5

TAXA DE DESEMPREGO EM PORTUGAL

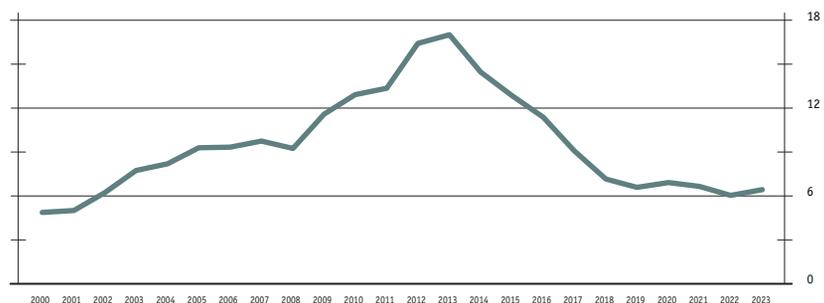


Gráfico 6

EVOLUÇÃO EM VOLUME DAS COMPONENTES DA DESPESA ANO DE 2000 = 100

- Consumo final
- Formação bruta de capital
- Exportações de bens e serviços

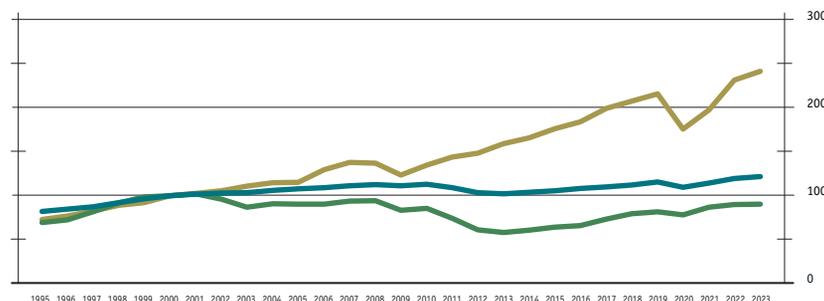




Gráfico 7

VALOR DO INVESTIMENTO EM FBCF DAS EMPRESAS EM PERCENTAGEM DO PIB

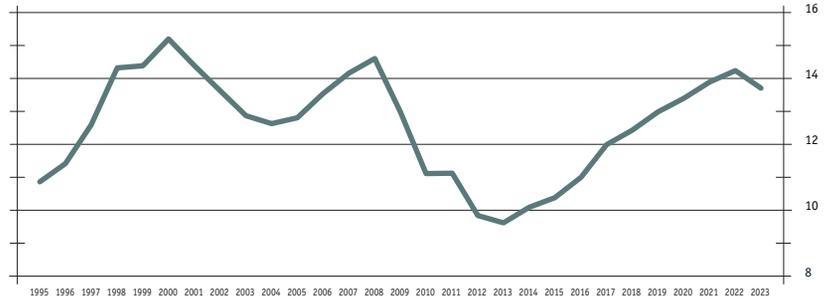


Gráfico 8

REMUNERAÇÃO MÉDIA MENSAL BASE EM EUROS

- Quadros de pessoal
- Declaração SS+CGA

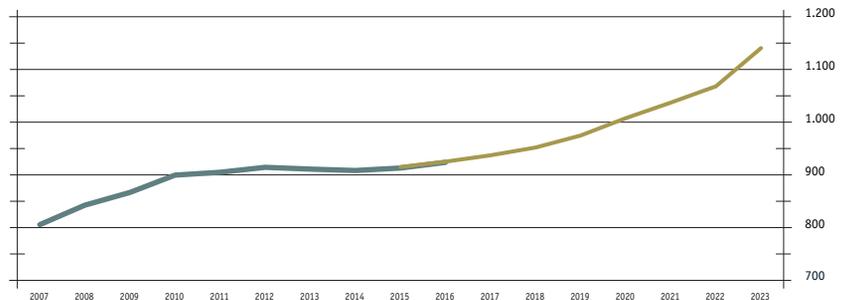


Gráfico 9

REMUNERAÇÃO BRUTA REGULAR REAL ÍNDICE 2015 = 100

- Total
- Sector Privado
- Sector Público

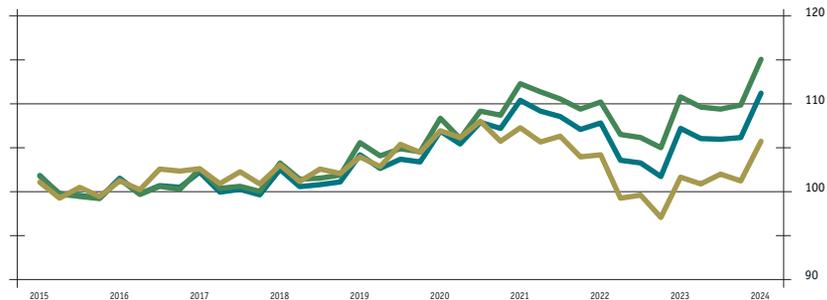
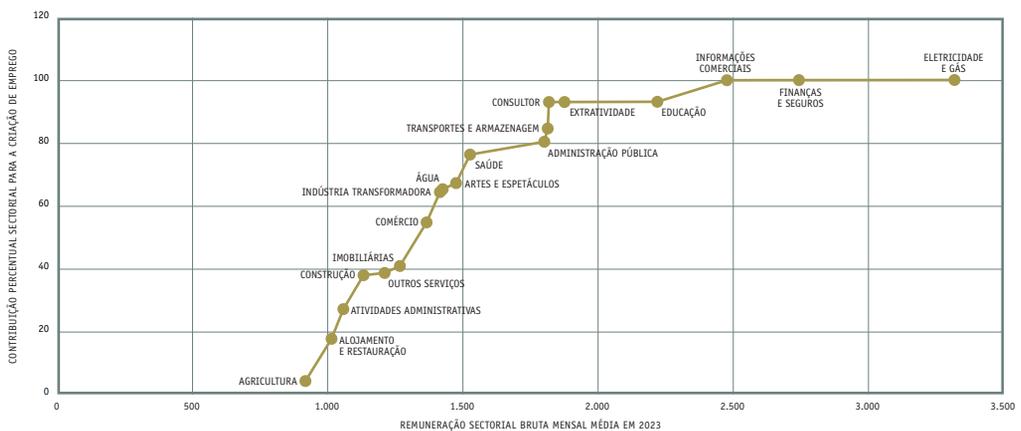


Gráfico 10

REMUNERAÇÃO SECTORIAL BRUTA MENSAL MÉDIA EM 2023 E CONTRIBUIÇÃO SECTORIAL PARA A CRIAÇÃO DE EMPREGO 2014-2023



Por sua vez, o investimento global em FBCF mantém um nível médio ainda relativamente fraco. Apenas a componente da FBCF empresarial tem vindo a reganhar protagonismo (gráfico 7), recuperando da quebra acentuada vivida no período recessivo. O peso da FBCF pública na economia baixou para cerca de 2,1% do PIB na última década, contra um nível médio superior a 4,5% no período anterior à crise financeira, enquanto o peso do investimento das famílias no PIB caía para cerca de 3,8% do PIB nos últimos três anos, quando representava níveis superiores a 6,5% do PIB nos anos anteriores à crise financeira.

A contenção da despesa pública adiou os exigíveis investimentos de expansão, modernização e qualificação das capacidades disponíveis no conjunto da Administração Pública, gerando crises na prestação de serviços essenciais nas áreas da educação, da saúde, dos transportes, da justiça, da segurança e da própria defesa, recentemente solidada a desempenhar funções de enorme exigência no contexto da agressão russa à Ucrânia e das entrelaçadas ameaças globais à segurança europeia e ao conjunto do Ocidente. As perdas remuneratórias dos funcionários e a carência progressiva de recursos humanos qualificados em diferentes áreas públicas desmotivaram a generalidade dos seus trabalhadores e condicionaram negativamente a capacidade e a qualidade dos serviços prestados.

A contenção das remunerações salariais e a perda de regalias sociais constituíram uma componente relevante da economia de ajustamento. Nesse âmbito, a remuneração média mensal base sofreu uma estagnação nominal entre 2010 e 2015 (gráfico 8), período marcado por uma subida muito significativa do desemprego, sobretudo no sector privado. As carências na oferta de empregos qualificados e a insatisfatória remuneração dos existentes alimentaram continuamente a emigração, com grande incidência na população mais jovem e mais qualificada.

No período de recuperação pós-2013, a economia portuguesa conheceu um crescimento médio de 2%, um pouco acima da média da UE (1,8% da UE e 1,5% da Zona Euro), criou cerca de um milhão de novos empregos no sector pri-

vado, de acordo com as declarações à Segurança Social, e a taxa de desemprego baixou, situando-se em 6,5% em Maio de 2024. Este crescimento económico foi acompanhado por algumas mudanças estruturais. O peso das exportações de bens e serviços no PIB atingiu cerca de 48,5% nos últimos dois anos, devido à contribuição determinante do turismo, e o investimento das sociedades em FBCF subiu, representando cerca de 13% do PIB durante os últimos quatro anos.

Esta recuperação económica permitiu que o PIB *per capita* a preços constantes em paridades de poder de compra melhorasse ligeiramente para 79,4% da média da UE em 2023 (gráfico 4), um nível semelhante ao que se verificava no início da crise financeira, mas muito longe do que fora atingido em 2000.

O poder de compra dos rendimentos do trabalho foi recuperando em sintonia com a economia, retrocedendo, no entanto, significativamente nos períodos de maior impacto da pandemia, da guerra, da inflação e das subidas das taxas de juro. A progressiva inversão dessa tendência ao longo de 2023 permitiu que, tendo por referência as declarações à Segurança Social e à CGA e os cálculos associados do INE, o poder de compra da remuneração bruta regular do conjunto dos assalariados fosse no primeiro trimestre de 2024 já superior em 0,8% ao do período homólogo de 2021. No caso do sector privado, a subida homóloga foi de 2,5% mas no sector público a recuperação foi insuficiente para repor o nível do período homólogo de 2021, quedando-se ainda 1,5% abaixo desse nível (gráfico 9).

As dificuldades sentidas pelo País na melhoria da sua produtividade económica global radicam na natureza dos sectores em que vem assentando a recuperação, essencialmente sectores de mão-de-obra intensiva e de baixo valor acrescentado, menos exigentes no uso do saber, da inovação, das tecnologias e na qualificação dos recursos.





Gráfico 11

CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PIB REAL POR EMPREGO A TEMPO COMPLETO EM PORCENTAGEM

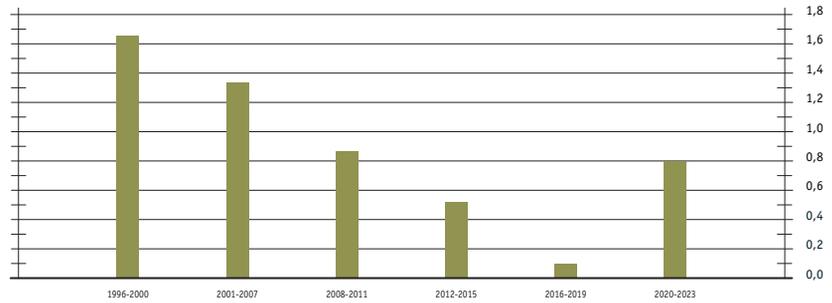


Gráfico 12

PIB PER CAPITA E CUSTO HORÁRIO SALARIAL EM 2023

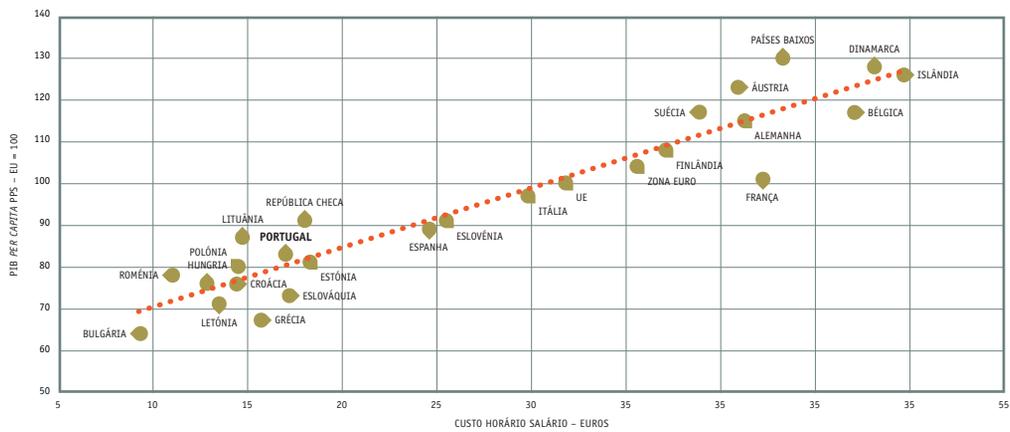


Gráfico 13

EMIGRANTES PERMANENTES PORTUGUESES

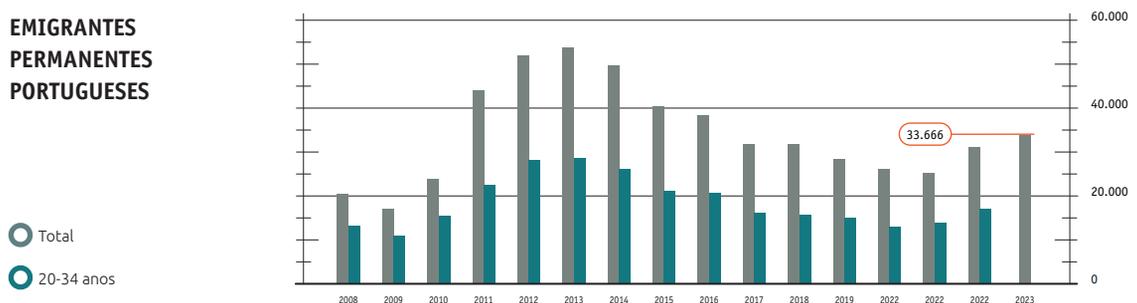
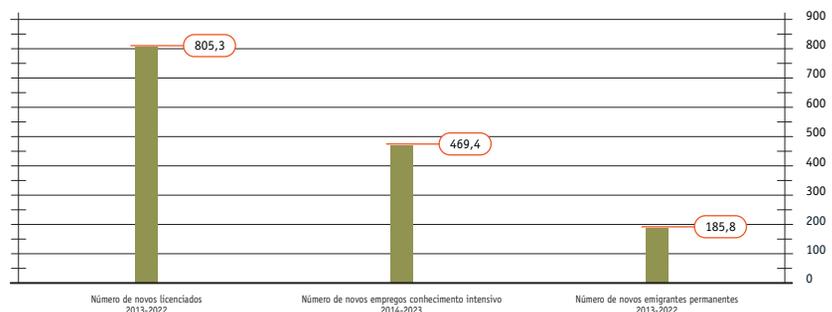


Gráfico 14

NOVOS LICENCIADOS, NOVOS EMPREGOS DE TECNOLOGIA E CONHECIMENTO INTENSIVOS E EMIGRAÇÃO JOVEM EM PORCENTAGEM



Tendo por referência as declarações à Segurança Social e à CGA, conclui-se que dos 1,1 milhão de empregos criados entre 2014 e 2023, cerca de 58% pertencem aos sectores primário, da construção e da indústria e dos serviços de baixa tecnologia ou pouco intensivos em conhecimentos. São, de resto, os sectores onde predominam as remunerações médias mensais mais baixas. No global, cerca de 76% dos novos empregos criados neste período pertenciam a sectores que em 2023 tinham remunerações brutas mensais médias inferiores a 1.500 euros (gráfico 10).

O crescimento da produtividade do conjunto da economia manteve-se, por isso, muito fraco durante os últimos anos. De um nível médio anual de 1,7%, entre 1996 e 2000, baixou para valores médios de 0,7%, entre 2008 e 2015, período mais afectado pela crise financeira, quedando-se em 0,5% entre 2016 e 2023 (gráfico 11).

Quando confrontamos os dados mais recentes referentes à produtividade da economia, em termos de PIB *per capita* em paridades de poder de compra, com o custo horário salarial para os diferentes países da União Europeia, confirmamos a existência de uma correlação muito forte entre estas duas variáveis. Os baixos níveis relativos salariais em Portugal são consistentes com os baixos níveis relativos da produtividade da sua economia (gráfico 12).

Perante a severidade dos ajustamentos económicos e sociais e a falta de perspectivas, a emigração em direcção às economias europeias mais desenvolvidas começou a impor-se como solução para uma parte significativa da população portuguesa, com destaque para a população mais jovem e mais qualificada. Após um retrocesso nos fluxos emigrantes a seguir a 2013, a emigração reganhou novo vigor nos últimos dois anos. Na década compreendida entre 2013 e 2022 terão saído, segundo o INE, 355 mil novos emigrantes permanentes, dos quais, cerca de 186 mil com idades compreendidas entre os 20 e os 34 anos. Em 2023 emigraram mais 34 mil portugueses (gráfico 13).

Trata-se de um desenlace frustrante, dado o investimento contínuo na formação e qualificação da juventude por

parte do País. Só na década compreendida entre 2013 e 2022, licenciaram-se cerca de 805 mil jovens, período em que, segundo os dados da Segurança Social, foram criados apenas 470 mil novos empregos nos sectores da indústria e dos serviços de alta e média tecnologia e de conhecimento intensivo (gráfico 14). Esta insuficiência da oferta nacional de emprego qualificado, associada à abertura e à procura de mão-de-obra qualificada nos mercados europeus, explica essa saída massiva de jovens licenciados. Em simultâneo, assiste-se a uma entrada massiva de imigrantes, correspondendo às carências dos sectores produtivos de mão-de-obra barata e intensiva.

De facto, o período pós-*troika* tem sido caracterizado pela entrada de imigrantes em Portugal, a um ritmo progressivamente superior ao das emigrações de nacionais. Entre 2014 e 2023 terão sido registados, segundo o INE, cerca de 832 mil novos imigrantes permanentes, com fluxos continuamente crescentes até ao final de 2023, gerando um saldo migratório positivo desde 2017 e fazendo aumentar a população portuguesa para 10,6 milhões de habitantes em 2023.

**OS SECTORES
da agricultura e pescas,
da construção, da indústria
e dos serviços de baixos níveis
tecnológico e conhecimentos
criaram cerca de
637 MIL NOVOS EMPREGOS
entre 2014 e 2023.**

*Predominantemente ocupados
pelos novos imigrantes.*



Gráfico 15

PERCENTAGEM DO EMPREGO DE TRABALHADORES IMIGRANTES NO TOTAL DO EMPREGO PRIVADO

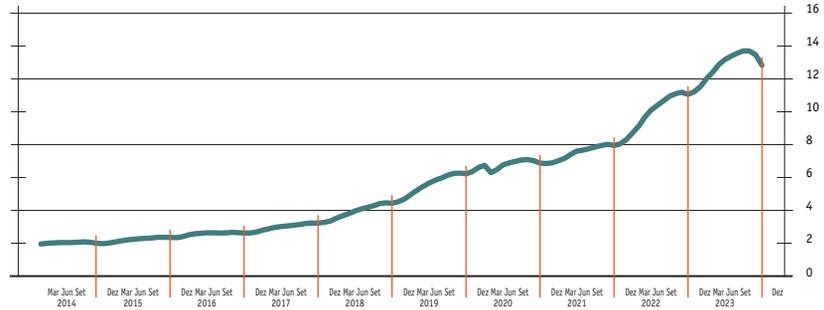


Gráfico 16

PESO RELATIVO SECTORIAL DO EMPREGO DE IMIGRANTES EM PERCENTAGEM DO SECTOR

2014 2019 2023

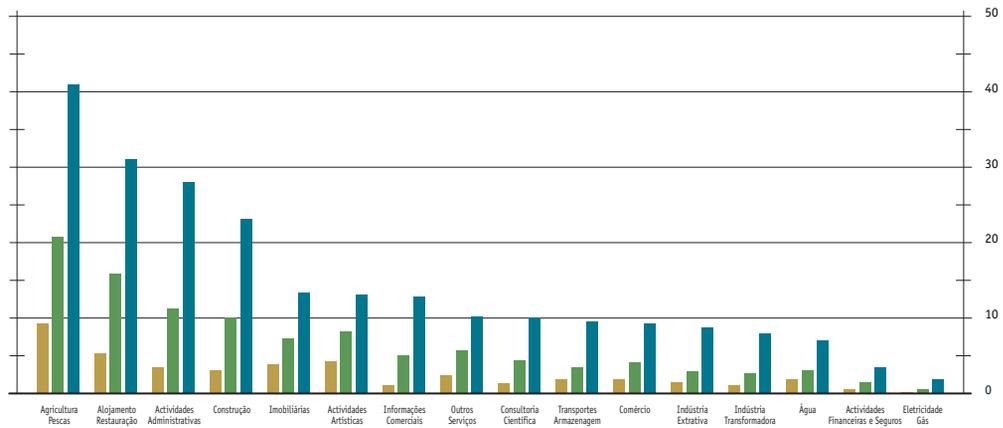


Gráfico 17

DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO NOS ESTADOS UNIDOS PERCENTAGEM DO TOTAL

5% maiores rendimentos 40% menores rendimentos

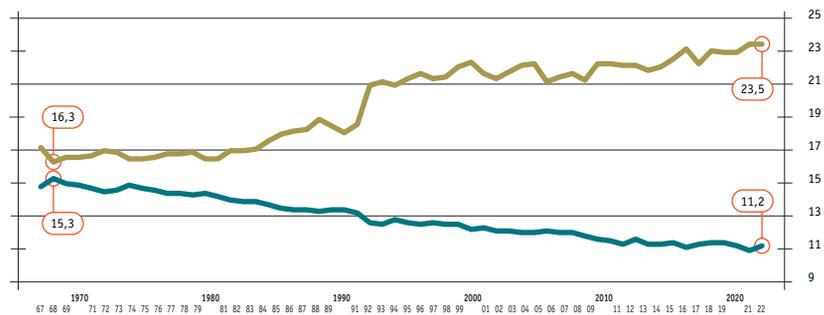
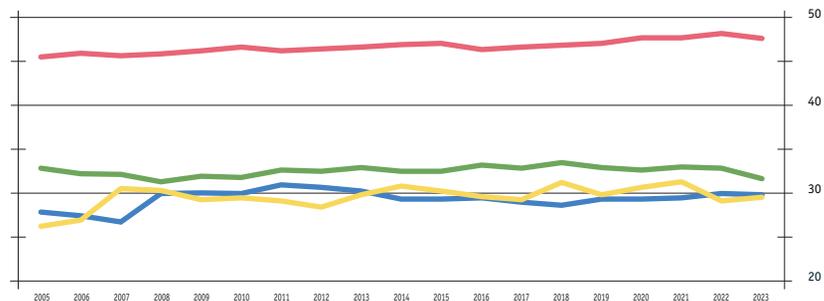


Gráfico 18

DESIGUALDADES NA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO ÍNDICES DE GINI

Alemanha França Itália Estados Unidos



Segundo cálculos do Banco de Portugal, baseados nas declarações à Segurança Social, entre 2014 e 2023, terão trabalhado, pelo menos um mês, em Portugal cerca de um milhão de imigrantes, muitos deles não permanentemente. Em 2023, terão trabalhado cerca de 500 mil imigrantes, 13,4 % do número total de trabalhadores por conta de outrem nesse ano (gráfico 15), predominantemente, nos sectores da agricultura (40% do total do sector), construção (23,2% do total), restauração e hotelaria (31,1% do total) e serviços de apoio administrativo (28,1% do total) (gráfico 16).

Entre o final de 2014 e o final de 2023, cerca de 42% dos novos empregos criados no conjunto da economia terão sido ocupados por imigrantes. Os sectores da agricultura e pescas, da construção, da indústria e dos serviços de baixos níveis tecnológico e conhecimentos criaram, segundo o INE, cerca de 637 mil novos empregos entre 2014 e 2023, predominantemente ocupados pelos novos imigrantes.

Desafios futuros

A economia portuguesa enfrenta enormes desafios nos seus objectivos de melhoria e convergência económica e de bem estar dos seus cidadãos com os países europeus mais desenvolvidos. Estas ambições colidem com um ambiente externo adverso, onde algumas potências suportadas por regimes autocráticos, com destaque para a China e a Rússia, se empenham em impor uma nova ordem. Vive-se um período de correlação de forças indefinidas e instáveis, de formação de blocos, com contínuos conflitos, incluindo armados, de disputa de domínios, de mercados, de zonas de influência e de fontes de matérias primas, um pouco por todo o mundo. Período em que, adicionalmente, os Estados Unidos e a Europa Ocidental sofrem com os impactos das migrações e da crise social associada aos elevados níveis de desigualdade na distribuição do rendimento e ao enfraquecimento do Estado Social, (gráfico 17) (gráfico 18), gerando um caldo que alimenta o crescimento do populismo e de tendências de protecção económico. Este ambiente global é adverso ao desenvolvimento económico integrado e à busca de soluções conjuntas para os

problemas globais inadiáveis, casos da crise climática, desperdiçando recursos e oportunidades e desincentivando o investimento. Com a ascensão da China como rival geopolítico dos Estados Unidos e a invasão da Ucrânia pela Rússia, os ventos da competição estratégica de dois mundos com valores e interesses opostos sobrepõem-se aos da globalização, restringindo os terrenos da concertação e das respostas aos problemas comuns.

Portugal terá de ir colaborando com os seus aliados na busca das melhores soluções, identificando, simultaneamente, as vantagens competitivas do País e da sua economia perante os novos desafios, dinamizando e atraindo investimentos. Terá de encontrar soluções que permitam otimizar a utilização dos conhecimentos dos seus recursos humanos, cativando e retendo os jovens, sobretudo os mais qualificados.

Em simultâneo, Portugal enfrenta o desafio de modernizar, dar maior capacidade, competência técnica e eficiência à Administração Pública, motivando os seus agentes, incluindo pela melhoria das suas remunerações. Trata-se de um esforço complexo, exigente e dispendioso, e de difícil conciliação entre os diferentes objectivos, dada a prudência e prioridades aconselhadas e impostas pela conjuntura externa e as restrições decorrentes do nível ainda muito elevado do peso económico da dívida pública portuguesa.

Neste ambiente global, o futuro, mesmo o mais próximo, é extremamente incerto, quando “o tudo o mais sendo igual”, que habitualmente acompanha qualquer previsão, pode vir a ceder lugar, mesmo no mais curto prazo, a tudo e ao seu contrário.

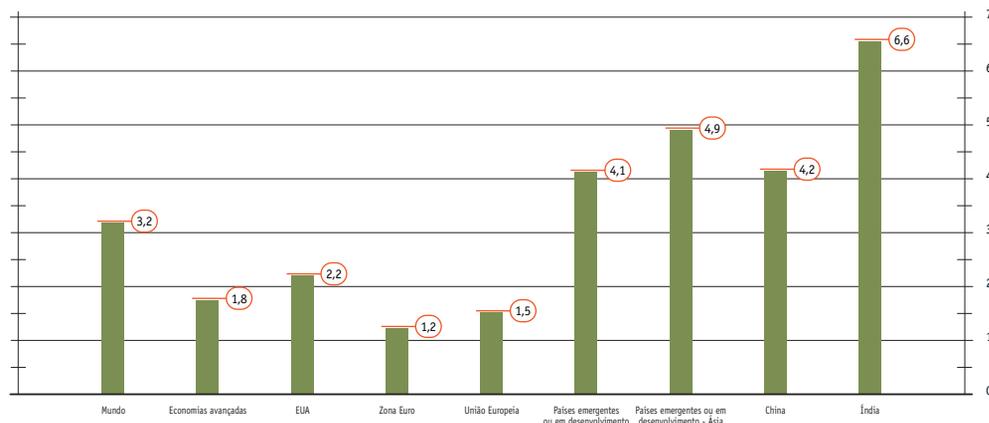




Gráfico 19

CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PIB 2024-2026

Fonte: FMI

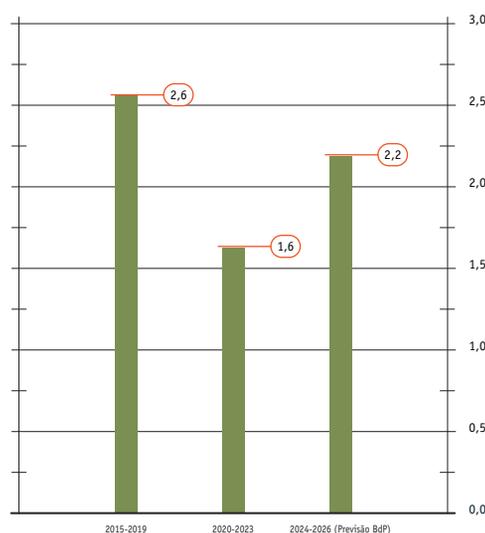


Acompanhando as expectativas do FMI, o crescimento económico mundial no triénio 2024-2026 será de 3,2%, com as economias emergentes asiáticas na liderança, com um crescimento de 4,9%, e com a UE a quedar-se por um crescimento de 1,5% (gráfico 19). As economias mais avançadas do mundo deverão crescer 1,8%, graças ao crescimento de 2,2% dos EUA, enquanto o conjunto das economias emergentes e em desenvolvimento crescerá 4,1%, lideradas pelas asiáticas, nomeadamente, pela China e pela Índia. As previsões do FMI para as maiores economias da UE são ainda mais pessimistas do que para o conjunto da UE. A economia alemã tem sido particularmente afectada pelo actual contexto internacional.

Na mesma onda de insegurança e incerteza, antevê-se que a economia portuguesa irá continuar a crescer e a convergir com a UE, com base no investimento e nas exportações. Segundo o FMI, a economia portuguesa crescerá 1,9% no triénio iniciado em 2024, um pouco menos do que as expectativas do Banco de Portugal (Junho de 2024) que apontam para um crescimento médio anual de 2,2% da economia portuguesa nos próximos três anos, impulsionado pelos fundos europeus do Plano de Recuperação Resiliência (PRR) (gráfico 20). Segundo o BdP, o emprego registará um crescimento moderado, suficiente para assegurar um baixo nível de desemprego e relativamente está-

Gráfico 20

CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DA ECONOMIA PORTUGUESA EM PORCENTAGEM



vel, em torno de uma taxa de 6,6%. Esta evolução da economia portuguesa será acompanhada pela manutenção de saldos das contas externas claramente excedentárias e com saldos das conta públicas ligeiramente positivos, num ambiente de redução contínua do peso da dívida pública na economia, para 82,7% do PIB em 2026 (gráfico 2). ❌

Desafios socioeconómicos nos 50 anos do 25 de Abril

1 Por uma maior eficiência nos 50 anos do 25 de Abril

Ao assinalar os 50 anos do 25 de Abril, analisar os desafios socioeconómicos do País coloca-se com especial pertinência, considerando os diversos problemas sociais e económicos assim como os sinais de ineficiência e de mau funcionamento de muitas instituições públicas em Portugal.

De referir que, num estudo recentemente divulgado pela OCDE, acerca do “bem-estar subjectivo”, quando solicitados a avaliar a sua satisfação geral com a vida numa escala de 0 a 10, os portugueses atribuíram, em média, uma avaliação de 5,8. Ora, esta avaliação está abaixo da média apurada no conjunto dos países da OCDE, de 6,7. Considera a OCDE que a satisfação com a vida mede a forma como as pessoas avaliam a sua vida como um todo. E, muito embora, este indicador seja muito subjectivo, não deixa de ser um complemento útil para obter dados mais objectivos ao comparar a qualidade de vida no conjunto dos países da OCDE, ao nível da saúde, educação, rendimento e condições sociais das pessoas. Em países como a Colômbia, Grécia, Coreia, Portugal e Turquia, as pessoas revelaram um nível relativamente baixo de satisfação geral com a vida, com pontuações médias inferiores a seis. De mencionar que no outro extremo da escala encontram-se a Dinamarca, a Finlândia, a Islândia, a Holanda e a Suíça.

O nosso país confronta-se com diversos problemas sobretudo no âmbito da saúde, da habitação, da justiça e da educação. Por exemplo, na saúde, e por falta de recursos humanos, mais de um milhão e seiscentas mil pessoas não têm médico de família. No sector da habitação, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística, o índice de preços cresceu 8,2% em 2023 e nos primeiros três meses de 2024 os preços cresceram 9,6% a nível homólogo. Depois, de acordo com o Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia (UE), divulgado em 2023 pela Comissão Europeia, Portugal é o quinto país da UE com maior duração dos processos nos tribunais de primeira instância e de instância superior, sendo o mais lento quanto às decisões das autoridades de protecção dos consumidores. Na educação, se o ritmo de pedidos de reforma por velhice se mantiver, em 2024 poderão aposentar-se quase cinco mil professores, criando um grave problema de falta de recursos humanos.



Recentemente, num estudo do IPPS-ISCTE, divulgado em Julho de 2024, que inquiriu 1.207 pessoas, cerca de 74% dos inquiridos consideraram que a justiça funciona mal e 67% que o SNS funciona mal. Assim, é preciso robustecer as instituições públicas, restaurando a confiança junto da opinião pública. Nesta perspectiva, será necessário um maior escrutínio da actividade de gestão pública e uma melhoria na prestação da actividade pública, orientada pelo interesse público. A consolidação da confiança junto da opinião pública – e consequente fortalecimento da democracia – dependerá da credibilidade, da transparência e da eficiência das instituições públicas. Será essencial recrutar profissionais que respondam às exigências do interesse público, promovendo processos objectivos de avaliação de desempenho. O intento de assegurar o interesse público deve ser vasto, designadamente, promovendo avaliações independentes e apenas em função do mérito dos recursos humanos, assente em critérios de desempenho e de rigor, desde logo reforçando a transparência tanto ao nível dos recursos humanos, como promovendo maior eficiência dos processos. Tal como acontece noutros países europeus – em particular os países nórdicos como a Dinamarca, a Suécia ou a Finlândia – importa assegurar mais transparência e eficiência na actividade pública, garantindo a melhoria em permanência da sua actividade. O robustecimento das instituições públicas é, ainda, crucial para que a economia portuguesa demonstre competitividade e capacidade para atrair investimento, em particular Investimento Directo Estrangeiro (IDE).

**O País dispõe
de uma oferta tecnológica
que permite
ao tecido empresarial
nacional promover
uma estratégia sustentada
de desenvolvimento,
assente
em tecnologias digitais.**

2 O reforço na atracção de IDE

A atracção de IDE resulta da conjugação de vários factores, para a promoção da imagem de Portugal a nível internacional salientando, por um lado, os factores físicos relativos ao território e ao clima e, por outro, os factores humanos, relativos aos salários e às qualificações dos trabalhadores. O capital estrangeiro é, sobretudo, atraído pela qualidade da mão-de-obra e das infra-estruturas (em especial da mobilidade geográfica) e, ainda, pelos custos e celeridade relacionados com a constituição de empresas.

Assim, é preciso implementar medidas destinadas a incrementar a atractividade do território português, mediante a melhoria das condições de acolhimento das empresas estrangeiras e a simplificação das medidas essenciais para o investimento. E esse propósito só se alcançará numa lógica interministerial e de acção integrada entre os diversos ministérios que tutelam áreas chave para o País, assegurando que existe uma convergência política no sentido de atrair investimento. É preciso considerar que só articulando os contributos das diversas áreas tuteladas ministerialmente – identificando os sectores de futuro e apontando medidas de atractividade, específicas aos sectores e/ou transversais – será possível conseguir um incremento do IDE no País.

Segundo o Banco de Portugal (BdP), no primeiro trimestre de 2024, o IDE em Portugal caiu 1,1 mil milhões de euros. Este é um recuo explicado sobretudo por um recuo do investimento vindo da UE. Estes dados revelam que o *stock* total de IDE em Portugal no final do 1.º trimestre de 2024 já tinha sido ultrapassado no final de 2023. Para essa redução, terá contribuído um abrandamento no valor das transacções acumuladas de investidores internacionais para Portugal. Depois de vários trimestres a crescer consecutivamente, as transferências dos investidores estrangeiros conheceram um revés, sendo que desde 2020 que não existia um arranque do ano tão desfavorável ao IDE em Portugal, o que provavelmente se explicará pelas várias incertezas geopolíticas a nível internacional. Também um relatório da OCDE, divul-

gado em Maio, indica que, em 2023, o IDE caiu nos países que integram a organização, tendo Portugal também sido afectado pelo recuo das transacções. Do stock total de 179,3 mil milhões de IDE em Portugal, mais de 85% (154,6 mil milhões) são provenientes de países europeus e, desses, 136,2 mil milhões vêm da UE. Contudo, no primeiro trimestre, foi no IDE vindo da UE que se registou a maior queda percentual (-1,04%), tendo o IDE oriundo de África aumentado (6,21%). Espanha, França, Reino Unido e China permanecem na liderança do investimento em Portugal.

3 Transição digital e o défice de inovação

De acordo com um relatório do McKinsey Global Institute, a transição digital avançou cerca de cinco anos em poucas semanas em 2020, graças à pandemia COVID-19. Muitos executivos admitem ter avançado 20 e 25 vezes mais rapidamente do que imaginavam ser possível em temas como a cadeia de suprimentos, a segurança dos dados e o uso de TIC (McKinsey & Company 2020)⁽¹⁾. E este movimento será imparável, o que exigirá das empresas uma mentalidade própria da transformação digital, preparando a sua estratégia de negócios para o futuro. Desde logo, através da adopção da inovação no modelo de negócios, identificando maiores eficiências e gerando uma disrupção dos modelos de negócios, pelo desenvolvimento da capacidade de estratégia e inovação. Depois, promover inovação na arquitectura empresarial, através do uso de informação inteligente que suporte a digitalização e incremente os processos empresariais.

A transformação digital implica construir uma mentalidade dedicada à eficiência e ao desempenho em todos os aspectos, importando encontrar as ferramentas e os processos para isso. Assim, a inovação proporciona às empresas a flexibilidade para se adaptarem a esse cenário empresarial de mudança. Portugal precisa que as empresas adquiram dimensão, o que implica alargar a base de empresas com capacidade concorrencial no mercado global, potenciando a criação de emprego qualificado. O País dispõe hoje de infra-estruturas de comunicações das mais avançadas da Europa

e do mundo e de uma oferta tecnológica que permite ao tecido empresarial nacional promover uma estratégia sustentada de desenvolvimento, assente em tecnologias digitais.

É urgente reter o talento dos nossos jovens qualificados nas empresas e apoiar o desenvolvimento e expansão dos centros geradores de emprego qualificado em Portugal, assim como atrair emigrantes portugueses para regressar a Portugal e desenvolver empresas do sector TIC. De mencionar que foi já divulgado o relatório *The European Innovation Scoreboard 2024*, sendo que a Dinamarca, a Suécia, a Finlândia e os Países Baixos são “líderes em inovação”, com um desempenho em inovação 125% da média da UE, seguido do grupo “fortes inovadores”, composto pela Bélgica, Áustria, Irlanda, Luxemburgo, Alemanha, Chipre, Estónia e França. Portugal encontra-se no grupo dos “inovadores moderados” com um desempenho abaixo da média da UE. A Dinamarca manteve a primeira posição como o Estado membro mais inovador, à frente da Suécia, que foi o principal Estado membro da UE entre 2017-2022. Neste *ranking*, o destaque vai para a Estónia que passou a integrar o grupo de “fortes inovadores” com um aumento de desempenho de 26,8 pontos percentuais durante o período 2017-2024, sendo um dos aspectos mais realçados neste relatório o nível de competências digitais detido pela sua população.

Assim só se promoverá inovação se se conseguir evitar a saída massiva de jovens qualificados de Portugal. A inovação anda, indissociavelmente, ligada a digitalização da economia pelo que só considerando este tema central nas políticas públicas, se poderá pensar estrategicamente o futuro do País. ✖

NOTA

- (1) McKinsey & Company (2020). O novo normal chegou: tendências que definirão 2021 – e o futuro. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/leadership/the-next-normal-arrives-trends-that-will-define-2021-and-beyond/pt-BR>.

Situação orçamental no atual contexto económico e político português

Importa ter presente que as contas públicas portuguesas estão sujeitas a riscos significativos e isso exige uma atitude de responsabilidade. Faça-se o que se fizer no campo da decisão política, a sustentabilidade das finanças públicas e, desde logo, a sustentabilidade da dívida pública não pode ser posta em causa.

Situação orçamental em 2024 e 2025: riscos ascendentes e descendentes

Para 2024 e 2025, o Governo mantém o objetivo de obtenção de excedentes orçamentais de 0,2% a 0,3% do PIB⁽²⁾. No ano em curso, a situação orçamental encontra-se condicionada por riscos ascendentes e descendentes. Em relação aos primeiros, aponta-se o facto de a situação orçamental portuguesa apresentar um ponto de partida favorável: o excedente orçamental obtido em 2023 foi de 1,2% do PIB (1,7% se retirarmos as medidas temporárias e irrepetíveis do lado da despesa), existindo assim uma margem significativa para acomodar medidas de aumento da despesa e/ou de diminuição da receita. Há depois um segundo risco favorável: o de a taxa de crescimento da economia poder ficar, este ano, acima do previsto⁽³⁾, o que terá efeitos positivos sobre as contas públicas. Se se confirmar um crescimento económico mais favorável, a redução do excedente poderá não ser tão expressiva e o saldo final, em

contas nacionais, poderá mesmo manter um sinal positivo. Quanto aos riscos descendentes, importa salientar o conjunto de medidas de política, discricionárias, que têm vindo a ser propostas e aprovadas e cujos efeitos (negativos) sobre as contas públicas se possam fazer sentir já este ano, e sobretudo para o próximo ano. Com efeito, têm proliferado, desde a entrada em funções do atual governo, iniciativas por parte deste e da oposição de medidas de política traduzidas quer na diminuição da receita, designadamente receita fiscal, quer no aumento da despesa, sem que, por outro lado, se vislumbrem propostas de medidas de compensação para atenuar os efeitos financeiros das primeiras. Quanto às medidas já aprovadas ou objeto de acordo e para produzir efeitos já em 2024, destacam-se, do lado da receita, a descida das taxas gerais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e a isenção de imposto municipal de transação de imóveis (IMT) e do imposto de selo na aquisição da primeira habitação pelos jovens até aos 35 anos e, do lado da despesa, as medidas relacionadas com o complemento solidário para idosos, CSI (atualização extraordinária do seu valor de referência e alteração na condição de recursos), gratuidade de medicamentos quando sujeitos a receita médica para beneficiários do CSI e a decisão de apoio à Ucrânia⁽⁴⁾.



A economia política por detrás do atual momento da política orçamental: da visão benigna ao modelo do Estado leviatão

De forma benigna ou benevolente, estas propostas podem ser observadas como uma tentativa por parte da sociedade, representada justamente pelos diferentes atores políticos (da esquerda à direita, no governo e na oposição), de ver restaurado o equilíbrio social que nos últimos anos saiu afetado pelo próprio esforço de consolidação que a economia e o Estado tiveram de fazer. Esforço esse que deu frutos: foi possível melhorar as contas públicas, reduzir o

défice e reduzir o rácio da dívida pública no PIB; foi possível superar alguns dos desequilíbrios macroeconómicos (ainda recentemente a Comissão retirou Portugal da lista de países apresentando desequilíbrios excessivos), nomeadamente na frente externa (por exemplo, o País apresenta agora um excedente externo e uma posição de investimento internacional menos negativa). Ora, todo esse esforço de ajustamento, que foi na verdade um esforço de desendividamento, implicou alguns sacrifícios, cortes ou a falta de reforço em áreas-chave do Estado, incluindo a nível do investimento público, que se materializaram, por sua vez, na deterioração de serviços públicos essenciais (saúde, educação, habitação, justiça, etc.). Por isso, de certa forma, todas estas propostas de medidas feitas pelos diversos responsáveis políticos, no governo e na oposição, constituirão uma tentativa de preservação do equilíbrio social (garante da mobilidade social e da luta contra a pobreza) ameaçado pela deterioração desses serviços essenciais.

Diferentemente desta visão benevolente – a de atores políticos orientados pela prossecução do bem comum –, a economia política das finanças públicas alicerçada na teoria da *Public Choice*, contrapõe-lhe uma visão desencantada e desconfiada acerca do funcionamento do governo e desses mesmos atores⁽⁵⁾. Este é modelo do Estado leviatão. De acordo com esta visão, o governo e os políticos em geral atuam de forma interessada com vista à obtenção e salvaguarda do poder e apresentam um viés de curto prazo na tomada de decisões, marcada mais pelo (i)mediatismo do que pela intenção de prosseguir a longo prazo o interesse público.





Um triunvirato nocivo surge, neste quadro teórico, como preço a pagar pela democracia: primeiro, uma gestão do ciclo político-eleitoral assente numa competição desenfreada entre oponentes (como se a barganha eleitoral operasse num verdadeiro mercado) e até pelo oportunismo, traduzidos na ideia da “caça ao voto” através da multiplicação de promessas eleitorais, incluindo promessas irrealistas e irresponsáveis; segundo, a proliferação de grupos de interesses específicos, pressionando o poder político e reclamando o seu quinhão, desconsiderando o custo respetivo e a afetação do interesse geral; terceiro, o problema do fundo comum (*common pool*) e de políticas distributivas (*pork barrel*) que têm lugar quando os representantes dos cidadãos em determinadas unidades territoriais ou setoriais votam a favor de medidas em prol dessas unidades, ao mesmo tempo que conseguem fazer imputar os custos dessas medidas a todas as demais unidades existentes no país (iludindo assim a dimensão desses mesmos custos). O problema do fundo comum surge ademais porque o representante de cada unidade territorial (governo local) ou setorial (ministro da pasta ou representante do setor) apenas considera uma pequena parte do excesso de carga da tributação necessária para financiar a medida que reclama, e quando isso sucede pode cair-se no universalismo e na reciprocidade: cada unidade de despesa receberá necessariamente uma parte dos fundos, sendo que todos têm direito à sua parte, verificando-se, por sua vez, entre os responsáveis por cada unidade, apoio recíproco e troca de votos (*logrolling*). No final, o orçamento exibirá um enviesamento positivo na despesa.

É precisamente a esta luz da economia pública das finanças públicas que pode também ser “lida” a situação atual, marcada pela profusão de propostas de medidas de despesa e de receita. Tratar-se-á de uma disputa entre os vários atores (dentro do governo e fora dele) para saber quem é que dá mais, na sua esfera específica de atuação, ignorando o efeito financeiro que isso possa ter em termos globais – neste caso o efeito para todos os contribuintes. É ainda a ideia maligna, por outro lado, de que estamos aqui a satisfazer clientelas políticas, grupos de interesse ou de pressão, com o intuito de captar votos ou a adesão desses grupos de interesse e quiçá obter assim uma certa paz social. É no fundo a ideia do *lobbying* e do efeito do *lobbying* enquanto indutor do crescimento da despesa pública.



Conclusão: a importância da responsabilidade orçamental

Se a teoria da *Public Choice* mostra adesão à realidade, não é de espantar que se exacerbem posições contrárias ao Estado (sentido lato), ao poder político e ao regime democrático. Para quem mantenha uma visão benevolente do Estado e dos políticos em geral, convirá, pois, acautelar-se do triunvirato nocivo. Para limitar as suspeições, poderá justificar-se despolitizar o campo da decisão pública, entregando-a a tecnocratas ou a entidades independentes e não eleitas. De certa forma, é isso que sucede, no caso da política monetária, quando se opta pela sua alocação a um banco central independente do poder político. Mas pode não desejar-se ir tão longe. Se se reparar, o processo político-eleitoral está associado a uma assimetria informativa entre os representantes (os políticos) e os representados (os cidadãos) acerca das qualidades e competência dos primeiros. Os cidadãos tendem a preferir os políticos que oferecem mais despesa com menos impostos, pois identificam essas propostas com competência – o que não deixa de ter consequências perversas. Importará quebrar

esta associação, desligando a sinalização da competência deste domínio orçamental e dos momentos eleitorais. Processos plurianuais de decisão orçamental que permitam desfazer temporalmente a tomada das principais decisões de política económica (e orçamental) do momento eleitoral servem justamente esse propósito. Já o problema do fundo comum e da política *pork barrel* (de dar a todos a pequena parte que reclamam) pode ser atacado através de medidas relativas ao processo orçamental, tais como: i) reforço do poder de decisão ou de veto de um ministro charneira (por exemplo, o ministro das finanças ou o próprio primeiro-ministro) com força política para dizer “não” às solicitações setoriais; ii) compromisso assumido por todos (não só no seio do governo mas também na oposição) de que serão respeitados certos tetos máximos de despesa, coletivamente negociados no início do processo orçamental e com os quais todos, de boa fé, se comprometem; iii) reforço da transparência orçamental, ou seja, transparência quanto ao processo e documento orçamentais e na identificação do impacto orçamental das medidas de política adotadas; iv) reforço da literacia orçamental, no sentido de se tornar visível o custo das medidas, custo monetário e custo de oportunidade (realizar uma despesa com X pode significar ter de se cortar despesa com Y ou ter de se encontrar novos recursos financeiros que em última análise significarão um encargo adicional para os contribuintes).

Acima de tudo, olhando para a nossa realidade, importa ter presente que as contas públicas portuguesas estão sujeitas a riscos significativos e isso exige uma atitude de responsabilidade. Faça-se o que se fizer no campo da decisão política, a sustentabilidade das finanças públicas e, desde logo, a sustentabilidade da dívida pública não pode ser posta em causa. Não podemos correr o risco de voltar a saldos primários (isto é, saldos orçamentais sem juros) negativos, pelo menos enquanto tivermos uma dívida pública excessiva (acima dos 90% do PIB). Não podemos correr o risco de ver alterada a perceção de mercado em relação à dívida pública portuguesa, pois isso poderia afetar a sua notação, logo aumentar o prémio de risco, e assim aumentar o custo de financiamento de Portugal. Isso significaria, em última instância, um aumento do peso dos juros quer

na despesa total quer no PIB, o que por sua vez comprometeria o espaço orçamental para a realização de toda a outra despesa pública. Impõe-se, portanto, ainda prosseguir o esforço de desendividamento público, doseando certamente o ritmo e a intensidade, mas em todo o caso com o objetivo de retirar o País da lista dos mais endividados da Europa e do mundo.

A responsabilidade orçamental é um exercício difícil, mas necessário, de autorregulação por parte dos responsáveis envolvidos no processo orçamental e é reflexo de maturidade cívica e política. Ela é condição essencial para uma adequada interação entre as finanças públicas e a economia, sinalizando a credibilidade da política orçamental perante investidores e financiadores, e é condição também para o funcionamento saudável do regime democrático. Não basta encher o peito invocando a democracia, pois ela é frágil e pode esvaziar-se. Há que querer e saber preservá-la. ✘

NOTAS

- (1) As opiniões expressas pela autora são estritamente pessoais e não vinculam o CFP.
- (2) Veja-se por exemplo aqui: <https://observador.pt/2024/06/21/governo-garante-excedente-em-2024-e-2025-mas-estuda-margem-para-acomodar-medidas/>
- (3) A taxa de crescimento projetada pelo CFP para o corrente ano, no seu Relatório Perspetivas Macroeconómicas e Orçamentais, de março de 2024, é de 1,6%.
- (4) Juntam-se a estas, mais recentemente, as medidas acordadas pelo Governo e os sindicatos relativas a: recuperação do tempo de serviço no caso dos professores, subsídio de risco no caso das forças de segurança, suplemento no caso dos guardas prisionais e suplemento de recuperação processual no caso dos oficiais de justiça.
- (5) Entre os representantes pioneiros da teoria da *Public Choice* estão Mancur Olson, James Buchanan, Gordon Tullock, Dennis Mueller e Richard Wagner.

Folga orçamental? Que fazer?

A necessidade de corrigir situações de défice excessivo das finanças públicas foi uma condicionante omnipresente na condução da política orçamental portuguesa nos últimos 25 anos. Em especial, desde 2011, Portugal concretizou um forte ajustamento orçamental que lhe permitiu reduzir um défice superior a 11% do PIB em 2010 até atingir uma situação excedentária de 1,2% do PIB em 2023. Este ajustamento limitou a capacidade de intervenção da política orçamental e impôs restrições ao aumento da despesa, travando a progressão dos rendimentos da função pública e dos pensionistas, exigiu aumentos de impostos e obrigou ao estabelecimento de regras de gestão orçamental capazes de proporcionarem maior rigor e disciplina na elaboração do orçamento e na sua execução.

Será em breve submetida à Assembleia da República a proposta de Orçamento do Estado para 2025, um facto que merece, como habitualmente, ampla atenção e debate no meio político e mediático, bem como das famílias e empresas interessadas em descortinar qual o impacto das políticas públicas nas suas condições económicas e financeiras. A elaboração da proposta de orçamento é sempre um trabalho delicado e complexo a todos os níveis, uma vez que fatores económicos, financeiros, sociais e políticos devem ser considerados e devidamente ponderados de modo a assegurar ao governo em funções um quadro que lhe permita prosseguir com as políticas que foram democraticamente sufragadas e pelas quais é politicamente responsável perante os eleitores. Mas, em face das preocupações que têm sido manifestadas quanto à estabilidade da solução governativa que resultou das eleições de março passado, a proposta orçamental para 2025 está já a merecer uma atenção especial, o que se compreende, pois foram muitas as promessas eleitorais e as expectativas dos agentes económicos são elevadas. Até onde poderá e será o Governo capaz de ir para cumprir promessas e não defraudar expectativas?

1 A evolução recente das finanças públicas no contexto europeu

Comecemos por recordar de forma muito sintética o ajustamento orçamental efetuado nos últimos anos. Analisemos a evolução da receita e da despesa públicas bem como do saldo orçamental. A figura 1 ilustra a evolução da receita pública em Portugal e na Área do Euro nos últimos 15 anos.

As receitas públicas apresentam uma grande estabilidade ao longo dos anos. Apesar disso, em Portugal, o seu peso no PIB registou um acréscimo de três pontos percentuais do PIB desde 2010 até 2023. Para este acréscimo contribuíram os Impostos (+3,6 pontos percentuais) e as Contribuições Sociais (+1,8 pontos percentuais). Note-se que o peso dos impostos e, muito em especial das contribuições sociais, é, em Portugal, menor que a média da Área do Euro. Com efeito,

em 2023, a carga fiscal portuguesa situou-se a meio da tabela dos países da Área do Euro com um nível inferior ao da média dos seus Estados membros (37,7% vs. 40,9%).

A figura 2 descreve, por sua vez, a evolução da despesa pública total e das suas duas grandes parcelas: despesas com o pessoal e prestações sociais. Constatamos que, globalmente, o peso no PIB da despesa pública nacional é, nos anos mais recentes, inferior à média da Área do Euro. As prestações sociais em Portugal encontram-se, em termos relativos, abaixo daquela média enquanto que as despesas com o pessoal apresentam um peso ligeiramente superior. Contrariamente ao observado na Área do Euro, constatamos que, em Portugal, o peso no PIB da despesa pública apresentou uma tendência descendente desde 2010 até 2022, somente interrompida em 2014, 2017 e 2020. Em 2014, ocorreram alterações no universo das entidades in-

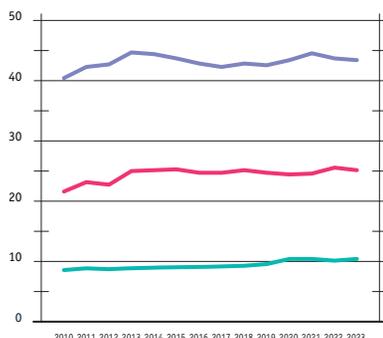
Figura 1

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS

- Contribuições Sociais
- Impostos
- Total

Fonte: Eurostat

RECEITAS PÚBLICAS - PORTUGAL
EM PERCENTAGEM DO PIB



RECEITAS PÚBLICAS - ÁREA EURO
EM PERCENTAGEM DO PIB

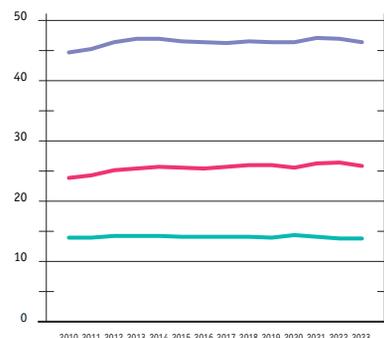


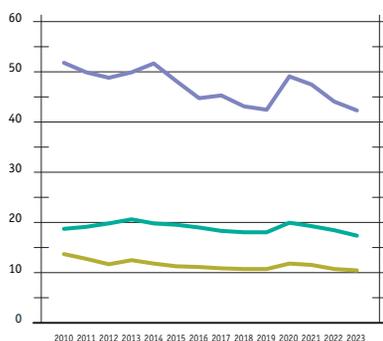
Figura 2

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

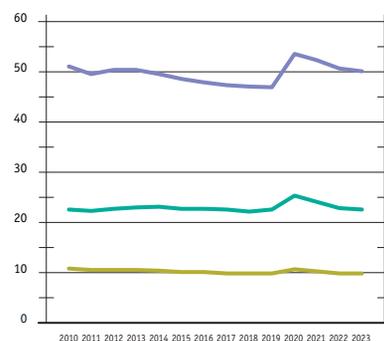
- Pessoal
- Prestações Sociais
- Total

Fonte: Eurostat

DESPESAS PÚBLICAS - PORTUGAL
EM PERCENTAGEM DO PIB



DESPESAS PÚBLICAS - ÁREA EURO
EM PERCENTAGEM DO PIB





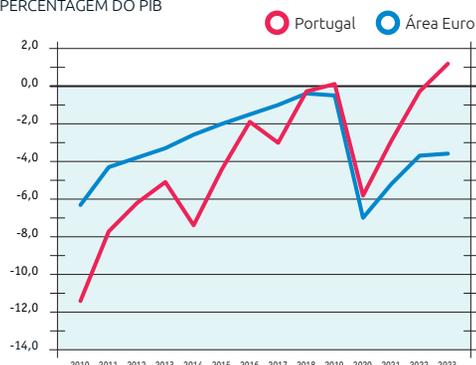
tegrantes das Administrações Públicas traduzidas na inclusão dos STCP-Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA e da Carris-Companhia de Carris de Ferro de Lisboa, SA; em 2017, a despesa foi afetada pelo aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos; em 2020, o aumento da despesa justifica-se pela emergência criada pela pandemia COVID-19. Apesar destas interrupções, o peso da despesa pública no PIB reduziu-se em 9,6 pontos percentuais.

A evolução das receitas e das despesas públicas refletiu-se na evolução do saldo orçamental, tendo a redução da despesa pública contribuído em 76% para a melhoria registada no saldo orçamental português.

Figura 3

Fonte: Eurostat

SALDO ORÇAMENTAL EM PERCENTAGEM DO PIB

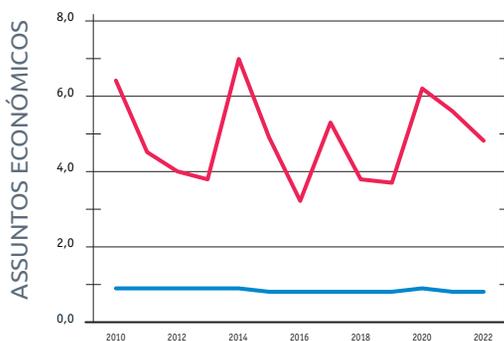
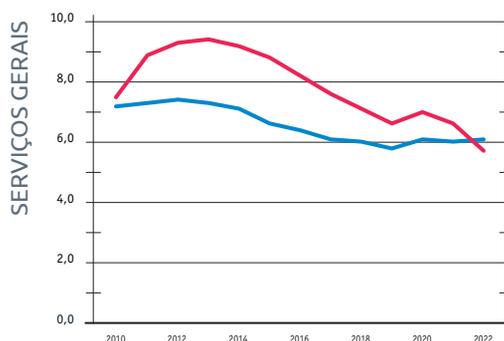


Este apresentou uma evolução bem mais favorável que a registada, em média, na Área do Euro; uma melhoria de 12,6 pontos percentuais entre 2010 e 2023, que contrasta com uma melhoria de apenas 2,7 pontos percentuais na Área do Euro como um todo (figura 3).

Em 2023, Portugal registou um excedente histórico de 1,2 pontos percentuais do PIB.

2 Os desafios e riscos presentes das finanças públicas portuguesas

Para além dos desafios políticos particularmente presentes no corrente ano, a proposta orçamental que será apresentada em outubro confronta-se com desafios financeiros importantes uma vez que, no período final do ciclo governativo que terminou com as referidas eleições, foram sendo apontadas várias debilidades e insuficiências nas políticas públicas, reclamando a adoção de medidas tendentes a suprir as carências identificadas na oferta de alguns serviços públicos. Facto que não surpreenderá, atenta a forte redução operada na despesa pública durante o período de ajustamento orçamental, traduzida também em falta de investimento, e o esforço extraordinário desenvolvido por vários serviços públicos durante a pandemia, em particular na saúde. A tudo isto acresce a existência de um conjunto significativo de reivindicações de vários setores profissionais da administração pública que alimentaram



promessas eleitorais e que se espera virem a ser cumpridas. De facto, a correção das finanças públicas portuguesas ocorrida nos últimos anos, atingindo um excedente histórico de 1,2% do PIB em 2023, forneceu ao discurso político o argumento da chamada “folga orçamental”, alavancando promessas eleitorais e inflacionando as expectativas dos diversos grupos socioprofissionais e dos eleitores em geral.

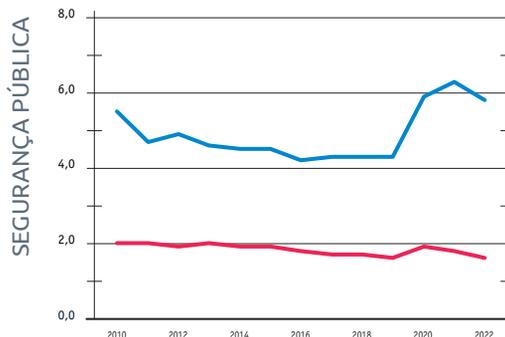
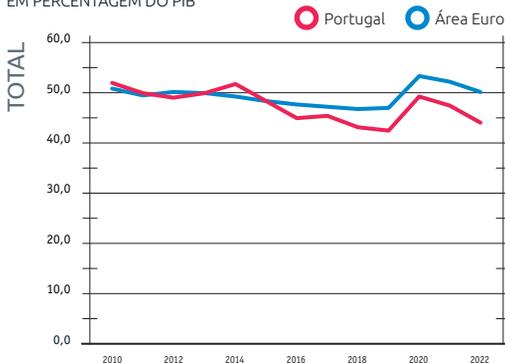
A figura 4 analisa a distribuição da despesa pública pelas várias funções do Estado em Portugal e na Área do Euro. A si-

tução portuguesa face à média europeia, ajuda a compreender melhor os desafios e pressões existentes no sentido do seu aumento. Com efeito, verificamos que, em várias funções, a despesa pública do País se encontra, em termos relativos, aquém daquela média, o que indicará uma menor provisão de serviços públicos, ora em termos de quantidade, ora em termos de qualidade de serviço. É evidente o baixo nível de recursos afetos à defesa nacional e à segurança pública. Na cultura, na saúde e na proteção social, Portugal encontra-se próximo da Área do Euro, embora abaixo da sua média. As despesas com a habitação e a proteção ambiental situaram-se, durante vários anos, em níveis próximos da média europeia mas, nos anos mais recentes, Portugal parece estar a afastar-se dessa média. A despesa pública é superior nos apoios à economia e nos serviços gerais do Estado, neste caso devido, principalmente, ao maior peso dos juros da dívida pública. As restrições impostas pela necessidade imperiosa de assegurar a robustez das finanças públicas ajudará certamente a explicar as situações em que o esforço público nacional está muito aquém da média europeia, o que justificará a existência de pressões políticas para o aumento da despesa nessas funções do Estado. Pe-

Figura 4

Fonte: Eurostat

DESPESA PÚBLICA POR FUNÇÕES
EM PERCENTAGEM DO PIB





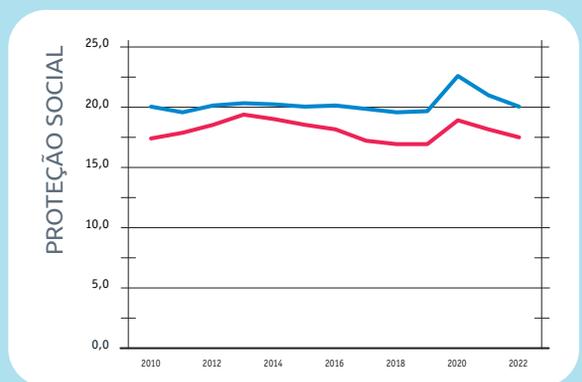
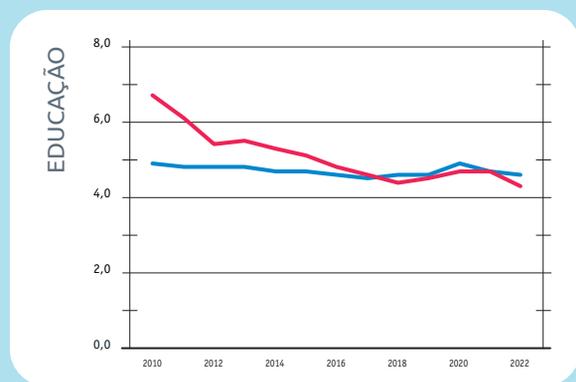
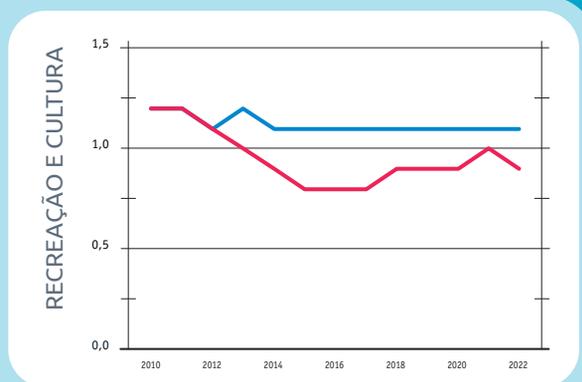
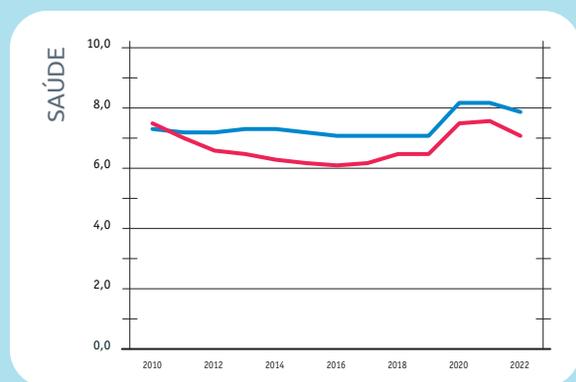
rante esta realidade, a política orçamental deve responder às carências existentes ajustando, de forma adequada, a afetação dos recursos às necessidades existentes em conformidade com a evolução geral dos recursos gerados na economia.

Mas as pressões existentes não são exclusivamente no sentido do aumento da despesa pública. Estabeleceu-se um consenso político alargado quanto à necessidade da redução dos impostos. Muito embora não houvesse consenso quanto à forma concreta como se deveria processar o prometido alívio da carga fiscal, a Assembleia da República já aprovou legislação quanto à redução do IRS e o Governo anunciou já uma proposta de redução do IRC, medidas que terão, inevitavelmente, um impacto significativo na receita fiscal a arrecadar. A redução de impostos, prometida e já decidida, introduz um fator de pressão adicional no desempenho orçamental que deve continuar a ser prudente, tanto mais que o nível da dívida pública portuguesa ainda se encontra elevado.

Aumentar despesas e, ao mesmo tempo, reduzir receitas, não é isento de riscos. A este propósito, gostaria de adiantar três preocupações.

Em primeiro lugar, as medidas que têm vindo a ser reivindicadas por uns e preconizadas por outros terão impactos permanentes na despesa e na receita das Administrações Públicas condicionando a sua evolução futura e, consequentemente, a evolução do saldo orçamental. Se o crescimento nominal da economia não for suficientemente forte, não serão gerados recursos suficientes para compensar a perda de receitas e financiar as despesas acrescidas, o que colocará em risco a evolução do peso da dívida pública na economia. Por esta razão, há que ter grande prudência na resposta a dar às várias pressões existentes e, se necessário, resistir-lhes.

Em segundo lugar, tudo sugere que os agentes políticos, económicos e sociais estão a dedicar-se a um “jogo orçamental” em que as fichas da “folga orçamental” arriscam a ser usadas no aumento da despesa corrente e na diminuição da receita corrente (impostos). O facto de a situação



política atual poder sugerir um elevado risco de eleições antecipadas gera incentivos às várias forças políticas para a defesa e adoção de medidas orientadas para a obtenção de bons resultados eleitorais, o que agrava esta propensão para privilegiar o orçamento corrente e o curto prazo. Tendo o País assistido a um forte decréscimo do investimento público nos anos que se seguiram à crise financeira global, apesar da recuperação recente proporcionada pelo PRR, será necessário assegurar níveis mais elevados deste investimento de modo a garantir o bom funcionamento e a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Isto, para além do esforço que terá que ser feito em infraestruturas fundamentais para a economia como sejam por exemplo o novo aeroporto de Lisboa, a alta velocidade e a descarbonização.

Finalmente, não podemos ignorar que a dita “folga” resulta de um comportamento excecional das contas dos sistemas de segurança social. Recordo que o saldo orçamental de 1,2% do PIB obtido em 2023 se refere ao conjunto das Administrações Públicas (AP). Estas integram a Administração Central, Local e Regional bem como os fundos da Segurança Social. Sem a segurança social, a administração pública não teve qualquer excedente, pelo contrário, apresentou um défice de 0,9% do PIB. Foi graças ao excedente de 2,1% do PIB obtido pelos sistemas de segurança social que aquele excedente foi alcançado.

Deve ser sublinhado que a melhoria do saldo orçamental ao longo dos últimos anos se deveu, principalmente, à melhoria do saldo do conjunto das administrações central, local e regional. Este saldo ainda é deficitário e deverá continuar a melhorar de forma a poder ancorar as finanças públicas portuguesas numa posição robusta. Aumentar as despesas e reduzir as receitas impacta sobretudo neste saldo; interromper a sua melhoria poderá colocar em risco aquela robustez. Com efeito, não podemos esperar que a Segurança Social irá continuar a gerar excedentes elevados de forma sustentada uma vez que, em virtude do envelhecimento e do aumento do valor médio das pensões, a progressão das suas despesas tenderá a ser mais forte que a das suas receitas. Além do mais, estes excedentes não devem e não podem, por imperativo legal, ser afetos a outra finalidade que não a do financiamento da própria segurança social:

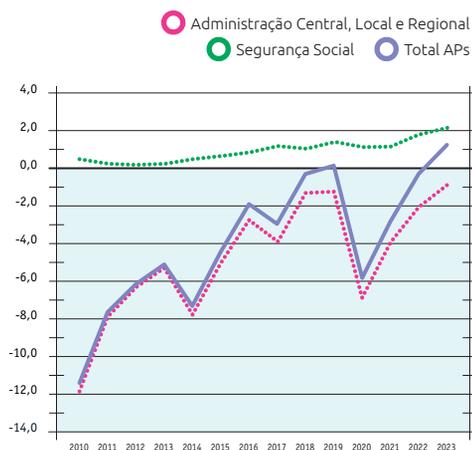
“Os excedentes anuais do sistema previdencial revertem a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.” (Artigo 21º, nº 2 da Lei de Enquadramento Orçamental).

Em conclusão, considero que Portugal atingiu uma situação orçamental que lhe permite começar a responder aos desafios sobejamente identificados, mas a prudência não pode ser abandonada uma vez que há que evitar criar fatores de desequilíbrio estrutural suscetíveis de comprometer a sustentabilidade financeira das Administrações Públicas e, consequentemente, das políticas públicas que promovem tendo em vista a melhoria do bem-estar dos cidadãos. Não posso deixar de questionar se as perspetivas de evolução das finanças públicas portuguesas são tais que garantem a existência de “espaço orçamental” suficiente para aumentos de despesa e reduções de receita com impacto significativo e permanente no seu saldo. Os riscos devem ser ponderados e avaliados e deverá estar sempre presente uma dúvida metódica: é possível dar tudo, a todos, todo o tempo? ✖

Figura 5

Fonte: INE

SALDO ORÇAMENTAL POR SUBSETOR EM PORCENTAGEM DO PIB



fernandotsantos@gmail.com

O fim das “contas certas”

Como vai ser a política orçamental após o período das “contas certas”? Certamente que não quererá continuar essa linha, mas não terá alternativa senão segui-la. Esta contradição torna o futuro muito interessante.

É bem conhecida a dificuldade da democracia portuguesa em lidar com o orçamento. O problema é multissecular, mas olhando só para os 40 anos após 1975, nunca o défice orçamental esteve abaixo dos 3% do PIB e em mais de metade dos anos andou mesmo acima dos 5%. Foi então que surgiu uma novidade espantosa. As “contas certas” dos governos de António Costa mudaram a atitude e, nos oito anos seguintes, de 2016 a 2023, o desequilíbrio só uma vez subiu acima de 3% (na pandemia de 2020) e, mais impressionante, houve excedentes em 2019 e 2023. Esta é a honra da administração socialista, que ficará marcada de forma inolvidável nos aflitivos registos da nossa política orçamental.

Apesar desse sucesso inegável, as perspetivas dos próximos anos não prometem repetir a proeza. Poderia dizer-se que isso se deve à ausência do Partido Socialista ou à fragilidade da minoria que suporta o Governo seguinte. Num parlamento tripartido, a tentação de medidas eleitoralistas, que façam disparar os gastos, será certamente inelutável. Só que, se esses elementos conjunturais terão certamente peso, o problema é muito mais profundo. Basta ver que o próprio governo de António Costa, logo que descobriu que caíra do poder, esqueceu a parcimónia, multiplicando as promessas de benesses que fomentaram o despesismo. Chegou ao paroxismo de, relativamente ao Orçamento para 2024, que o Governo apresentara a 10 de outubro, menos de um mês antes de se demitir, o mesmo executivo ter apresentado 99 propostas de alterações. Com eleições no horizonte, lá se foram as “contas certas”. Na sequência, a plataforma eleitoral da nova direção do PS esqueceu totalmente a estratégia financeira dos oito anos anteriores.

A questão, porém, permanece: por que razão se abandona um sucesso tão valioso e inesperado? Se a aritmética do orçamento criou angústias incontáveis aos governos democráticos nos últimos dois séculos, como pode desaparecer tão rapidamente a lição do único governante que conseguiu finalmente estabilizá-la? Será que se confirma a maldade intrínseca dos nossos políticos, apenas interrompida por alguns virtuosos, como Costa ou Centeno?

A verdade é mais complexa do que parece. De facto, a motivação dos sucessores de Costa, no governo e no partido, é bastante mais sensata do que possa parecer, pois, realmente, as tais "contas certas" tinham-se esgotado muito antes da queda de 7 de novembro. A lição dos últimos oito anos é preciosa, mas não para ser copiada. Ela até poderá servir, erradamente, para confirmar a opção de tantos governos democráticos em recusar a sensatez financeira. Depois dos resultados dos três últimos Governos, pode dizer-se que a política portuguesa ficou vacinada contra as "contas certas".

A razão disto está no engano que, desde o princípio, inquietou o coração da estratégia. O PS, retomando o poder no final de 2015, tinha como prioridade eliminar o défice orçamental, certamente recordado da experiência anterior, quando os governos socialistas de José Sócrates tinham levado ao recorde absoluto de um défice de 11,4% do PIB em 2010, e precipitado o país numa quase falência. Por outro lado, porém, o mesmo partido passara os anos seguintes, durante o programa de ajustamento de 2011 a 2014, a vociferar violentamente contra a austeridade das medidas que a *troika* e o governo PSD/CDS impunham ao País.



O ministro das Finanças, professor Mário Centeno, podia ser genial e até "o Ronaldo do Ecofin", como disse o então ministro alemão das Finanças, Wolfgang Schäuble, a 23 de maio de 2017.

Mas não existem milagres na contabilidade.



Deste modo, o recém-empossado António Costa fez duas promessas realmente incompatíveis: primeiro iria controlar as contas públicas, que tanto mal tinham causado à anterior governação socialista; segundo, isso ia ser feito sem "austeridade", o vício horrível da odiada administração de Direita. O défice ia ser eliminado, mas ao mesmo tempo que se reduziam impostos e subiam salários e pensões.

Não é preciso ser especialista financeiro para compreender que havia algo de errado nesta orientação. O ministro das Finanças, professor Mário Centeno, podia ser genial e até "o Ronaldo do Ecofin", como disse o então ministro alemão das Finanças, Wolfgang Schäuble, a 23 de maio de 2017. Mas não existem milagres na contabilidade.

A verdade, porém, é que debaixo de três governos de esquerda, os dois primeiros até apoiados pela extrema-esquerda, foi conseguida a descida do défice e da dívida pública, apesar da crise da pandemia. Como se chama, afinal, esse milagre? Não se pode chamar "disciplina" ou "rigor", "solidez", "seriedade" ou outros qualificativos equivalentes repetidamente usados na retórica desses anos. A única resposta aceitável pode ser dada numa palavra: "descapitalização".

Este é afinal o famoso segredo que hoje ninguém quer assumir. As medidas foram muitas, como tinham necessariamente de ser, mas tiveram em comum a degradação do capital nacional, público e privado.

Comprometemos o futuro para conseguir um brilharete pontual.

No setor público, essa orientação foi evidente. Para manter e até subir salários e pensões, que tinham sido sacrificados pela famigerada "austeridade", as únicas despesas que o Governo conseguia realmente cortar eram investimentos e despesas de manutenção. Quem o fazia tinha

de saber que comprometia a prazo a qualidade do serviço público. Os vários setores, da educação à saúde, passando pela justiça e segurança, depois de ser manterem silenciosos com a melhoria das remunerações, tornaram-se crescentemente críticos da degradação das suas atividades, impiedosamente castigadas pelas famigeradas "cativações".

Entretanto, do lado da receita, enquanto se desciam alguns impostos mais visíveis, a carga fiscal total atingia níveis nunca vistos, contribuindo para a descapitalização das empresas. O País equilibrava o orçamento à custa de um crescimento medíocre, coadjuvado pela venda de ativos a estrangeiros. Por isso é que ninguém vai querer repetir a façanha de Centeno-Leão-Medina.

O pior de tudo é que, após oito anos de "contas certas", a dívida pública portuguesa no final de 2023 ainda estava em 100% do produto (103%), segundo o Orçamento para 2024. Isso significa que nos próximos anos o Estado não pode aliviar a disciplina, devendo continuar com os esforços de contenção e austeridade. Por outro lado, porém, está vacinado contra as "contas certas". Com a forte descapitalização dos serviços, tem agora uma pressão adicional. Não é possível deixar de atender rapidamente aos equipamentos estatais degradados, como governo e oposição prometem. Precisamente aquilo que não se fez durante quase uma década. Eis como o resultado da estratégia das "contas certas" veio, paradoxalmente, agravar a dificuldade das nossas contas públicas.

Os governantes dos últimos oito anos vão ficar na história pelo grande sucesso da sua política orçamental, quando, na verdade, deviam ficar famosos pelo fiasco. Este é, sem dúvida, um espantoso feito de ilusão política. ✘

Grau de reformismo do Estado em Portugal

Retomo o ensaio que publiquei no portal do Círculo de Estudos do Centralismo em 10/02/2024⁽¹⁾⁽²⁾.

**Escrevi-o
ciente de estar
num país muito
centralizado.**

Procuro avaliar o grau de reformismo do Estado em Portugal; ou seja, em que medida o Estado procedeu a mudanças estruturais de seus regimes, funções e instituições, sua organização e administração, seu peso relativo. Refiro-me a mudanças orientadas para a competitividade da economia, sem todavia perder as justas e bem geridas vertentes do Estado social.

Respeito o espírito do livro *Sobrepeso do Estado*, cujo título encerra em si mesmo um juízo de “dimensão a mais, eficiência a menos”⁽³⁾. Este juízo marca a situação de partida, como se fosse um axioma.

1 Os três critérios

Abordei pela primeira vez a ideia no jornal Expresso de 24/02/2007.

Depois, estava Portugal submetido ao severo programa da *troika*, voltei àquela ideia no citado livro *Sobrepeso*, 2013, p. 171; ainda acreditava que a propiciadora circunstância *troikiana* trouxesse, não trouxe, o reformismo que faltava, e falta, ao Estado português.



Uso apenas três macro critérios, são eles a força e a fraqueza da ideia.

- 1) carga fiscal, estrutural;
- 2) despesa pública corrente primária, estrutural;
- 3) economia paralela, estrutural.

Todos em percentagem do PIB, todos sob forma de rácios de tendências.

Em princípio, dentro de limites razoáveis, e assumindo o axioma, quanto menores forem 1) e/ou 2) e/ou 3), melhor será o grau de reformismo.

Pensando bem, pelas medições de 1), 2), 3) passa quase tudo: causas e consequências do peso do Estado; efeitos das reformas ou da ausência delas; competitividade e concorrência; eficiência; custos de contexto; clima de investimento das empresas; condições de corrupção; etc.

Quando de 1) ou 2) ou 3) digo que o maior não é melhor, e não o digo sem limites⁽⁴⁾, faço assento no referido axioma, isto é, pressuponho que partimos de sobre-tamanho e sub-eficiência do Estado.

2 O quase “axioma”

Revejamos. Parto de um juízo que o termo *sobrepeso* sinaliza: o Estado é excessivo, ineficiente e limitante. Excessivo, para a capacidade tributária da nossa economia. Ineficiente, pelos meios que consome, frente às funções e serviços que presta. Limitante, para o nosso crescimento, como o atestam os *trends* dos PIB potencial e efectivo.

Um juízo que é decorrência axiomática do citado livro *Sobrepeso*. Desde 2005, pois.

Se entretanto tivesse havido bom reformismo do Estado, ter-se-ia atenuado o binómio excesso e ineficiência; e os três critérios, ou pelo menos um deles, teriam acusado des-cidas estruturais, permanentes.

3 As quatro variáveis

Todas são expressas em valores nominais, milhões de euros, e reconvertidas em longa tendência, *trend*, como forma de *proxy* a variáveis estruturais⁽⁵⁾:

- PIB, que funciona como relativizador das outras três variáveis. Fonte, INE, Contas Nacionais.
- T, tributação, soma das receitas fiscais e parafiscais, incluindo as contribuições para a SS (não as imputadas). Fonte, INE, cit.
- DCP, despesas correntes primárias, ou seja, as despesas públicas totais menos os juros e menos o investimento. Fonte, INE, cit.
- ENRC, economia não registada, ou economia paralela; média de diversas fontes, conforme discrimino no cit. excel.

4 Os três rácios de tendências

Usei *trends* lineares de cada uma daquelas quatro variáveis⁽⁶⁾.

Usei o método de mínimos quadrados.

Usei rácios de tendências, não tendências de rácios. Isso pareceu-me seguro, ainda que porventura lento a reagir a algumas mudanças⁽⁷⁾.

Critérios:

- 1 peso estrutural da tributação:
rácio $T\ trend/PIB\ trend$;
- 2 peso estrutural da despesa corrente primária:
rácio $DCP\ trend/PIB\ trend$;
- 3 peso estrutural da economia paralela:
rácio $ENRc\ trend/PIB\ trend$.

Figura 1

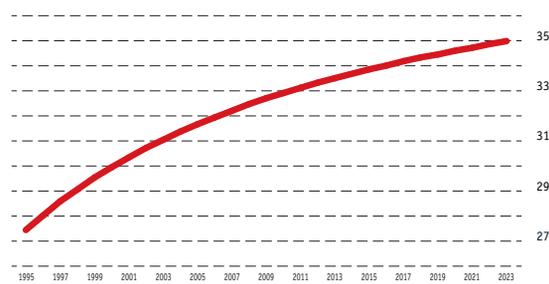
PORTUGAL, DIMENSÃO RELATIVA DO ESTADO TRIBUTAÇÃO ($T\ trend/PIB\ trend$) – EM PERCENTAGEM

Figura 2

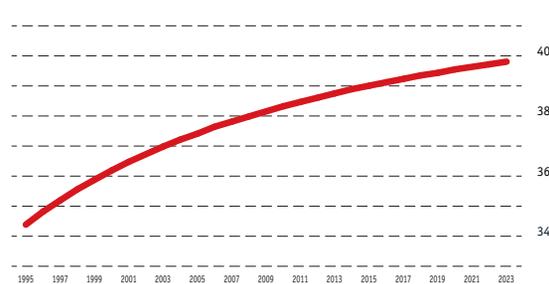
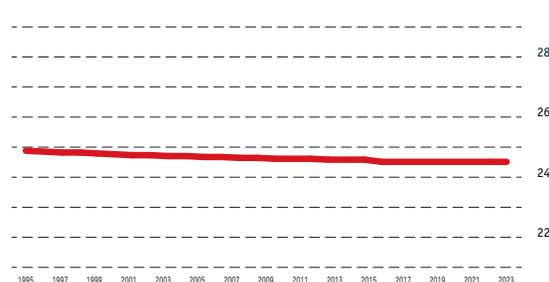
PORTUGAL, DIMENSÃO RELATIVA DO ESTADO CORRENTE PRIMÁRIO ($DCP\ trend/PIB\ trend$) – EM %

Figura 3

PORTUGAL, DIMENSÃO RELATIVA DA ECONOMIA PARALELA ($ENRc\ trend/PIB\ trend$) – EM PERCENTAGEM**5 Umhas breves notas**

Sobre T... Entendo há muito que, em Portugal, as famílias e as empresas vêm sendo sujeitas a uma sobrecarga fiscal e parafiscal; além do mais, complexa. Entendo que no nível de T e na sua composição, também na sua administração, reside uma das frentes de reforma do Estado.

Sobre DCP... Entendo que DCP é a componente da despesa pública mais apropriada para falarmos da dimensão do Estado-despesa e das suas reformas estruturais. A variável DCP, porque se desdobra em múltiplos ministérios, alguns de feição social, é a que levanta maiores embargos a um governo reformador.

Por exemplo, se uma função *mor* do Estado social precisar de se reorganizar e reestruturar, que são vias reformistas, e se em vez disso reivindicar e conseguir mais dotações orçamentais de funcionamento, crescerá DCP que arrastará necessidade de mais T, tudo sugerindo um Estado avesso ao reformismo⁽⁸⁾.

Sobre ENR... Em princípio, entendo que, quanto maior for a dimensão relativa do Estado, ou seja, quanto maiores forem os rácios dos critérios 1) e 2), maior será a propensão à ENR. Salvo se esta propensão for dissuadida pela boa sociedade civil, boa cidadania e boa consciência social. Pelos bons serviços públicos, em contrapartida de T. Pelas boas instituições públicas e pela boa justiça. Pelo bom jornalismo de investigação.





6 Contra-reformismo?

Em longa tendência, as figuras 1, 2, 3 evidenciam que:

- ambos, a tributação T e os gastos DCP, cresceram mais do que a economia portuguesa;
- despudorada economia paralela ENR não largou a economia portuguesa, colou-se ao seu crescimento.

Se os andamentos ascendentes das figuras 1 e 2 dão sinais de grave doença do reformismo do Estado em Portugal (pressupostamente, à partida, um Estado *wagneriano*, pesado e pouco eficiente), já a quase horizontalidade da figura 3 representa o enterro desse reformismo e põe de luto o autêntico reformador.

O reformador esperaria, ao menos isso, que a incidência estrutural da economia paralela baixasse significativamente, não que persistisse entre 25% e 24% nos 28 anos analisados. Um fardo de vergonha, antes de tudo, para a qualidade das nossas instituições.

Em conclusão

A confluência longa e perversa dos três critérios sugere uma deplorável atitude de contra-reformismo do Estado em Portugal. O que, por sua vez, é uma das mais plausíveis razões do modesto trend da economia portuguesa no conjunto dos anos 1995-2023. ✘

NOTAS

- (1) No portal do Círculo de Estudos do Centralismo, www.acec.pt, pode o leitor ver o ensaio inicial: "Avaliar o grau de reformismo do Estado?". E ver também o excel dos cálculos, trends, critérios, gráficos e dados 1995/2022. E ainda um apêndice: A) Resumo dos três critérios. B) Sou pela democracia regional. C) Ainda a economia paralela. D) Temas em aberto.
- (2) Agradeço valiosos contributos de Associados do Círculo: Manuel Correia de Pinho, em geral e em especial nos trabalhos do excel; Carlos Costa, Carlos Tavares, Daniel Bessa, Freire de Sousa, Freitas Pereira, Leonardo Costa, Manuel Vilares, Meira Fernandes, Óscar Afonso, Rui Carp, Rui Pedras.
- (3) M Cadilhe, *O Sobrepeso do Estado em Portugal*, 1.ª ed., 2005, 2.ª ed., 2013. Adiante, mencionados como livro *Sobrepeso*, 2005 ou 2013.
- (4) A eficiência não é tudo. Por exemplo, a racionalização das redes de serviços públicos (educação, saúde, justiça, segurança pública, correios, banca, etc.) pode ser importante do ponto de vista da eficiência económica e da produtividade, e pode contar alguma coisa para as finanças públicas. Mas há outros valores. Há o dever de apoiar a sobrevivência das pequenas povoações, vilas, cidades. Ver livro cit. *Sobrepeso*, 2013, p 113.
- (5) Sobre a dita *proxy*, ver ponto 4.2. Tendencial ou estrutural?, do cit. ensaio, portal do Círculo.
- (6) Acrescentei o ano 2023, valores ainda provisórios, aos anos 1995/2022 dos critérios 1) e 2) do ensaio inicial. Não ao critério 3), por não ser disponível.
- (7) Por exemplo, se o PIB crescer mais, e se as três variáveis T, DCP e ENR experimentarem melhorias estruturais (que permaneçam) e relativas (que pesem menos no PIB), a matemática das tendências demorará a deslocá-las no seio de nuvens de três dezenas de pontos, como é o caso. Assim, também demorarão a reduzir-se os rácios das tendências. Haverá quem veja aqui um comprovante do estrutural.
- (8) Vem ao caso a lei de Wagner (1871), que predizia o longo crescimento do sector público acima do crescimento do PIB. Defendi e defendo uma espécie de anti-lei de Wagner no século XXI e associa-a ao autêntico reformador do Estado em Portugal. Veja-se "O reformador e a anti-lei de Wagner", no cit. livro *Sobrepeso*, 2013, p 159/161.

99%

das escolas no mundo não têm as creditações do ISEG

Ninguém tem os números do ISEG

Não há outra forma de o dizer: as creditações EQUIS, AACSB e AMBA não são para todos. De tal forma que são três distinções que o ISEG partilha com apenas 1% das escolas de Economia e Gestão de todo o mundo. Uma honra que não podíamos deixar de partilhar aqui. E que, ao fim ao cabo, partilhamos também com todos os professores e alunos (em todos os cursos e programas) que fazem do ISEG uma escola de excelência.



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

Open Minds.
Grab the Future.



iseg.ulisboa.pt



Um caso de sucesso a justificar mais financiamento

Nas últimas décadas, o ensino superior em Portugal registou progressos notáveis. A Lei n.º 5/73, de 25 de julho, que aprovou “as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo”, conhecida por reforma Veiga Simão, implementada no Portugal democrático, traduziu-se no desenvolvimento de uma rede de ensino superior de abrangência nacional, até então apenas presente em Lisboa, Porto e Coimbra. Ainda assim, a rede demorou alguns anos a chegar a todas as regiões NUTS II, com o Algarve e a Região Autónoma da Madeira a receberem os primeiros estudantes no ensino superior apenas em 1983 e em 1989, respetivamente.

A Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei n.º 46/86, de 14 de outubro), que introduziu a primeira fórmula de financiamento; as Leis de Autonomia das Universidades (Lei n.º 108/88, de 24 de setembro) e dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico (Lei n.º 54/90, de 5 de setembro); a subscrição da Declaração de Bolonha em 1999, que visava criar até 2010 um Espaço Europeu de Ensino Superior coerente, compatível, competitivo e atrativo para estudantes europeus e de países terceiros, com os princípios reguladores em Portugal a serem estabelecidos pelo decreto-lei n.º 42/2005, de 22 de fevereiro, e a aprovação do regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior através do decreto-lei n.º 74/2006, de 24 de março; a criação do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), através da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, que revogou as anteriores leis de autonomia atrás citadas; e a criação da Agência de Acreditação e Avaliação do Ensino Superior (A3ES) pelo decreto-lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, constituem os principais marcos enquadradores que contribuíram para o caminho percorrido.

Entre 1973/74 e 2022/23, último ano com dados oficiais publicados, o número de estudantes no ensino superior passou de 58.119 (equivalente a 9,3% da população da faixa etária 20-24 anos em 1973) para 428.206 (equivalente a 75,4% da população da faixa etária 20-24 anos em 2022). No entanto, importa ter presente que o universo de estudantes do ensino superior não se circunscreve à faixa etária 20-24 anos, encontrando-se inclusivamente em expansão na população adulta acima desse grupo etário, o que não retira validade às percentagens atrás apresentadas para ilustrar o boom ocorrido.

Não obstante, no ano 2000, a percentagem da população em Portugal na faixa etária 25-34 anos com formação superior era de apenas 14,2%, comparando mal com os 26,1% (média) dos países da OCDE. Nos últimos anos 20 assistimos a uma rápida convergência que permitiu uma grande aproximação face à média da OCDE, 44,4% versus 47,4%, em 2022.

Paradoxalmente, o nível do financiamento público em Portugal continua a comparar mal com a média da OCDE. De acordo com a edição do *Education at Glance* de 2023, somos dos países que apresenta das mais baixas percentagens da despesa pública destinada ao ensino superior, apenas 1,1% face aos 2,0% da média da OCDE. Ou seja, o sistema de ensino superior tem-se vindo a revelar extremamente eficiente, conseguindo fazer muito com pouco, o que não pode constituir argumento para a manutenção do crónico subfinanciamento. Antes pelo contrário, os resultados alcançados, não exclusivos do ensino e que também têm vindo a ocorrer ao nível da ciência, os quais não são objeto de análise neste texto, justificam no curto e no médio prazo políticas públicas que permitam a consolidação da trajetória que tem vindo a ser realizada.

UM SISTEMA DE ENSINO SUPERIOR ROBUSTO

é condição necessária para a construção de um Portugal mais inovador, mais competitivo, mais desenvolvido e mais coeso.



Os limitados recursos financeiros disponíveis, quando comparados com os nossos parceiros internacionais, com os quais cooperamos, mas com os quais também competimos, não nos colocam, muitas vezes, em situação de igualdade ao nível das infraestruturas e dos equipamentos, o que tem impacto direto nas condições de trabalho. Um sistema de ensino superior robusto é condição necessária para a construção de um Portugal mais inovador, mais competitivo, mais desenvolvido e mais coeso.

Aqui chegados, assinalar que a diversidade é uma das características do ensino superior em Portugal, que pode ser ilustrada pela repartição dos estudantes entre ensino público (80,5%) e ensino privado (19,5%) e entre ensino universitário (62,9%) e ensino politécnico (37,1%). Mas o maior fator de diversidade será a dimensão das instituições, independentemente da sua natureza pública ou privada, universitária ou politécnica, a qual está fortemente associada à localização geográfica das mesmas.

Por exemplo, as 13 universidades públicas de ensino presencial, ou seja, não considerando a Universidade Aberta, registaram, em 2022/23, em média, 16.346 estudantes (não inclui estudantes de mobilidade). Neste caso, a média é um indicador nada relevante, bastando ter presente que 49% dos estudantes encontram-se apenas em três (Lisboa, Porto e Nova de Lisboa) das 13 universidades ou que o conjunto dos estudantes (39.739) das Universidades dos Açores, Madeira, Évora, Beira Interior, Trás-os-Montes e Alto Douro e Algarve (listadas por ordem crescente do número de estudantes) é inferior ao número de estudantes da Universidade de Lisboa (47.178) e não muito superior ao número de estudantes da Universidade do Porto (33.920). Dimensão é sinónimo de escala o que, por sua vez, permite economias de escala, fator que, incompreensivelmente, continua ausente nas regras de distribuição (fórmula) da dotação do Orçamento de Estado pelas instituições, que recentemente foram atualizadas através da Portaria n.º 101/2024/1, de 13 de março.

A nova fórmula continua a ter por base o número de estudantes inscritos, sendo os mesmos alvo de ponderação através da aplicação de um fator, diferenciado por área científica, que procura traduzir a diferença dos custos de formação. Por exemplo, a um estudante de engenharia é atribuído o dobro do financiamento atribuído a um estudante de economia, algo que não merece

contestação, e que traduz, essencialmente, as especificidades das tipologias de aulas. Ou seja, a dimensão das turmas das aulas práticas e laboratoriais é menor num curso de engenharia do que num curso de economia. Dito de outro modo, um curso com 100 estudantes de engenharia exige mais horas de docência do que um curso com 100 estudantes de economia. É essa maior exigência de recursos humanos que se traduz em custos unitários mais elevados, o que justifica, e bem, mais financiamento para engenharia do que para economia.

Não podemos, porém, assumir que os custos unitários de um curso de engenharia ou de um curso de economia são iguais em todas as universidades. É um erro, porque a dimensão (número de estudantes) dos cursos condiciona os custos unitários. Por exemplo, as aulas teóricas podem ser ministradas a 50 ou a 100 estudantes, mas nem todos os cursos conseguem ter turmas de 100 estudantes. Essa circunstância não resulta de uma opção da universidade, mas do contexto da mesma, nomeadamente a sua localização geográfica. Sem que haja necessidade de identificar as instituições, no caso do curso de Economia, que é oferecido pela totalidade das universidades públicas, quatro oferecem entre 138 e 208 vagas no concurso nacional de acesso, cinco oferecem entre 47 e 84 vagas e as restantes quatro oferecem até 37 vagas, o que ilustra bem as diferenças de escala existentes. Significa, então, que não estamos apenas perante um erro, estamos perante uma tremenda injustiça para com as universidades de menor dimensão. A não correção da fórmula constituirá um travão à coesão territorial, indispensável para o aumento da robustez do ensino superior em Portugal.

Uma referência final à autonomia. O mais recente estudo da EUA – *European University Association*, de 2023, sobre a temática, que teve como objeto 35 sistemas de 31 países, coloca Portugal em posições diversas nas 4 dimensões de análise: 8.º na autonomia organizacional; 14.º na autonomia financeira; 23.º na autonomia de gestão de recursos humanos; e 23.º na autonomia académica. O atual processo de revisão do RJIES constitui uma oportunidade para reforçar a autonomia das instituições, fator incontornável da história recente do ensino superior. Sendo que o RJIES não constitui o único instrumento para o reforço da autonomia, nomeadamente nas dimensões financeira e de gestão de recursos humanos. ✘

A novíssima agenda educativa

*A vida nas
escolas estatais
é dificultada
pela primazia
dos direitos
dos alunos e
dos seus pais e
pela obrigação
de reter na sala
de aula mesmo
aqueles que
já desistiram
da escola.*

Nos anos mais recentes, tivemos notícia da queda de Portugal nas avaliações internacionais da aprendizagem dos alunos. Depois da pandemia tivéramos a boa notícia de que, mesmo sem aulas presenciais, tudo correrá bem.

Isto foi a verdade oficial até chegarem as comparações internacionais que mostraram que todos os países tinham tido impactos negativos e que Portugal, com um período de encerramento das escolas muito longo, tinha piores resultados. Programas de recuperação foram anunciados, mas todos os sinais vão no sentido de mostrar que o seu sucesso é muito limitado. Em 2023-24, dezenas de milhar de alunos estiveram sem professor de algumas disciplinas durante todo o ano escolar. A realidade da falta de jovens professores para compensar as aposentações dos mais velhos irrompeu como grande surpresa, ainda que estivesse anunciada há bastantes anos. Note-se que isto acontece enquanto, no último decénio, as escolas secundárias públicas perdem 26 mil alunos e as privadas ganham 8 mil. E que o ganho das escolas privadas neste decénio não se dá na via regular (ou científico-humanística) dirigida à preparação do acesso ao ensino superior que se mantém quase constante.



Ensino Superior em Portugal

No ano de 2022-23, a percentagem de alunos da via científico-humanística do ensino secundário a frequentar escolas privadas foi de 11% na média nacional, com 20% na Grande Lisboa e na Área Metropolitana do Porto; em Lisboa, cidade e concelho, chegava a 30%. Para os alunos da via profissional no setor privado, a média nacional chega a 41% e é de 64% para os “cursos de aprendizagem”, “planos próprios” e “CEF”, chegando esta última a perto de 90% na Região Norte. Dez anos antes estas percentagens eram de 21% e 6,5%, com 12% para a Região Norte. A realidade é que a escola pública seguiu os alunos da via científico-humanística, enquanto excluiu aqueles que optavam pelas vias profissionalizantes. A bandeira política de defesa intransigente da “escola pública” como escola inclusiva e promotor social interessa apenas para a via mais académica focada na preparação para o ensino superior. Parece que o valor social da “escola pública” diminuiu à medida que nos afastamos da via mais académica ou que envolvemos jovens socialmente mais frágeis. De facto, a defesa de uma “escola pública” inclusiva, exclui os mais frágeis.

A avaliação das políticas educativas seguidas no ciclo político de 2015 a 2024 permite discernir (i) um primeiro objetivo de reduzir o conteúdo curricular e fazer desaparecer os exames no ensino básico e secundário e (ii) um segundo objetivo de garantir o eterno crescimento quantitativo do ensino superior e da ciência. Num primeiro tempo, estes objetivos aparecem como muito benevolentes para estudantes (e jovens cientistas) e também para os docentes (e investigadores seniores) e para as lideranças das respetivas instituições educativas. Ao fim de quase uma década, a bondade destas políticas é posta em dúvida por todos os parceiros, pelos estudantes que anteveem um futuro de frustração no mercado de emprego, e pelas instituições cujos líderes começam a sentir o desencanto de um caminho fácil, mas sem destino. Até a chegada da pandemia de COVID-19 foi saudada como (iii) uma oportunidade para acelerar uma benéfica transição tecnológica definitiva da

vida em sala de aula que foi aclamada pelos impactos positivos que teria na aprendizagem. Infelizmente, todas estas expectativas chocaram rapidamente com uma realidade bem diferente, caindo por terra o mundo virtual que fora construído.

Nas comparações internacionais, a aprendizagem no ensino básico iniciou uma trajetória descendente depois de uma subida sustentada ao longo de perto de 20 anos. Difícilmente encontraremos outra causa senão as alterações no currículo e o abandono de exames considerados como relevantes por alunos, pais e professores. Apesar de termos uma despesa pública elevada (quando medida em percentagem do PIB), os resultados são desanimadores.

A falta de professores a algumas disciplinas foi recebida como grande surpresa depois de ter sido reduzido o número de alunos por turma e de terem sido extintos alguns contratos de associação com escolas privadas, o que levou ao desemprego professores pela falência de entidades privadas. E convém lembrar que estas medidas foram justificadas pelo excesso de capacidade do setor estatal, mesmo aceitando que o custo para o estado iria subir porque o custo por turma contratada era menor do que o custo de uma turma no sistema estatal. Temos agora de enfrentar a real falta de professores. A imagem da profissão é muito negativa pela presença quase diária nos meios de comunicação social, jornais, rádio e TV, do desencanto dos profissionais e, principalmente, dos seus responsáveis sindicais. Neste ambiente, quem poderá optar por se juntar à classe, mesmo sabendo que não há desemprego nem risco de extinção do posto de trabalho? E que os salários são, no início da carreira, um pouco menores do que a média europeia, medida pelo PIB *per capita*, mas que no fim da carreira são confortavelmente mais elevados.

Seguramente, a vida nas escolas estatais é dificultada pela primazia dos direitos dos alunos e dos seus pais e pela obrigação de reter na sala de aula mesmo aqueles que já desistiram da escola. E o acompanhamento dos percursos alternativos, profissional ou de "educação e formação", é muito diferente do percurso dito "regular" do antigo liceu. E a muito criticada, mas plenamente adotada, "nova gestão pública" da vida escolar exige o registo minucioso de todo o percurso de professores e alunos destruindo a tradicional autonomia do professor enquanto profissional responsável e respeitado. As principais críticas dos professores ao seu dia-a-dia na escola referem-se justamente a toda esta burocracia, mas não se vê ainda como haverá coragem para suavizar estes processos burocráticos que apenas funcionam como defesa da escola e do professor contra eventuais acusações de má prática.

No ensino superior, mantém-se o paradigma do crescimento, ainda que esteja a receber coortes mais reduzidas pela queda da natalidade. No acesso, alargou-se um sistema de cotas, primeiro para candidatos provenientes da via profissional (ainda que esta não se proponha preparar os jovens para o acesso direto a uma licenciatura) e depois para os beneficiários da Ação Social. Em qualquer destes casos a cota definida é arbitrária e não se propõe um acompanhamento para avaliar se estes candidatos se vão integrar bem no seu percurso no ensino superior ou vão ser vítimas frustradas pela sua impreparação.

Depois de um pico de 2.500 doutoramentos em 2013-14, este número tem oscilado entre 2.100 e 2.300 nos anos mais recentes. Estes números estão bastante acima da capacidade de absorção destes graduados. Analisando os números oficiais de doutorados em atividade em Portugal, cerca de um terço dos graduados anualmente estarão a sair para o estrangeiro. Mesmo assim, o número restante é muito superior às necessidades de renovação de pessoal no sistema académico (entre 500 e 1000 anualmente). Compreende-se assim a pressão exercida pela Comissão Europeia para evitar o financiamento de bolsas de doutoramento por fundos estruturais, pressão já exercida no ciclo de financiamento anterior e agora repetida. No ciclo ante-

rior o resultado foi uma pequena diminuição no número de bolsas financiadas; agora, o governo português teve de aceitar que cerca de metade das bolsas fossem concedidas para projetos desenvolvidos em ambiente não académico. Esta opção pode ser muito positiva, se a qualidade da formação doutoral for bem acompanhada, muito para além dos requisitos formais da A3ES (Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior). Ou muito negativa se deixar passar para a sociedade a ideia de que um doutorando é um estagiário sem custo salarial e que a carta doutoral não garante uma competência superior.

Curiosamente, a realidade espanhola, com 11.259 doutorados em 2022, é muito próxima da portuguesa, feita a correção para a diferença de população. Como em Portugal e noutros países, há problemas de estabilização destes doutorados em carreiras científicas dentro do setor académico ou empresarial. Para isso, o número de doutorados anuais é excessivo e o problema ainda é agravado pela imigração da América de língua espanhola. Mais de 50% dos doutorados em atividade no país estão fora da investigação. Em conclusão, a taxa de emprego é alta, mas fora do seu setor de especialização e aquém das suas expectativas. Deve notar-se que o número de doutores formados anualmente hoje pode ser maior que o número de licenciados há 50 anos. Não se pode estranhar que muitos vão ocupar funções profissionais anteriormente ocupadas por simples licenciados. Se o grau académico funcionar como sinalizador da competência e das potencialidades do graduado, então o doutorado de hoje estará apto a servir nos mais diversos postos dentro da economia. Mas, para que não haja frustração do empregador e do doutorado em busca de emprego, é necessário que a formação doutoral seja repensada.

Esta breve resenha da evolução recente do nosso sistema educativo deixa pistas para a definição de uma nova agenda focada na qualidade da experiência educativa e na preocupação de que o percurso educativo contribua para a futura felicidade do educando e evite o risco de frustração. ✘

Infraestrutura social e crescimento em Portugal

Abstract

A infraestrutura social é fundamental para o crescimento e desenvolvimento sustentável das nações, impactando diretamente várias dimensões da vida em sociedade, como a educação, a saúde, a civildade e cortesia, e a organização administrativa. Este artigo explora a relação entre a infraestrutura social e o crescimento e desenvolvimento sustentável, com destaque para a educação e a civildade, não esquecendo o papel de instituições e serviços essenciais, como escolas, hospitais, redes de transporte e serviços públicos, que são cruciais para o funcionamento eficaz da sociedade.

A educação de qualidade é um pilar essencial da infraestrutura social, equipando a população para melhor resolver problemas complexos e contribuir para o crescimento económico, enquanto promove a civildade, fomentando valores de respeito mútuo, cooperação e participação cívica, fundamentais para sociedades justas e coesas, impactando significativamente na produtividade. Instituições robustas são igualmente importantes para o crescimento, garantindo a utilização eficiente dos recursos e a implementação eficaz de políticas públicas, sendo a transparência, responsabilidade e participação democrática características essenciais de instituições fortes.

A infraestrutura social impacta efetivamente na qualidade de vida dos cidadãos. Serviços de saúde acessíveis e de qualidade permitem que a população viva vidas longas e saudáveis. Redes de transporte eficientes proporcionam acesso a oportunidades de emprego e educação, contribuindo para a mobilidade social. Serviços públicos confiáveis, como abastecimento de água e energia, são fundamentais para o bem-estar diário e o desenvolvimento económico. Civildade e cortesia nas relações diárias facilitam o ambiente social e económico, criando condições favoráveis aos negócios e à prosperidade económica.

Concluiremos que a infraestrutura social é essencial para o crescimento e desenvolvimento sustentável. A promoção de uma educação de qualidade e a construção de instituições fortes são cruciais para que as sociedades prosperem de forma equitativa e sustentável. Investimentos em infraestrutura social não apenas melhoram a qualidade de vida dos cidadãos, mas também promovem o crescimento económico sustentável e a coesão social.

1

ENQUADRAMENTO

Este artigo analisa a importância da infraestrutura social em Portugal, destacando a educação como um fator crucial ao desenvolvimento económico a longo prazo. Entendida como um conjunto vasto e diversificado de várias dimensões da vida em sociedade com impacto na coesão social e económica, tais como a educação, a civildade, a cortesia, a organização administrativa e burocrática, o acesso a cuidados de saúde e muitos outros aspetos, a infraestrutura social, frequentemente negligenciada, é fundamental para o crescimento económico e qualidade de vida.

Este artigo explora, pois, como fatores tais como a educação, a instrução, a civildade, a cortesia e qualidade das instituições influenciam o desenvolvimento do País. Embora os setores empresarial, familiar e estatal sejam mais visíveis e reconhecidos como fatores de crescimento, a infraestrutura social é menos discutida, mas igualmente vital. A multiplicidade de fatores que a compõem, como os direitos de propriedade, as liberdades sociais e políticas, a participação cívica, a civildade e organização administrativa, são essenciais para o crescimento e desenvolvimento sustentável.

Em Portugal, a infraestrutura social enfrenta diversos desafios, radicando especialmente na qualidade da educação e na eficiência do sistema de saúde, entre muitos outros fatores. A educação, em particular, é destacada como um dos pilares fundamentais para a formação de uma sociedade desenvolvida, civilizada e economicamente forte. A falta de investimento adequado em infraestrutura educacional tem consequências de longo prazo, afetando a produtivi-

dade e a competitividade do País. Além disso, a infraestrutura social abrange também aspetos como a saúde pública, a justiça e a segurança social, todos eles interligados e essenciais para um ambiente socioeconómico saudável e favorável ao crescimento.

A educação, como parte da infraestrutura social, não se limita apenas à escolaridade básica e secundária, mas também inclui a participação cívica e a formação contínua e o desenvolvimento de qualificações ao longo da vida. Este aspeto é particularmente importante num mundo globalizado onde a adaptação às transformações tecnológicas é crucial. A qualidade da educação tem um impacto direto na capacidade de inovação e na competitividade das nações. Em Portugal, a necessidade de reformas no sistema educacional é evidente, com desafios que vão desde a modernização das infraestruturas até à melhoria dos currículos e métodos de ensino.

2

O PROBLEMA

Portugal enfrenta desafios significativos de crescimento económico, registando hoje um dos PIB *per capita* mais baixos da UE (Teixeira, 2021; Palma, 2023). A necessidade de reformas estruturais é amplamente reconhecida como necessária para aumentar o potencial de crescimento e melhorar a redistribuição de riqueza. Dados recentes indicam que Portugal está a ser ultrapassado economicamente por países que anteriormente estavam em posições inferiores (Eurostat, 2024). Uma vez que a teoria económica indica que o progresso tecnológico, o *stock* de capital e a infraestrutura social são determinantes para o crescimento (Acemoğlu, 2018), Portugal deveria, pois, concentrar-se na melhoria do *stock* de capital e da infraestrutura social para ajudar a superar as suas limitações e fomentar um ambiente favorável ao crescimento.

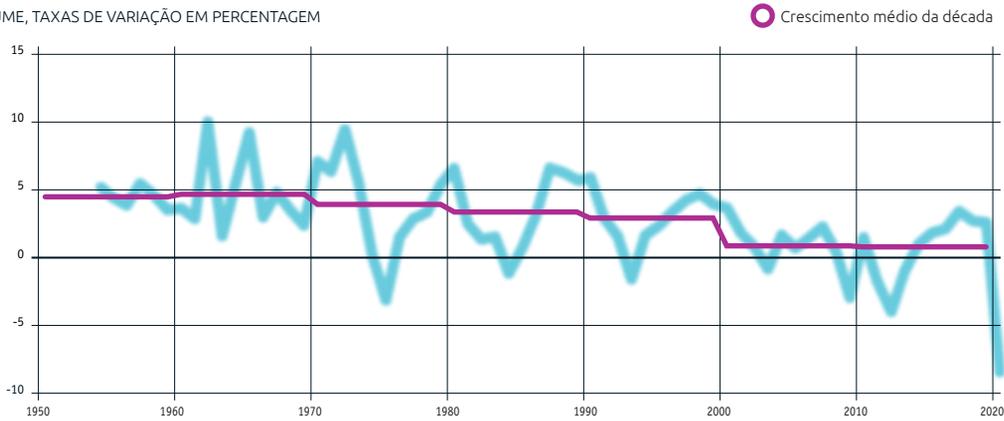


Figura 1

CRESCIMENTO MÉDIO DO PIB E CONTABILIDADE DO CRESCIMENTO

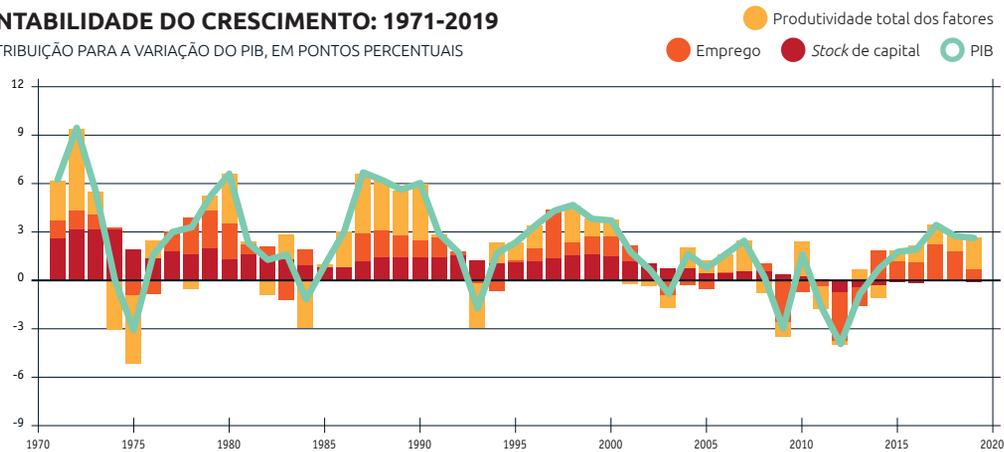
PIB: 1954-2020

VOLUME, TAXAS DE VARIAÇÃO EM PORCENTAGEM



CONTABILIDADE DO CRESCIMENTO: 1971-2019

CONTRIBUIÇÃO PARA A VARIAÇÃO DO PIB, EM PONTOS PERCENTUAIS



Fontes: INE | BdP (2021).

A economia portuguesa tem enfrentado uma série de dificuldades que têm impedido o seu crescimento sustentado, destacando-se a necessidade de aumentar a produtividade e a competitividade. As reformas estruturais são vistas como uma solução necessária para enfrentar esses desafios, mas a sua formulação e implementação tem sido lenta e, por vezes, ineficaz. A infraestrutura social, especialmente a educação, desempenha um papel crucial na criação de um ambiente propício ao crescimento económico. Investir na qualidade da educação e na formação contínua da força de trabalho é fundamental para aumentar a produtividade e a competitividade do País.

O baixo crescimento económico de Portugal, nomeadamente no século XXI (figura 1), é preocupante, especialmente quando comparado com outros países da UE. A falta de investimento em infraestrutura social tem sido identificada como uma das principais razões para esse baixo desempenho (Reis, 2023). Sem um sistema educacional robusto e eficiente, é difícil para o País competir a nível global. Além disso, a saúde pública e a justiça também desempenham papéis importantes no crescimento económico. Um sistema de saúde eficiente garante uma força de trabalho saudável e produtiva, enquanto um sistema de justiça eficaz assegura a proteção dos direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos, criando um ambiente seguro para os negócios.

3

A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES

A qualidade das instituições políticas e económicas é essencial para o crescimento e desenvolvimento (North, 1990). Instituições eficientes promovem a civilidade e criam um ambiente propício ao crescimento sustentável. A educação, justiça e saúde em Portugal enfrentam desafios significativos que afetam negativamente o crescimento económico. Investimentos em educação contínua, modernização das infraestruturas escolares, melhoria da eficiência do sistema judicial e reformas no sistema de saúde são cruciais. Muitos estudos mostram que instituições inclusivas e eficientes incentivam a inovação, produtividade e crescimento sustentável, sendo fundamentais para atrair investimentos e promover o desenvolvimento (Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2004).

A qualidade das instituições é, de facto, um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento económico. Instituições fortes e eficazes garantem a aplicação de políticas públicas que promovem o crescimento e o bem-estar da população. Em Portugal, a necessidade de melhorar a qualidade das instituições é evidente (Lopes, 2019; Palma, 2023). A educação, por exemplo, enfrenta desafios como a falta de recursos, infraestruturas inadequadas e métodos de ensino desatualizados. A modernização do sistema educacional é, por outro lado, essencial também para garantir que os jovens recebem uma educação de qualidade que os prepare para os desafios do mercado de trabalho global.

O sistema de justiça também desempenha um papel crucial no desenvolvimento económico. Um sistema judicial eficiente garante a proteção dos direitos de propriedade e a aplicação justa e rápida das leis, o que é fundamental para a confiança dos investidores e para o funcionamento eficiente dos mercados. Em Portugal, a lentidão do sistema

judicial e a falta de recursos são problemas que precisam ser resolvidos para melhorar o ambiente de negócios e atrair investimentos. Reformas no sistema de justiça, incluindo a digitalização dos processos e o aumento da capacidade dos tribunais, são necessárias para garantir um sistema mais eficiente.

A qualidade dos cuidados de saúde prestados às populações é outra componente crucial da infraestrutura social que influencia diretamente o crescimento económico. Um sistema de saúde eficiente garante uma população saudável e produtiva, reduzindo o absentismo e aumentando a produtividade. Em Portugal, o sistema de saúde enfrenta desafios como a falta de recursos, longas listas de espera e infraestruturas inadequadas, bem como, ao nível do SNS, sérios problemas de gestão (Braz, Cabral & Cunha, 2024). Investimentos na modernização das infraestruturas de saúde, na formação de profissionais de saúde e na melhoria da eficiência do sistema são essenciais para garantir que a população tenha acesso a cuidados de saúde de qualidade.

4

CIVILIDADE E DESENVOLVIMENTO

A civilidade, definida como o conjunto de normas e valores que promovem a coexistência pacífica, tem uma relação positiva com o desenvolvimento económico e social. Vários estudos mostram que a civilidade é essencial para a prosperidade das nações (Granovetter, 1985; Halpern, 2005). A participação cívica, confiança social e qualidade das instituições contribuem para um ambiente favorável ao crescimento. Historicamente, a civilidade tem sido promovida como um instrumento de harmonia social e estabilidade política, influenciando por essa via o desenvolvimento socioeconómico. Evidências contemporâneas mostram que nações com altos níveis de civilidade apresentam melhores índices de desenvolvimento humano e estabilidade política (Fukuyama, 1995; Hoskins, 2010).

A civilidade é um conceito que engloba valores como a honestidade, a confiança, a cooperação e o respeito pelos outros. Esses valores são fundamentais para a construção de



uma sociedade harmoniosa e próspera. Em Portugal, a promoção da civilidade é fundamental ao desenvolvimento do País. A participação cívica, por exemplo, é um indicador importante da civilidade. Uma sociedade com altos níveis de participação cívica tende a ter instituições mais fortes e eficientes, pois os cidadãos estão mais envolvidos no processo de tomada de decisões e na fiscalização das ações do governo (Silva, Melo & Almeida, 2016; Cabral, 2014).

A confiança social é outro componente importante da civilidade. A confiança entre os membros da sociedade facilita a cooperação e a coordenação, o que é essencial para o funcionamento eficiente dos mercados e das instituições. Há evidência científica de que países com altos níveis de confiança social tendem a ter melhores desempenhos económicos e sociais (Knack, 1997). Em Portugal, a promoção da confiança social pode ser alcançada através de políticas que promovam a transparência, a responsabilidade e a justiça. A construção de um sistema de justiça eficiente e a promoção de uma cultura de responsabilidade são passos importantes para aumentar a confiança social.

Finalmente, importa ainda salientar que a qualidade das instituições também é influenciada pela civilidade. Instituições eficientes e justas são mais prováveis de surgir em sociedades onde os valores de civilidade são promovidos e valorizados (Zak, 2001). Em Portugal, a melhoria da qualidade das instituições é essencial para o desenvolvimento económico e social. Reformas no sistema educacional, judicial e de saúde são necessárias para garantir que as instituições funcionem de maneira eficiente e justa. A promoção de uma cultura de civilidade, nomeadamente através de melhorias na educação e políticas públicas, é essencial para alcançar esse objetivo (Rodrigues, 2024; Palma, 2023).

5

ALGUMAS CONCLUSÕES

Concluimos que a infraestrutura social é um fator essencial, mas frequentemente subestimado, para o crescimento e desenvolvimento económico de Portugal. A educação desempenha um papel central na formação de uma infra-

estrutura social robusta, que, por sua vez, sustenta o crescimento económico a longo prazo. Para promover um crescimento sustentável e melhorar o bem-estar da população, Portugal deve investir na melhoria da qualidade das suas instituições, nomeadamente na educação, justiça e saúde. A promoção de uma cultura de civilidade e de participação cívica são igualmente importantes para criar um ambiente favorável ao desenvolvimento.

A infraestrutura social, como um todo, abrange vários componentes interligados que são cruciais para o crescimento económico e o desenvolvimento social. A educação é talvez o mais visível desses componentes, mas a saúde, a justiça e outros serviços públicos também desempenham papéis importantes, pelo que as reformas nestes setores são cruciais para garantir um futuro próspero para o País. Em Portugal, a necessidade de melhorias na infraestrutura social, em geral, e de promoção de uma cultura cívica de responsabilidade, em particular, é essencial para promover a inovação, a produtividade e o crescimento.

A melhoria da qualidade das instituições é também um passo essencial para o desenvolvimento económico e social do País. Instituições fortes e eficientes são fundamentais para garantir a aplicação de políticas públicas que promovam o crescimento e o bem-estar da população. A modernização das instituições, através de investimentos em infraestruturas e na formação de profissionais, é essencial para garantir que aquelas funcionem de maneira eficiente e justa.

A promoção da civilidade e da participação cívica é, pois, especialmente importante para o desenvolvimento económico e social e não pode ser negligenciada. Valores como a honestidade, a cordialidade, a confiança e a cooperação são fundamentais para a construção de uma sociedade harmoniosa e próspera. A participação cívica e a confiança social são, aliás, importantes indicadores de civilidade, e a promoção desses valores pode ser alcançada através de políticas que promovam a transparência, a responsabilidade e a justiça. ✘

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoğlu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business
- Braz, C., Cabral, S., & Cunha, L. (2024, Julho). "Uma análise da eficiência hospitalar em Portugal". *Revista de Estudos Económicos do Banco de Portugal*, X(3), 27-53
- Cabral, M. V. (2014). *Associativismo e Participação Cívica em Portugal*. Imprensa de Ciências Sociais
- Eurostat. (2024). *Gross Domestic Product (GDP) per capita in the European Union, 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Free Press
- Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510
- Halpern, D. (2005). *Social capital*. Polity Press
- Hoskins, B., & Deakin Crick, R. (2010). "Learning to learn and civic competences: Different currencies or two sides of the same coin?" *European Journal of Education*, 45(1), 121-137
- Instituto Nacional de Estatística, & Banco de Portugal. (2021). *Séries longas para a economia portuguesa: 2020*. INE; BdP. Disponível em <https://www.ine.pt/xurl/pub/536285836>
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation". *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288
- Lopes, S. R. (2019). "Corrupção e confiança nas instituições em Portugal". *Revista de Estudos Políticos*, 10(1), 45-62
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press
- Palma, N. (2023). *As Causas do Atraso Português – repensar o passado para reinventar o presente*. D. Quixote.
- Reis, J. (2023). *O Desafio do Crescimento Económico em Portugal: Análise e Perspectivas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Rodrigues, M., & Silva, P. (2024). "Economic Performance and Convergence in the European Union: The Case of Portugal". *Journal of European Economic Studies*, 32(1), 75-92
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165
- Silva, M., Melo, A., & Almeida, P. (2016). *Literacia em Portugal: Resultados de um Inquérito Extensivo e Proposta de Tipologia*. Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Teixeira, A. A. C. (2021). "Desafios e perspectivas do desenvolvimento económico português: uma análise comparativa no contexto europeu". *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 56, 45-65. doi:10.1234/rper.v56i1.2021
- Zak, P. J., & Knack, S. (2001). "Trust and growth". *The Economic Journal*, 111(470), 295-321

A importância da língua inglesa

na qualificação e formação de quadros técnicos

A interligação dos negócios internacionais continua a crescer, o que significa que a capacidade de comunicar de um modo eficaz se torna cada vez mais importante. Na qualidade de língua mais falada em diversas áreas – como negócios internacionais, diplomacia, ciência, tecnologia, entre outras –, o inglês emergiu como altamente desejável para funcionários de todos os níveis, desde especialistas técnicos, gestores e empresários estabelecidos até jovens profissionais que entram no mercado de trabalho. Tal circunstância torna a proficiência em inglês cada vez mais importante para o crescimento profissional e para o sucesso numa ampla variedade de ambientes de trabalho.

Para analisar a importância da língua inglesa neste contexto, importa evidenciar dois aspetos: em primeiro lugar, o seu impacto na qualificação dos jovens que ingressam no mercado de trabalho e, em segundo, a sua relevância para a formação de gestores, empresários e quadros técnicos.

A importância do inglês para jovens profissionais

Comunicação

Dado ser a língua mais falada em diversas áreas internacionais, um bom domínio do inglês significa que os profissionais que ingressam no mercado de trabalho podem comunicar facilmente com colaboradores de diversas origens linguísticas e culturais, o que, por sua vez, quebra barreiras e facilita a cooperação. Com os níveis crescentes de inter-relação global, uma comunicação imediata e adequada é cada vez mais importante. Ter um bom conhecimento de uma língua comum para comunicar é uma mais-valia na troca de ideias, bens e serviços entre empresas de todo o mundo. Naturalmente, jovens profissionais com alto nível de inglês proporcionam às empresas e instituições uma vantagem competitiva no cenário internacional.

Acesso à informação e a recursos

Uma quantidade significativa de informação e recursos mundiais encontra-se disponível em inglês. Seja no acesso a trabalhos de investigação, documentação técnica ou relatórios comerciais, a proficiência em inglês confere acesso

a uma grande quantidade de dados. Aceder facilmente à informação facultada aos jovens profissionais a oportunidade de encontrar informação relevante, inovar e tomar as melhores decisões nas suas respetivas áreas profissionais.

Oportunidades de carreira internacional

Conforme mencionado, visto que as empresas multinacionais operam além-fronteiras, é fundamental que os funcionários comuniquem com colegas, clientes e colaboradores de todo o mundo. A proficiência em inglês aumenta, portanto, os horizontes dos jovens profissionais, ao proporcionar um vasto leque de ofertas de emprego e inaugurar novas oportunidades em mercados de trabalho internacionais. Um bom nível de inglês significa que os candidatos se podem destacar nas entrevistas, o que lhes confere uma vantagem sobre os demais. Muitas empresas com ligações internacionais utilizam o inglês como principal idioma para os negócios, pelo que se torna relevante que os jovens profissionais estejam aptos a trabalhar em inglês.

Comunicação entre culturas

Por vezes, a comunicação eficaz é apenas uma parte da aprendizagem proficiente de um idioma. Para além desta, é igualmente necessário que haja uma compreensão das diferenças e sensibilidades culturais nos diferentes mercados em que as empresas operam. À medida que as pessoas melhoram a sua competência numa língua, a aprendizagem cultural passa da consciencialização para um conhecimento técnico, para o desenvolvimento de aptidões práticas e, em última instância, para a formação de uma competência intercultural, o que permite a construção de relações profissionais sólidas, que atravessam fronteiras geográficas e se expandem pelo mundo globalizado em que vivemos atualmente.

Crescimento pessoal e profissional

Conforme mencionado, o inglês proficiente melhora as perspetivas profissionais de quem ingressa no mercado de trabalho, pois esta competência pode beneficiar diretamente potenciais empregadores. No entanto, também promove o crescimento pessoal. Já observámos como muitos recursos importantes em todo o mundo são armazenados em inglês. Um domínio proficiente da língua inglesa é um inestimável auxílio nas tarefas diárias de trabalho, mas os recursos educativos disponíveis na língua inglesa também permitem oportunidades de aprendizagem ao longo das vidas e carreiras dos jovens empreendedores.

O papel da formação em língua inglesa para a gestão, funções técnicas e empreendedorismo

Acesso a mercados globais

Negócios são relacionamentos e, portanto, a comunicação é vital. No século XXI, existem vários meios de comunicação, mas a língua continua a desempenhar um papel vital. Para empreendedores e gestores, apresentar ideias, conquistar e manter clientes, desenvolver parcerias financeiras, entre outros, é de extrema relevância. Dominar o inglês significa que a interação com potenciais clientes, parceiros e investidores de todo o mundo é muito mais fácil, o que, por sua vez, ajuda nas negociações comerciais, em pesquisas de mercado e no planeamento estratégico.

Networking e colaboração

Um *networking* eficaz é crucial para o crescimento de negócios. Gestores, empresários e pessoal técnico precisam, muitas vezes, de estabelecer relações profissionais com clientes e colegas de vários países, tanto em situações pre-



senciais – isto é, a participação em conferências do setor ou viagens de negócios para o desenvolvimento de projetos transfronteiriços –, como por telefone ou em videoconferências. O inglês continua a ser a língua comum predominante para a interação em qualquer destes cenários, sendo por isso uma vantagem para aqueles que a dominam com exatidão e confiança.

Acesso a recursos e conhecimento

Se está interessado em manter as melhores práticas profissionais, então o inglês é um instrumento fundamental. Em muitas indústrias, os mais recentes avanços, pesquisas e documentos técnicos são frequentemente disponibilizados em inglês. Gestores, empresários e técnicos conseguem manter-se atualizados com as tendências do setor caso tenham um bom nível de inglês, uma vez que isso lhes facilita o acesso a pesquisas de vanguarda e a acompanhar as melhores práticas de todo o mundo. Este acesso aos recursos aumenta a sua experiência, inovação e impulsiona o aperfeiçoamento constante nos seus respetivos campos.

Comunicação em funções de liderança

Gestores e empreendedores com fortes competências comunicativas estão mais aptos a liderar as suas equipas. Os gestores devem inspirar confiança e comunicar as suas visões estratégicas de um modo eficaz. A confiança na sua capacidade de falar inglês fará com que comunique claramente com funcionários, clientes e outros parceiros de diversas origens geográficas.

Uma vantagem competitiva

Já foi demonstrado que ter recursos humanos com boas competências comunicativas num ambiente de negócios global constitui uma vantagem competitiva, quer seja para gestores, empresários ou pessoal técnico. As empresas que operam em mercados internacionais necessitam de funcionários que consigam comunicar facilmente com clientes globais a todos os níveis. Ter uma boa proficiência linguística é essencial para empresas, colaboradores e inclusivamente para as suas próprias expectativas no setor.

Oportunidades de formação e desenvolvimento profissional

Compreender bem inglês confere aos especialistas técnicos e gestores diversas oportunidades educativas em todo o mundo. Inúmeras qualificações e certificações profissionais são fornecidas em cursos em língua inglesa, mesmo em casos em que a língua oficial do país não é o inglês. O *staff* técnico considera particularmente importante manter-se atualizado e adquirir novas competências, à medida que os funcionários se tornam relevantes nas suas áreas. Sem oportunidades de desenvolvimento de competências, as empresas ressentem-se, assim como os planos de progresso na carreira dos seus colaboradores.

Conclusões

Parece evidente que a proficiência em inglês é altamente desejável, tanto para os jovens profissionais que ingressam no mercado de trabalho, como para aqueles que ocupam cargos de gestão, empresariais e técnicos. O domínio da língua inglesa permite-lhes comunicar de forma eficaz, aceder a recursos, aproveitar oportunidades de desenvolvimento na carreira e trabalhar em diversos contextos culturais. Investir no desenvolvimento linguístico, em particular no inglês, continua a ser um bom investimento tanto para as empresas como para os indivíduos, e continua a ser uma ferramenta valiosa, que lhes permite prosperar no mundo globalizado em que vivemos e operamos. ✘

O que eu faria
se fosse governo

OS OBJETIVOS MACRO

a Modificar o perfil da economia – Reindustrializar o País, dando maior peso ao sector secundário. Este sector é mais estável do que o terciário, gera emprego mais qualitativo mais estável e melhor remunerado. Temos também que tentar criar as condições para modificar a situação de termos em Portugal um tecido empresarial composto por 95% de muito pequenas e pequenas empresas e apenas 5% de médias e grandes empresas. A nossa ambição e as condições a criar pelo Estado na sua esfera de competência, devem-nos levar a atingir o objectivo de em 10 anos podermos duplicar, pelo menos, o número de médias e grandes empresas.

Em 2021, apenas 23,95% do emprego era na indústria, contra 70,9% nos serviços e 5,15% no sector primário. Em 2011, a indústria significava 26,85 do emprego, contra 62,94% nos serviços e 10,21% no sector primário.

b Rendimentos e fiscalidade – Criação de uma política estável e atractiva para atrair mais e melhor investimento privado no sector reprodutivo; esta situação é crítica para criar mais rendimento disponível nas famílias, para que elas possam comprar bens e serviços, de preferência produzidos em Portugal e terem uma melhor vida. Um Estado deve funcionar para ajudar e servir as pessoas. É essa a sua função principal. Não é função do Estado empregar pessoas e colocá-las, desta forma, na sua dependência.

c Facilitar o investimento industrial – Diminuir os custos de contexto – Tem que se redesenhar o sistema de forma a implantar uma maior simplificação dos processos



e das autorizações necessárias à implantação de novos investimentos, bem como proceder ao encurtamento dos prazos burocráticos de autorização e de implantação, bem como a redução dos seus custos, actualmente elevadíssimos.

d Sistema de Justiça – a justiça regula conflitos entre as partes. Donde esta tem que ser célere, competente e justa. Daqui resulta que tem que se agilizar o sistema de justiça. Um dos campos dessa reforma deve apontar para um grande encurtamento dos prazos da resolução dos conflitos, sobretudo no campo das matérias abrangidas pelo Direito Comercial e Direito Civil, de forma a transmitir confiança aos investidores. O cumprimento destes objectivos, seguramente criará as condições para um desenvolvimento sustentado que atraia verdadeiramente os investidores nacionais e internacionais para a criação de mais e melhor emprego e o enriquecimento de Portugal. A serem atingidos estes objectivos, seguramente que haverá mais crescimento da economia e um maior desenvolvimento do País.

Três condições para haver crescimento e desenvolvimento

Uma economia saudável vive das trocas entre quem produz e quem consome. Os três sectores de uma economia são, como se sabe, o primário (agricultura e pescas), o secundário (a indústria de bens tangíveis) e o terciário (os serviços). Ora o sector de bens tangíveis é o sector que gera uma economia mais rica e mais estável.

Numa economia forte, o papel de produtor destes bens deve caber sobretudo à iniciativa privada e não ao Estado. Porém, no caso português, dada a limitada dimensão e o baixo poder de compra disponível dos consumidores do mercado interno é necessário que a produção na economia conquiste também os mercados externos de forma a gerar mais receitas que influenciem positivamente a balança de pagamentos. Nas últimas décadas, assistiu-se a um recuo do nível de industrialização do País, recuo esse de que é fundamental recuperar.

Cabe ao Estado desempenhar três funções: 1) a de facilitador; 2) a de regulador; e 3) a de inspector, de maneira a propiciar os meios aos agentes económicos privados, as condições para que a economia portuguesa seja reconfigurada, por forma a proporcionar o alcançar de três objectivos fundamentais:

I Mais poder de compra, melhor vida, para os cidadãos – Logo menos impostos, pois são as pessoas, os consumidores, que compram produtos produzidos pelas empresas. Se lhes é retirado, como tem sido por uma elevadíssima carga fiscal, o poder de compra, as empresas não vendem os seus produtos, logo não produzem, logo não têm como pagar a empregados, o que provoca uma estagnação, ou o definhamento, da economia.

II Mais exportação – Dada a pequena dimensão do mercado interno é fundamental criar condições aos produtores, ou pelo menos não lhes criar dificuldades, para que vendam em mercados estrangeiros as suas produções, captando desta forma mais receitas para as suas empresas e para o País. Isto não é obra de nenhum governo, mas sim fruto do trabalho das empresas. Ao Estado cabe-lhe facilitar legislativamente a vida das empresas.

III Mais investimento - sobretudo na indústria – São as empresas que devem investir. Ao Estado cabe-lhe facilitar que os investimentos possam ser feitos, cabe-lhe igualmente ajudar na captação e atracção de investimento privado – nacional e internacional. Os investidores, sobretudo os investidores estrangeiros, são sensíveis a vários factores na sua decisão de escolher o país onde vão investir. Estão identificados vários desses factores de decisão, dentre os quais destaco o quadro fiscal, o quadro judicial e de garantias de funcionamento, bem como os processos administrativos e le-

gais para autorização do investimento. Assim, para atrair o investimento privado, o verdadeiro e saudável “motor de uma economia”, é preciso:

1.ª condição

A existência de um quadro fiscal favorável, claro, simples e duradouro. Ou seja, um quadro de impostos e taxas concorrencial com outros países, duradouro, isto é, um quadro fiscal estável por longos anos, desenhado de forma clara, transparente e conhecido de quem quer investir.

2.ª condição

Quadro legal estável e claro, isto é fundamental para a atracção do investimento. Ou seja, existirem leis estáveis, claras e duráveis bem como uma Justiça organizada e célere, que resolva os conflitos legais no mais curto espaço de tempo.

Neste particular é preciso corrigir, por exemplo, as seguintes situações na Justiça:

1.º tema – O problema Tribunais Administrativos – São o órgão onde os privados discutem com o Estado, ou com instâncias públicas, a validade ou a invalidade, o cumprimento ou incumprimento dos contratos. Neste campo, o quadro é grave pois temos uma justiça que não anda, não decide, processos pendentes ainda sem julgamento na 1.ª Instância, alguns com 20 anos. É assim uma falácia dizer-se que existe justiça administrativa em Portugal. Muitas vezes, os privados desistem por cansaço, as testemunhas morrem. E se quem mete o processo contra o Estado não tem prova, quem ganha? O Estado. É assim que o Estado sustenta uma máquina que ele próprio criou dizendo à sociedade, empresas e particulares que existem estes tribunais que não funcionam.

2.º tema – as Custas Judiciais – Aquilo que um cidadão e as empresas pagam para recorrerem aos serviços dos tribunais estaduais. O valor das custas, preparos pagos ao tribunal e as taxas de justiça face à lei, é exorbitante. Nestas condições, quem é que consegue aceder à justiça para ter apoio judicial? É impossível para alguém que viva do seu salário de classe média suportar o encargo das custas

judiciais e as demais despesas dos processos.

Quantificação da situação – por exemplo, as custas de um processo de +/- de 300 mil euros ascendem a cerca de 10 mil euros, mais honorários dos advogados. Com recurso, o valor a pagar pode ultrapassar os 25 mil euros. As pessoas assustam-se e desistem de meter processos na justiça, nem procuram advogados. Se o valor processual for de 500 mil euros ou de um milhão, as custas judiciais vão para 20 mil euros ou 50 mil euros, não contando com os honorários dos advogados. Ora as Pequenas e Médias Empresas (PME) não aguentam estes custos exorbitantes.

3.º tema – os Juizes – Os senhores magistrados terão que ter por norma um prazo para se pronunciarem de 60 dias ou 90 dias, após as alegações finais, prazo para proferirem as sentenças. Para isso, não só precisam de meios, mas que a Lei defina prazos obrigatórios.

3.ª condição

Simplificar e agilizar o processo de autorização do estabelecimento de empresas. A terceira condição é, também ela, muito simples: para atrair investidores é necessário que exista um processo de autorização do estabelecimento de empresas muito rápido, simples e claro; e que dentro deste factor existam prazos máximos para as entidades públicas se pronunciarem, findo os quais o investimento é automática e irrevogavelmente autorizado a funcionar.

Ainda directamente ligado com este ponto, existe a necessidade absoluta de o processo ser desburocratizado ao máximo, com apenas uma ou duas entidades a intervir no sentido de facilitarem (e não de complicarem) o processo de investimento e abertura de novas empresas, sejam elas escritórios de serviços, sejam elas fábricas, hotéis, ou outras unidades produtivas e geradoras de emprego e de riqueza.





Ora, e ao contrário do que devia acontecer, em Portugal temos o seguinte quadro:

- uma política fiscal, penalizadora e desincentivadora da produção e do consumo;
- uma justiça, que não funciona nos tempos eficazes;
- uma burocracia, sufocante sobretudo para os Investidores Industriais.

Este quadro tem que ser modificado de forma o mais urgente possível.

O Estado deveria tomar o papel de liderança na área do apoio a novos investimentos em pequenas e médias empresas industriais, sem nenhuns complexos.

Situação actual

A necessidade de reindustrializar o País – o Banco de Fomento – a reformulação do modelo existente

Já há muito que se percebeu que o capital privado português (bancos e instituições financeiras) tende a evitar a concessão de empréstimos/crédito/apoio para os investimentos que apresentem riscos de médio e longo prazo, como é o caso da indústria. Também é conhecida, de há muito, uma fraqueza estrutural que se traduz na “insuficiência de espírito de empresa e de iniciativa entre os detentores do capital portugueses”. Continua a existir, embora alguns progressos se tenham feito neste campo, a necessidade de se encontrarem os instrumentos necessários para estimular a criação de novas empresas e para melhorar e modernizar as existentes. Os existentes não chegam, e muitos deles são mesmo ineficazes.

Em consequência do panorama real da economia portuguesa, que se caracterizou nas últimas décadas por uma desindustrialização de Portugal, tenho vindo a propor (pelo menos desde 1998) a criação de mecanismos de apoio ao surgimento de novas empresas industriais e a criação de mecanismos supletivos de apoio à indústria, de capitais públicos, dada a falta de visão e a ausência de interesse por parte dos bancos privados.

- Devido ao conhecimento e reconhecimento comprovado e indesmentível de que o sector financeiro privado português é avesso à tomada de risco em investimentos de médio e longo prazo, no sector industrial.
- Devido ao conhecimento e reconhecimento comprovado e indesmentível de que o sector financeiro privado português é avesso à tomada de risco em investimentos que originem a criação de novas empresas industriais, em que os proponentes não possuem os recursos financeiros suficientes para os construir e sedimentar.

Sugestão: Um novo e diferente – O Estado deveria tomar o papel de liderança na área do apoio a novos investimentos em pequenas e médias empresas industriais, sem nenhuns complexos, através da criação de um banco de fomento nacional.

As características dessa instituição, tantas vezes anunciada e nunca concretizada, seriam, não as que foram anunciadas pelos anteriores governos, (PaF e gerinçõça), mas sim as seguintes:

- 1) Capitais 100% públicos; – 2) Análise / correcção / implementação de novos projectos industriais – 3) Banco

de apoio efectivo na organização e gestão dos novos empreendimentos – 4) Estratégia, recursos humanos, organização e planeamento da produção, financeira e comercial – 5) Após o projecto estar em condições verificadas de funcionar por si próprio o banco retirar-se-á do apoio á gestão – 6) Riscos de médio e longo prazo – indústria, agricultura e pescas.

Fontes de Financiamento:

– 1) Orçamento Geral do Estado – 2) Mercado financeiro nacional e internacional, com o aval do Estado – 3) Banco Europeu de Investimento – 4) Remuneração dos empréstimos concedidos – 5) Fundos comunitários.

Benefícios para Portugal:

– 1) Renovação industrial do País – 2) Criação de emprego, mais estável e melhor remunerado – 3) Fixação de jovens e seniores, com boas ideias, bons projectos, mas sem dinheiro para os fazer nascer – 4) Criação de riqueza – novos empresários industriais; - 5) Regulação indirecta dos preços do dinheiro no mercado empresarial – 6) Desenvolvimento sustentado do País.

Este foi um instrumento poderoso de industrialização de Portugal na década de 1960. Existe na Alemanha, Espanha, Brasil e noutros países, com excelentes resultados. Poderá e deverá ser novamente posto em marcha, dada a clara falta de vocação e de interesse por parte da banca privada. É tempo de se acabar com complexos sem sentido e aproveitar algumas boas lições do passado, que permitiram a industrialização do País. É tempo de o Estado, neste plano nacional de reindustrialização, deixar de ter medo da banca privada e reactivar este instrumento poderoso de desenvolvimento. O novo projecto, com outro nome, que estava previsto funcionar a partir de Novembro de 2015, tal como eu previ, não funciona como devia, quer por falta de vontade política, quer por submissão do poder político face aos bancos privados; foi mais um mau serviço que se prestou à economia portuguesa, que todos dizem querer melhorar, mas que nada fazem para o concretizar.

Os obstáculos à criação de um verdadeiro banco de fomento, são oriundos sobretudo da banca privada. É sabido que um novo banco com estas características “ofende” alguns dos interesses instalados, sobretudo os do sector bancário privado.

Mas Portugal precisa de novos empresários industriais; precisa de mais emprego estável, qualificado; precisa de mais riqueza que a indústria ajuda a criar, de forma mais sustentada que os outros sectores. São desígnios nacionais que têm que estar acima de quaisquer outros.

Reflexões adicionais:

1.º – A CGD não tem nem vocação, nem competências, nem especialidade de apoio a investimentos novos em indústria, para os quais são necessários técnicos altamente especializados e focados.

Recordo que a CGD não é um banco de fomento, mas sim um banco comercial de apoio à actividade económica (sobretudo à tesouraria das empresas e reinvestimentos, quer do Estado quer dos privados).

A CGD foi criada para guardar o dinheiro proveniente das receitas do Estado. Foi criada, também, para ser o “regulador” indirecto dos preços do dinheiro na economia, através da sua prática de empréstimos, evitando, assim, a especulação potencial de bancos privados.

Foi criada, também, para garantir, por esta via, que a actividade, sobretudo das empresas, tivesse acesso a créditos a preços (juros + *spreads*) justos que lhes garantissem a possibilidade de sobreviver, de concorrer e de investir. Há que restituir esse papel fundamental à CGD!

2.º – A CGD e o Banco de Fomento já coexistiram no nosso país; à primeira instituição coube, e deverá voltar a caber, repito, guardar os valores das receitas do Estado e apoiar as empresas na sua actividade, regulando de forma indirecta os preços do dinheiro da banca comercial, através da sua prática; ao segundo, o Banco de Fomento, foi, e deverá voltar a ser, um banco de investimento e não



um banco comercial. É assim que funcionou em Portugal e é assim que funciona nos países onde este esquema de apoio ao surgimento de novos investimentos está desenvolvido.

3.º – Os apoios e financiamentos a novos investimentos industriais deverão ser dirigidos a entidades promotoras privadas, pois não cabe ao Estado tornar-se industrial, nem tal seria saudável.

Recorde-se que muitas empresas industriais foram nacionalizadas em 1975, e mal, pois destruíram-se centros de racionalidade económica, de raiz portuguesa, que bem falta fazer na actualidade. É necessário reconstruir grupos industriais de origem nacional, ou aqui sediados, de forma a tornar mais sólida e consistente a economia portuguesa.

Conclusão: Este banco não é (nem deve ser), na sua concepção, nem na sua natureza, um banco comercial. É sim um banco de investimento que deve assumir o apoio financeiro, técnico e de assumpção de riscos de médio e longo prazo, que são necessários ao saudável nascimento e crescimento de novos projectos empresariais que criem mais emprego e fixem novos empreendedores nacionais, contribuindo assim para uma maior riqueza do País. Supletivamente este banco deverá apoiar novos investimentos em equipamentos industriais, afectos directamente à produção das empresas industriais e agrícolas já existentes.

É, para além de uma questão de economia, uma vital medida de defesa nacional.

Planos de desenvolvimento

São um instrumento poderoso de política económica porque traçam rumos, objectivos e medidas, que vão para além dos calendários partidários. Assim, é fundamental que Portugal tenha planos de desenvolvimento, como guias de estruturação do desenvolvimento português nas suas várias vertentes: – agricultura, pescas e indústria –, de cumprimento obrigatório para o sector público e estatal, e de orientação para o sector privado.

Portugal não pode continuar a estar demasiado e exclusivamente ligado aos mercados do continente europeu; mais de 50% das nossas exportações são dirigidas para Espanha, Alemanha e França, e mais de 75% para países da UE o que tem acontecido, e tem sido agravado, nos últimos 22 anos. Temos que diversificar urgentemente os nossos mercados de exportação. Tem-se verificado que um dos estrangulamentos económicos do País, uma das razões do nosso fraco desenvolvimento das últimas décadas, se deve:

a À ausência de uma estratégia de industrialização, de médio e longo prazo, que sirva de guia aos agentes económicos. As agências de captação de investimento estrangeiro actuam casuisticamente e somente, como a sua designação indica, na área do investimento estrangeiro. O investimento nacional, sobretudo as *start-ups*, não é incentivado e devidamente apoiado financeiramente, a não ser em discursos.

b A uma ausência de identificação dos sectores prioritários de investimento nacional, necessários ao desenvolvimento industrial harmonioso do País; o Plano Porter dos anos 1990 foi estranhamente abandonado. Verifica-se uma ausência de planeamento e programação dos investimentos industriais nacionais; nota-se, no dia-a-dia, a ausência de mecanismos de apoio real ao surgimento de novas empresas industriais portuguesas; são deficientes e complicados, e sobretudo deficientemente supervisionados, os mecanismos existentes de apoio à modernização do tecido industrial português, à modernização das estruturas agrícolas e à modernização das empresas de pesca.

Ficam estas propostas. Se queremos desenvolver o País, elas são absolutamente necessárias. Em próximo artigo proporei medidas concretas para a mais que necessária modificação e simplificação do sistema fiscal, bem como a definição do que devem ser os pontos fundamentais da soberania do Estado a ter em atenção. ✘

JOSÉ DE ALMEIDA SERRA

ECONOMISTA E GESTOR | PRIMEIRO DIRECTOR DE O ECONOMISTA
E DOS CADERNOS DE ECONOMIA ENQUANTO PRESIDENTE/BASTONÁRIO
DA APEC/ORDEN DOS ECONOMISTAS

PORTUGAL DE COLONIZADOR A COLONIZADO

Lamento imenso o título deste artigo e antes preferiria falar de um país pujante e cheio de oportunidades, mas tenho de reconhecer que temos exactamente o inverso e os nossos jovens mais capazes emigram e os desgraçados do terceiro (ou quarto?) mundo tentam atravessar o cemitério mediterrânico para, em muitos casos, atingirem esta terra de desgraça.

Fomos um país de que podemos ter orgulho, nos séculos XV e XVI, mas que depois se perdeu e não aproveitou algumas grandes oportunidades que de facto teve, designadamente o Brasil de João V (uma desgraça) e, modernamente, os dinheiros de Bruxelas (outra).

Referirei apenas alguns aspectos do que no pós-revolução (de 1974) tem acontecido com o investimento estrangeiro em Portugal.

Tínhamos nessa altura algum investimento estrangeiro, que havia desenvolvido algumas actividades que lhes interessavam e que, sobretudo, nos interessavam, sendo manifestamente positiva essa presença. Positiva, conhecida e bem medida.

Os desmandos – e vários foram – subsequentes à Revolução preservou nas nacionalizações – e bem – o capital estrangeiro. Só que os desmandos revolucionários fizeram sair do País os investidores que tínhamos e não lhes deixou um mínimo que os “agarrasse” ao País. Saíram e obviamente actuaram muitas vezes, como era lógico que fizessem, apoiando posições e atitudes contra-revolucionárias.



Portugal: de colonizador a colonizado

O investimento estrangeiro foi objecto de várias medidas, designadamente do DL n.º 321/95, DL n.º 197-D/86, DL n.º 239/76, DL n.º 348/77, sem esquecer a “autorização de residência para actividades de investimento”, do SEF, de 04/07/2007.

Nacionalizou-se emotivamente sem regras ou coerência socioeconómica e menos ainda planeamento, meteu-se o Plano na Constituição de 1976, mas aniquilou-se a belíssima obra de planeamento que tínhamos na administração governamental (central e sectorial).

Para as empresas nacionalizadas foram administradores de 1/8 de tigela e nem sequer meia (veja-se o que aconteceu na banca; são conhecidos e de currículos facilmente reconstituíveis; situação que começaria a ser corrigida apenas no VI Governo Provisório).

Não obstante a adesão de Portugal à CEE em 1986, a degradação económica e social imporia privatizações em Portugal a partir de 1988 (Miguel Cadilhe, ministro das Finanças do governo de Aníbal Cavaco Silva) que se traduziria, em vários casos, pela introdução de capital estrangeiro em empresas de importância essencial para o País. Capital estrangeiro, por vezes disfarçado de nacional, pois o nacional havia sido destruído ou não tinha confiança nas regras aplicáveis no futuro.

É evidente que a penetração do capital internacional nas empresas portuguesas teve defensores (alguns certamente altamente beneficiados) e outros críticos, como foi o caso de Fernando Rosas, que escreveu no final dos anos 90 "(...) o processo de integração internacional da economia portuguesa realizou-se a partir do abandono de qualquer modelo ou estratégia que não fosse deixar actuar livremente a lógica de mercado capitalista. A destruição da agricultura e de largos sectores da economia produtiva muito para além do que haveria de ser o interesse do país e a racionalidade daí dedutível; o desmantelamento sistemático dos sectores públicos estraté-

gicos da economia (comunicações, energia, transportes e outros sectores básicos) através de privatizações traduzidos em fabulosos e obscuros negócios, subtraídos ao escrutínio da opinião pública (...)".

Infelizmente, a prática demonstraria que a apreciação de Fernando Rosas foi extremamente benevolente e a evolução continuaria estando hoje nas mãos de estrangeiros – na parcela conhecida, porque certamente muito ou está ficticiamente em mãos nacionais ou a sua propriedade não é conhecida em função de esquemas entretanto criados. Assim, os portugueses não sabem ao certo os níveis de participação em empresas fundamentais, tratando-se de matéria que não tem merecido a atenção das autoridades nacionais.

Os grandes bancos e seguradoras nacionais – CGD excluída, mas já lá iremos – em mãos estrangeiras; REN, EDP, CTT, ANA, TAP, GALP e várias outras e, mais recentemente, a propriedade dos nossos campos, das nossas terras.

Do latifúndio alentejano – que se contestava e bem –, está a passar-se para a propriedade de estrangeiros, como foi ostensivamente evidenciado recentemente pelo Sr. Elon Musk que já cá tem parte da família. A Herdade da Comporta tem algumas histórias, espera-se que não tenha mais nenhuma pelo menos de idêntico tipo. Aliás, a lei feita para privilegiar o retorno ao País dos judeus sefarditas teve vários casos que a imprensa relatou abundantemente e não conheço que sejam conhecidos resultados financeiros globais de tal lei. Mas a expulsão dos judeus no século XVI foi um crime pátrio e que muito contribuiria para o enorme atraso do País. De *leader* europeu no século XV, transformou-se em um dos mais atrasados de hoje na União Europeia, mesmo após a entrada maciça dos ex-comunistas. Compare-se a nossa evolução na União com a da Irlanda.

Mas a colonização não se fez repentinamente e seria interessante dispor-se de uma boa cronologia, que não interessa a muito “boa” gente. Já em 2016, a Lusa calculava que metade dos bancos portugueses eram controlados por capital estrangeiro, salientando o BCP, o Santander Totta e o BPI. O IAPMEI escrevia em 2018 que *“o número de empresas nacionais com participação ou controlo estrangeiro tem vindo a aumentar, sobretudo através da constituição de novas empresas, mas também pela aquisição de empresas nacionais em todas as dimensões e sectores”* (Informa, Janeiro de 2018).

Espero que para bem nosso – dizia-se na minha terra, uma aldeia perdida na Gardunha, entretanto ardida de que só restariam duas habitações – que quem não sabe gerir a própria casa tem que arranjar alguém para o fazer. Felizmente a União Europeia tem vindo, ultimamente, a preocupar-se com as condições de participação de capital estrangeiro, matéria que mantém na ordem do dia. Mas vamos ver se a União subsiste e se os Estados mais dinâmicos não se cansam e se retiram para um outro tipo de associação. Com efeito, o Regulamento (UE) que estabelece um regime de análise dos investimentos directos estrangeiros na União Europeia entrou em vigor em 10/04/2019 e é aplicável a partir de 11 de Outubro de 2020.

Acresce que no passado dia 24 de Janeiro, a Comissão Europeia publicou uma proposta de regulamento para reforçar o controlo das operações de investimento directo estrangeiro na União Europeia. Esta proposta contém medidas que visam melhorar a segurança económica da União Europeia e pretende corrigir ineficiências do regime em vigor.

A proposta inclui alterações ao actual regime, nomeadamente a obrigação de criação de um regime nacional de análise por cada Estado membro, o que actualmente é opcional, a obrigatoriedade da notificação prévia de operações em determinados sectores sensíveis e o reforço do mecanismo de cooperação entre autoridades nacionais.

Deve salientar-se que Portugal dispõe de um mecanismo de controlo de investimento estrangeiro desde 2014, o qual é

manifestamente insuficiente e nem sequer estabelece um quadro geral e público das situações existentes e seu contributo para uma melhoria não só económica, como social.

Simples exemplo (não pretendo ser discriminatório, até porque há casos vários em múltiplas áreas incluindo na saúde privada, estrangeira ou de nacionais): em miúdo, vão lá 3/4 de século, as aldeias serranas recebiam domiciliariamente e podiam expedir correio diário (salvo fins de semana) para onde pretendessem e nos postos de correio raramente se formavam filas de espera. E hoje? Vão ver o que e como se passa.

Permitam-me que mencione aqui Nuno Carregueiro, que no Eco de 21 de Junho de 2024 intitulava “Estrangeiros já ‘mandam’ em mais de metade do PSI”. Em notícia que desenvolvia depois amplamente, referindo que a Lusa informara em 28 de Fevereiro de 2024 que mais de metade do investimento directo estrangeiro é em imobiliário.

Como não poderia deixar de ser, sobretudo em relação aos bancos, também o Banco de Portugal se vem preocupando com o investimento estrangeiro em Portugal.

Lamentável e indesculpável foi o seu comportamento na supervisão da banca, que permitiria uma série de problemas e situações não atempadamente resolvidas e de enormes custos – políticos, económicos, sociais – para o País. Sobre o que se tem passado no Banco de Portugal tenho vários escritos publicados, designadamente uma carta que dirigi às mais altas autoridades políticas e de supervisão, mas... continuo a acumular material. Fica escrito e provado pelo que não consigo perceber a actuação dos seus governadores.



Portugal:
de colonizador
a colonizado

A colonização não se fez repentinamente e seria interessante dispor-se de uma boa cronologia, que não interessa a muito “boa” gente.

Já em 2016, a Lusa calculava que metade dos bancos portugueses eram controlados por capital estrangeiro, salientando o BCP, o Santander Totta e o BPI.



Mas regressemos ao que aqui interessa, ou seja, o capital estrangeiro na nossa economia, bancos em particular, baseando-me no que escreve Alexandra Machado em 5 de Março de 2016. Cito: “em uma entrevista de três horas que o governador do Banco de Portugal dá ao Expresso. A segunda enquanto governador, mas a primeira deste segundo mandato. Fala de tudo e defende o Banco de Portugal que lhe tem tirado noites de sono”. Muito devem ter de dormir alguns “pensadores” do Banco de Portugal.

Prosseguindo, transcrevo de um escrito baseado no próprio Banco de Portugal: “Ainda não há um mês, revelou o Banco de Portugal, no relatório da administração relativo a 1996, que cinco grupos financeiros arrecadavam mais de 90 por cento dos lucros gerados pelo sistema bancário português, que conta 51 instituições. Outros dados confirmam a acelerada concentração de capital neste sector, facto que traz à memória os tempos em que os defensores da abertura da banca à iniciativa privada argumentavam com as vantagens que traria a maior concorrência...”

Prossigo: “Segundo o Banco de Portugal, no final do primeiro semestre de 2023, o stock de investimento directo estrangeiro em Portugal (IDE) era de 174 mil milhões de euros (69% do PIB). Entre o final de 2008 e o final do primeiro semestre de 2023, o IDE mais do que duplicou”.

É óbvio que a “estrangeirização” de Portugal tem tido como objectivo confessado pelas autoridades – e todos os governos constitucionais do pós 25 de Abril têm aí responsabilidades – que é necessário fazer face a sucessivos défices públicos. Mas, pergunto, que programas concretos e de longo prazo se têm desenvolvido para fazer face a este problema?

Lamento dizê-lo: não conheço nenhum, antes tenho de reconhecer sucessivas aberrações que um analfabeto de aldeia não aceitaria e das quais desdenharia. Tínhamos os Planos de Fomento a seis anos, constitucionalizámo-los e matámo-los. Andamos há anos a discutir o novo aeroporto para Lis-

boa. A linha férrea entre Lisboa e Porto continua a “modernizar-se” com a bitola ibérica – decisão racional enquanto a Espanha não aderiu à solução europeia decidida por Bruxelas, mas hoje totalmente irracional e patética, que custará ao País dezenas de milhões: há décadas temos um “alfa” dito rápido que em certos circuitos corre a 200 km/h, mas em muitos outros a 70 km/h. Algum ser racional entende isto?

Felizmente Bruxelas acaba de nos impor o estudo do não interesse da solução TGV europeia; temos dois anos para o fazer (a Finlândia já o concluiu).

Se o Estado Novo – e quero frisar que fui sempre opositor activo e interventivo, pelo lado dos católicos – conseguia um plano público, discutido, aceite, desenvolvido, a seis anos. O que tem isso de transcendente? Simples incompetência? Outras motivações dificilmente confessáveis?

E as Finanças Públicas, o que fazem para fazer face aos problemas: compram problemas futuros, arranjando fundos imediatos (e esqueço o que por desconhecido continua escamoteado em empresas ainda públicas). Alguns casos:

a) Decreto-Lei n.º 127/2011, de 31 de Dezembro, ministra das Finanças, Maria Luís Albuquerque, primeiro-ministro, Pedro Passos Coelho – Procede à transmissão para o Estado das responsabilidades com pensões previstas no regime de segurança social substitutivo constante de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho vigente no sector bancário.

Comentário meu: pobres bancários destinados a misérias na reforma.

b) Governo confirma transferência do fundo de pensões da CGD para a CGA: 2004 - ministro das Finanças, Bagão Félix, Primeiro-Ministro, Pedro Santana Lopes, por 2,4 mil milhões; 2/2/2023 - ministro das Finanças, Fernando Medina, Primeiro-Ministro António Costa, por 3 mil milhões;

São abrangidos, na última fase, 13.700 beneficiários.

Também o BPI tem uma linda história. O SEF do VI Governo Provisório preocupava-se com uma banca nacionalizada e queria uma certa abertura. Preparei-lhe (era na altura administrador do BFN) um primeiro projecto de DL que com as adaptações devidas foi publicado com a assinatura do ministro das Finanças, Francisco Salgado Zenha. Depois, foi-me solicitado que estudasse modalidades parabancárias que dessem alguma abertura ao sistema. Fizeram-se três estudos: Sociedades de Investimento, *Factoring* e *Renting*, que eu suponha destinarem-se a serem divulgados ao mercado; não foram. Propus que o Banco de Fomento avançasse com uma sociedade de investimento, mas não consegui, fizemos uma de *renting* e publicou-se o estudo de *factoring* mas não o de sociedade de investimento. Mais tarde alguém criaria a Sociedade Portuguesa de Investimento (ao que constou por aí com um empréstimo de 500.000 contos da CGD, que não confirmei), que passaria depois a BPI e ficaria sucessivamente com o Banco Fonsecas e Burnay (que avaliara previamente para o Estado) e depois com o BFN/BPI e acabaria por ser comprado/“estrangeirado” pelo Caixa Bank; confirmando-se o interesse do antigo presidente que, em 13/10/2016, explicitara que o *“interesse de investidores estrangeiros na banca portuguesa é positivo. O presidente do BPI considera positivo para o sector bancário o interesse que investidores estrangeiros têm demonstrado nalguns bancos, como o BPI e o BCP, afastando o cenário de fusão entre as duas entidades, que já foi várias vezes equacionado”*.





Como consequência da resolução do BES apareceu a solução Novo Banco que muitos admitiram que iria tratar-se de um banco nacional tendo o PSD afirmado em 3 de Fevereiro de 2017 “*nacionalizar é socializar custos por todos os portugueses*”. Infelizmente acertaria.

A vida continuou com vicissitudes várias –e, como era previsível, “*estrangeiriza-se*” e o Novo Banco, quando oficializou o novo conselho de administração executivo para o mandato 2022-2025, após luz verde dos supervisores da banca, indigitiou Mark Bourke para assumir definitivamente a liderança do banco, substituindo um português tornado desnecessário.

Obviamente que o Novo Banco continuou com o modelo clássico (para além dos apoios recebidos do Fundo de Resolução): venda da seguradora e outros activos ao estrangeiro, designadamente imóveis, não sendo também aqui despiçando o papel das *offshores*.

CGD – É o nosso maior banco e é público e como afirmou muito recentemente o seu actual presidente, conforme a imprensa, “*privatizar a Caixa Geral de Depósitos? Imediatamente passava a ser uma parte estrangeira*”.

Em entrevista ao Negócios e Antena 1, o presidente da Associação Portuguesa de Bancos (APB) afirma que “*há escassez de capital em Portugal e obviamente isso constitui um ponto de vulnerabilidade não apenas do sector, mas da economia. Significa que o País como um todo tem de poupar mais, acumular mais capital*”.

Tenho seguido com muito interesse e admiração a carreira do actual presidente da CGD, e estou de acordo com o que diz. Só que – e gostaria de estar enganado – o governo/governos vão fazer o que sempre fizeram: nada de importante e críticas a todos os outros e as sempre e fatais dificuldades financeiras imporão a privatização/estrangeirização da CGD porque, porventura, não saberão mais nada fazer. Discursos? Já estão escritos, basta saber copiar e adaptar.

Comparem os currículos e obra feita com os ministros de Salazar, Marcello, Palma Carlos e mesmo Vasco Gonçalves ou Pinheiro de Azevedo, Sá Carneiro, Mário Soares e Cavaco Silva.

Podia discordar-se politicamente mas havia normalmente passado, capacidade, actividade e vontade de fazer (algumas vezes o que muitos não queriam). A seguir a estes: quem pode ser aproveitado, com real capacidade para fazer algo em termos sociais, políticos, económicos e obra feita anteriormente (outras virtudes terão certamente).

Lamento a interrogação: o que distingue a actual República da primeira?

Os grandes “pensadores”, sobretudo da área política, dirão: *mais um contra o capital estrangeiro*. Nada de mais errado. Sou, e grandemente, a favor do capital tanto estrangeiro como nacional: para investimento, para desenvolvimento, para criação de empregos e progresso económico e social, em suma, para a construção de um futuro para este país, sobretudo a pensar nos mais jovens. Sou contra o que, em muitos casos tem sido feito, colmatar a total incapacidade de políticos e “empresários?” que vão sobrevivendo à custa de vendas de anéis, endividando-se para conquistar votos de muitos que nada fazem ou sabem fazer – a todos os níveis da sociedade – e ir mantendo calada a desbragada corrupção e seus agentes. Os anéis certamente já se foram e pergunto: o que acontecerá aos dedos? ✘

Dívida que tenho a pagar

Vou numa idade e situação em que não há semana em que não veja alguém partir para uma “Grande Passagem” da qual não se conhece retornado: familiares, companheiros, amigos com quem estudei ou trabalhei, simples conhecidos. E da equipa inicial da fundação de “O Economista” e “Cadernos de Economia” o bondoso e doce Luís Ribeiro partiu há décadas, com uma enorme nobreza e sorriso nos lábios, impossível de esquecer; e a alavanca de sempre destas publicações, o António Ramos Gomes, tem transformado “tripas em coração” e tem aguentado o que a grande maioria nunca teria tido a capacidade de suportar. Ambos estamos numa idade que a biologia não perdoa. Um obrigado para sempre. – JAS

jaserra@outlook.pt

Associações públicas profissionais de interesse público

A confiança
na sociedade
também beneficia
da existência
de instituições
que promovam
e zelem pela ética
e deontologia
a nível
profissional.

Por não ser suficientemente ágil e conhecedor, para proceder à descentralização administrativa de competências próprias, o Estado, por norma, subestabelece aquelas suas competências em associações públicas profissionais de interesse público que representam profissões de interesse público. Estas controlam o acesso e exercício da profissão, a elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicas específicos e um regime disciplinar autónomo.

1

Conceito de associação pública profissional

As associações públicas profissionais, enquanto estruturas coletivas, poderão ser assimiladas a um *club*. Este é um conjunto fechado que se rege por um pacto entre os seus membros. Aqueles que nele querem entrar devem não só preencher as condições estipuladas pelos seus regulamentos mas também submeter-se a um processo de adesão – admissão ou rejeição – perante uma comissão composta por membros em pleno gozo de direitos. Um clube é um espaço de autodisciplina e também de cumprimento partilhado. Cada um dos membros deve respeitar o contrato,

sob pena de ser punido se não o fizer, ou, no limite, de ser expulso; ao mesmo tempo, cada um dos membros apropria-se das regras em função das suas aspirações.

Assim, consideram-se associações públicas profissionais de interesse público as estruturas associativas representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela de um interesse público de especial relevo que o Estado não possa assegurar diretamente, com âmbito nacional. Assim, a cada profissão regulada corresponde apenas uma única associação pública profissional de interesse público, podendo esta representar mais do que uma profissão, desde que tenham uma base comum de natureza técnica ou científica. O exercício de profissão organizada em associação pública profissional de interesse público deve respeitar o cumprimento dos princípios e regras deontológicos e das normas técnicas aplicáveis, quer a atividade profissional seja exercida individualmente em nome próprio ou por profissional empregado ou subcontratado, quer sob a forma de sociedade de profissionais ou outra organização associativa de profissionais. As associações públicas profissionais de interesse público denominam-se “ordem profissional” quando correspondem a profissões cujo exercício é condicionado à obtenção prévia da habilitação académica de licenciatura ou superior. Adotam a denominação “câmara profissional” nos restantes casos. As suas atribuições são definidas por lei e, no exercício dos seus poderes públicos, aquelas são dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

2 Situação portuguesa

Em Portugal, a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, estabeleceu um novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, aplicável a todas as ordens profissionais já existentes e às que viessem a ser criadas. Na sequência dessas alterações, o Conselho de Ministros de 12 de Março de 2015 aprovou as propostas de lei que conformavam as normas estatutárias das respetivas ordens ao novo regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, mais tarde publicadas como leis de alteração aos ditos estatutos.

Aquela legislação definia regras sobre a criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais e sobre o acesso e o exercício de profissões reguladas por essas associações, designadamente à livre prestação de serviços, à liberdade de estabelecimento, a estágios profissionais, a sociedades de profissionais, a regimes de incompatibilidades e impedimentos, a publicidade, bem como à disponibilização generalizada de informação relevante sobre os profissionais e sobre as respetivas sociedades reguladas por associações públicas profissionais. Porém, na sequência de inúmeros alertas da Comissão Europeia e da OCDE, que consideravam existir demasiadas restrições no acesso às atividades profissionais tituladas pelas ordens, prejudicando a atividade económica e a livre concorrência, surge a Lei n.º 12/2023, de 28 de março, que procede a alterações à Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro e à Lei n.º 53/2015, de 11 de junho, a qual estabelece o regime jurídico da constituição e funcionamento das sociedades de profissionais que estejam sujeitas a associações públicas profissionais. A Assembleia da República, em 13 de outubro de 2023, aprovou os projetos de lei respetivos. Estes foram promulgados pelo Presidente da República, após ouvir os bastonários das respetivas ordens, e publicados em Diário da República em dezembro de 2023 e janeiro de 2024. Esta nova lei das ordens profissionais veio alterar questões como as condições de acesso às respetivas profissões, introduziu estágios pro-

fissionais remunerados e criou uma entidade externa para fiscalizar os profissionais. Hoje, a constituição de ordens tem de ser precedida de parecer dos reguladores de serviços, dos conselhos das universidades e politécnicos, associações científicas da área, autoridade da concorrência e representantes dos consumidores.

3 Estrutura e órgãos das associações públicas profissionais

As associações públicas profissionais de interesse público dispõem de órgãos próprios e a sua organização interna está sujeita ao princípio da separação de poderes. São órgãos obrigatórios dessas associações:

- a** Assembleia representativa, com poderes deliberativos gerais, nomeadamente em matéria de aprovação do orçamento, do plano de atividades, e de projetos de alteração dos estatutos, de aprovação de regulamentos, de quotas e de taxas ou de criação de colégios de especialidade. Esta é eleita por sufrágio universal, direto secreto e periódico.
- b** Órgão executivo colegial, que exerce poderes de direção e de gestão, nomeadamente em matéria administrativa e financeira, bem como no tocante à representação externa dos interesses da associação.
- c** Órgão de supervisão, independente no exercício das suas funções, zela pela legalidade da atividade exercida pelos órgãos da associação e exerce poderes de controlo, nomeadamente em matéria de regulação do exercício da profissão.
- d** Órgão de fiscalização da gestão patrimonial e financeira, independente no exercício das suas funções, inclui um revisor oficial de contas (ROC).

e Órgão disciplinar, que deve integrar personalidades de reconhecido mérito com conhecimentos e experiência relevantes para a respetiva atividade, que não sejam membros da associação pública profissional.

f Um provedor dos destinatários dos serviços, o qual deve ser uma pessoa externa à ordem, com a função de defender os interesses dos destinatários dos serviços profissionais prestados pelos membros daquela.

Os estatutos das associações públicas profissionais podem prever a existência de outros órgãos para deliberar sobre questões de caráter geral, bem como órgãos técnicos e consultivos. A denominação destes órgãos é livremente escolhida pelo estatuto de cada associação pública profissional, ressalvada a designação “bastonário”, que é privativa do presidente das ordens. Os regulamentos das associações públicas profissionais aplicam-se aos seus membros e, bem assim, aos candidatos ao exercício da profissão. Os regulamentos com eficácia externa serão publicados na 2.ª série do Diário da República, sem prejuízo da sua publicação na revista oficial ou no sítio eletrónico da associação. Poderão ser constituídas sociedades multidisciplinares de profissionais de diferentes associações públicas profissionais.

A ecologia das associações públicas profissionais de interesse público, em Portugal, é hoje constituída por vinte Ordens: Advogados, Arquitetos, Assistentes Sociais, Biólogos, Contabilistas Certificados, Despachantes Oficiais, Economistas, Enfermeiros, Engenheiros, Engenheiros Técnicos, Farmacêuticos, Fisioterapeutas, Médicos, Médicos Dentistas, Veterinários, Notários, Nutricionistas, Psicólogos, Revisores Oficiais de Contas, e Solicitadores e Agentes de Execução. Estas estão federadas na associação representativa das profissões liberais regulamentadas – Conselho Nacional das Ordens Profissionais (CNOP), o qual tem por finalidade defender os valores éticos e deontológicos daquelas. ✖

LICÍNIO PINA

PRESIDENTE DO GRUPO CRÉDITO AGRÍCOLA

O uso ético do dinheiro

Quando se fala em dinheiro, é sabido que todos os cidadãos querem ter mais, ganhar mais e usar mais, para poderem usufruir de uma vida mais desafogada, sem dívidas, uma vez que o dinheiro substitui a dívida. Por outro lado, no setor bancário, a dívida multiplica o dinheiro, sendo este o fator essencial do negócio, a matéria com que efetivamente se trabalha e se multiplica o valor.

Entra aqui o valor ético do uso do dinheiro. Os bancos são os primeiros responsáveis e mesmo os primeiros interessados no uso ético do dinheiro.

Muitos são os casos, em que o excesso ou a facilidade de acesso ao dinheiro faz das pessoas casos de extrema usura ou dificuldade em lidar com o mesmo. Imaginemos uma pessoa que vive habitualmente com um orçamento limitado e que tem a sorte de receber um prémio milionário num qualquer jogo ou herança. Essa pessoa pode tornar-se infeliz, deprimida e algumas vezes ausente do seu ambiente natural. Não sabe o que fazer com o dinheiro, e por esse facto, esbanja, desperdiça e compra bens que não necessita, sentindo-se infeliz e rodeado de agiotas que lhe querem extorquir valor.

Nem tudo se compra com dinheiro. A felicidade não se compra. As pessoas podem ser muito felizes com pouco dinheiro, ter apenas o suficiente para viver, educar os filhos e ter uma vida tranquila.

O dinheiro não compra tudo, a saúde não se compra. Mas pode comprar medicamentos e tratamentos. Se tal fosse possível, os muito ricos, com muito dinheiro, seriam eternos. E, afinal, todos somos mortais. Podia fazer uma longa lista do que não se compra com dinheiro: saúde, felicidade, saciedade, descanso, alegria, amigos, etc.

Na Bíblia, podemos encontrar várias referências ao dinheiro e ao seu uso, referindo mesmo que o amor ao dinheiro é a raiz de todos males. Assim, para se vencer esta tentação, devemos ser éticos no uso do dinheiro.

Saber usar o dinheiro é um valor ético. Saber usá-lo para si e para a sociedade. Ser ético com o dinheiro é uma forma de contribuir positivamente para a sociedade.

Os bancos também têm a responsabilidade do uso ético do dinheiro. A distribuição da riqueza pela sociedade, de forma justa, é um meio de contribuir para uma sociedade mais feliz.

Quando não havia dinheiro, moeda, existia um sistema de troca de bens e uns faziam de moeda dos outros. A troca de batatas por laranjas era uma forma de as pessoas que produziam uma ou outra, poderem ter acesso à outra, estando na sua base a produção, fruto do trabalho.

Com a introdução da moeda gerou-se um novo negócio que na prática facilitou o meio de troca. Foi no decorrer do século VII a.C. que surgiram as primeiras moedas – peças que representavam valores, geralmente em metal, feitas de ouro ou prata.

Durante a Idade Média surgiu o hábito de guardar as moedas em ourives e como garantia era emitido um recibo. Foi o princípio da atividade bancária, como hoje a conhecemos e utilizamos. Com o surgimento da banca moderna, a partir do século XVI e XVII, os bancos assumiram para si a função de emitir moeda de papel aos quais chamavam bilhetes do banco. Atualmente, a emissão de moeda está a cargo dos bancos centrais.

Em vez de se trocar as batatas, passaram a vender-se, com o intuito de obter dinheiro, que permitia comprar as laranjas. E assim se foi alterando a economia, os bancos floresceram e a sociedade organizou-se com o uso do dinheiro que se transformou ele próprio no *pivot* da sociedade. Na prática, o dinheiro faz girar o mundo, mas num princípio ético não é o dinheiro que faz girar o mundo, mas sim o bem que se pode fazer com ele.

O facto de existirem na economia bancos éticos é um princípio do bom uso do dinheiro. Bancos que não têm como principal objetivo o lucro, ou os princípios empresariais, mas sim os valores das pessoas para as pessoas, a proximidade e a confiança que geram na sociedade como os bancos cooperativos, cujos princípios são sociais, contribuem ativamente para uma sociedade mais justa.

Em 2009, a ONU, em conjunto com outras instituições, lançou o manifesto “Ética global para a economia”, que veio complementar os princípios para a atuação empresarial. Apela à consciência, não é sancionatório, é dirigido a todos os agentes económicos e estabelece padrões morais gerais para combater e evitar todas as formas de corrupção, apoiado em dez princípios que vão desde a proteção dos direitos humanos ao combate da corrupção.

O Institute of Business Ethics apresentou um relatório com lapsos éticos com reporte a 2022, destacando-se em segundo lugar o setor bancário. Para manter a tendência decrescente no número de lapsos éticos e contrariar os resultados verificados, as empresas devem criar uma cultura ética, consubstanciada num código de conduta e num plano de ação que traduzam o compromisso de todos.





Os acordos de Basileia (II e III) vieram introduzir importantes mudanças na regulação e supervisão do sistema financeiro internacional, focando também em questões de ética.

Os acordos de Basileia instruíram os bancos a incentivarem o reporte de comportamentos não aceitáveis, sendo que os mesmos têm vindo a reforçar a implementação de diversas ações que garantam o cumprimento de valores éticos imprescindíveis.

A banca cooperativa e a banca islâmica têm sido apontadas como exemplo de bancos que, não visando o lucro, adotam valores éticos, tendo recentemente surgido o modelo de *ethical banking*.

O comprometimento com a ética é uma resposta ao código genético da banca cooperativa, que se traduz numa atuação responsável ao nível económico, ambiental e social.

Quando o dinheiro não é usado para o bem da sociedade pode transformar-se num ativo tóxico. O dinheiro digital, que em muitos casos é utilizado, deve ser enquadrado num ambiente ético e é necessário conhecer profundamente o sistema, caso contrário será um caminho sinuoso para o desastre.

Como já referi, é evidente que nem todas as pessoas sabem usar o dinheiro e então é necessário ensiná-las a usarem-no.

Ao longo da vida as pessoas são confrontadas com diversos ciclos económicos. Alguns permitem poupanças do seu rendimento disponível. Para a sua aplicação eficiente é necessário ter os conhecimentos mínimos de produtos financeiros que o mercado bancário oferece e tomar as melhores opções nesse ciclo de vida e estabelecer objetivos para essas poupanças. Serão para investir a curto, médio ou longo prazo? Serão para dar suporte futuro à sua idade de reforma ou temos uma visão de curto prazo? Parece-me fundamental que cada um tenha um perfil de risco definido para as suas aplicações baseadas nestes princípios. Fala-se com frequência na literacia financeira, tanto num contexto atual como futuro, como um investimento formativo imprescindível para indivíduos e sociedade. Para se poder decidir quer pelo prazo quer pelo montante ou rendibilidade, devemos ter formação

e conhecimentos mínimos na área financeira que são cruciais para o desenvolvimento pessoal e económico de cada um e da sociedade. Assim, é fundamental que a formação chegue ao maior número de pessoas e imprescindível que haja um envolvimento de diferentes entidades na promoção dessa formação, sejam instituições financeiras, organizações governamentais, organizações sem fins lucrativos, estabelecimentos de ensino, entre outros. No entanto, na minha opinião, o primeiro suporte de formação é a família, é nela que tudo acontece. É a família que promove a educação dos filhos, que os prepara para o futuro, que lhes dá educação nas atitudes, no comportamento, no ensino e nas suas poupanças. Saber que existe uma forma de evitar gastos excessivos ou desperdícios, utilizando o seu próprio orçamento. Parece-me fundamental que os mais jovens saibam que podem e devem gerir o seu orçamento e que o mesmo tem implícito um *input* e alguns *outputs*. Devem saber estabelecer prioridades e com base nelas perspetivar o futuro.

Para uma melhor integração da educação financeira, os sistemas de ensino devem promover os conceitos financeiros dirigidos aos seus jovens, deve ser disponibilizada desde a escola primária, até às universidades para que no futuro tenhamos uma sociedade bem informada e com comportamentos responsáveis, ao nível financeiro. A literacia financeira, deve começar no seio da família, embora existam algumas famílias que também não sabem fazer um uso correto do dinheiro. O Estado tem a missão de orientar os seus cidadãos no uso do dinheiro. Também o Estado tem o dever ético na componente do uso justo do dinheiro.

Os bancos são os principais agentes económicos para um bom uso do dinheiro, uma boa gestão do mesmo, e porque o dinheiro pertence aos seus clientes, os bancos devem ser responsáveis, éticos e devem promover o dinamismo económico com a função redistributiva que lhes é cometida pela sociedade.

Vamos ser éticos no uso do dinheiro e seremos todos mais felizes. ✘

Os economistas e o comércio livre

Há aspetos fundamentais da realidade económica e política que nem sempre foram devidamente considerados na defesa que a profissão tem feito da globalização e do comércio livre.

Uma das ideias mais consensuais em economia, embora longe de ser unânime, é que o comércio livre é vantajoso para os países envolvidos. Naturalmente, muitos economistas têm recomendado políticas de promoção do comércio livre, e a eliminação de restrições protecionistas à globalização. A Organização Mundial de Comércio e a admissão de novos países, designadamente da China, foram saudadas com entusiasmo. Todos ganhariam. Na continuidade de uma antiga tradição literária também se admitiu que as relações comerciais internacionais contribuíam para diluir tensões políticas, manter a paz e até promover a democracia.

Realmente aceita-se que, nas últimas três décadas, o crescimento do comércio internacional, associado à revolução nas tecnologias de informação e de comunicações, contribuiu para um crescimento económico notável e para o aumento do nível de vida em muitos países de baixo rendimento, assim como para uma gigantesca redução da pobreza a nível global. No entanto, desencadearam-se ao mesmo tempo reações adversas nos países desenvolvidos do chamado “Ocidente”, por agora conceito mais político do que geográfico, e as tensões políticas globais aumentaram.



A culpa das coisas não terem corrido muito bem não será dos economistas. Mas há aspetos fundamentais da realidade económica e política que nem sempre foram devidamente considerados na defesa que a profissão tem feito da globalização e do comércio livre. Saliento quatro.

Em primeiro lugar, não é evidente que tenham sido sempre devidamente avaliadas as origens nas diferenças de custos de produção entre os vários países. Um caso mais evidente tem sido o dos custos ambientais. Há países que têm internalizado mais rapidamente do que outros os custos ambientais da atividade económica. Por isso podem ter custos de produção mais elevados. Mas isso não significa que não fossem competitivos se os custos ambientais fossem corretamente avaliados e houvesse políticas correspondentes para eliminar essas distorções. Dir-se-á que modelizar e quantificar este tipo de problemas exige alguma criatividade e dá resultados com margem de erro que podem enviesar a política económica no sentido protecionista. No entanto, desvalorizá-los politicamente cria, sem dúvida, um enviesamento de sinal contrário.

Em segundo lugar, fica a dúvida se foram ponderados os custos de ajustamento. Em princípio, espera-se que as pessoas que perdem emprego nas indústrias e empresas não competitivas encontrem emprego nas indústrias e empresas em crescimento. Mas ninguém garante quanto tempo isso demora, nem onde vão ser criados os empregos – na mesma cidade, na mesma região, no mesmo país? O impacto do comércio livre, associado à digitalização da economia, tem sido tão forte que tem posto em causa a sobrevivência de comunidades locais e de modos de vida tradicionais. E os interessados têm-se manifestado em conformidade, reclamando menos liberdade comercial e mais protecionismo. E são em número suficiente para terem uma influência política assinalável. De novo, incorporar estes problemas na política económica pode ser fonte de barreiras ao comércio indesejáveis, mas ignorá-los pode levar a uma reação política que pode pôr em causa uma política global de comércio livre e catalisar o crescimento de tendências populistas e autoritárias na vida política. Prejudicar algumas árvores pode acabar por pôr em causa a floresta.

Em terceiro lugar, vêm as preocupações com as cadeias de abastecimento, catalisadas pelos desequilíbrios na vida económica provocados

pela COVID-19. Para garantir um mínimo de segurança, face a pandemias ou outras catástrofes naturais, aceita-se agora que é conveniente estabelecer cadeias de abastecimento mais seguras – e, provavelmente, mais caras!

Em quarto lugar, vem o mais importante. A defesa do comércio livre fez-se, por regra, tendo como referência mercados onde se esperava que empresários, gestores, trabalhadores e consumidores tomassem as suas decisões de acordo com o que achavam ser melhor para eles. Admitia-se uma intervenção do Estado, para corrigir falhas de mercado, mas não muito mais. Regra geral, não se tinha em conta o efeito de políticas governamentais que determinassem investimentos em função de objetivos estratégicos, de natureza económica, política, ou militar.

Ora, houve sempre governos com políticas desse tipo. Pensando só no tempo do multilateralismo, do final dos anos 40 até cerca de 2016, basta ter em conta as políticas desenvolvimentistas seguidas pelo Japão, Taiwan e Coreia do Sul, os casos habitualmente tidos como referência. Os seus governos tomaram medidas para promover o setor exportador, aproveitando a abertura do mercado americano e, um pouco mais tarde, do mercado europeu, enquanto mantinham os seus mercados protegidos. O investimento privado foi condicionado e orientado para indústrias tidas como as mais importantes para acelerar o crescimento económico do país e garantir a sua competitividade internacional.

Estes países não inventaram a roda. A França e a Alemanha também tinham adotado políticas desenvolvimentistas, antes e depois da Segunda Guerra Mundial. Aliás, nós, os espanhóis e os italianos também tentámos fazer o mesmo, embora sem o sucesso dos outros. O resultado de tudo isto, a partir de 1950, foi o crescimento do peso destes países, por exemplo, Alemanha, Japão e Coreia do Sul, na economia internacional e a queda do peso dos Estados Unidos.



Neste contexto complexo, a posição profissional dos economistas face ao comércio livre e à política industrial torna-se mais complicada.

O exercício da profissão fica mais exigente.

Deve ser feito a partir da modelização de um mundo onde os custos ambientais não são vistos do mesmo modo em todo o lado.

As políticas desenvolvimentistas foram discutidas pelos economistas sobretudo tendo em conta os seus méritos, alegados por quem as defendia, e os prejuízos que podiam criar, sugeridos por quem as criticava. As distorções que poderiam causar no comércio global ou na relações internacionais não foram objeto de grande discussão, até ao final da década de 2020. Nem a perda de posição relativa dos Estados Unidos na economia internacional.

Havia boas razões para tudo isto. Quase todos os países praticavam políticas desenvolvimentistas, e os Estados Unidos, que garantiam a estabilidade do sistema, por via do seu poder económico e militar, não estavam excessivamente preocupados com o assunto, a não ser durante um breve período, na década de 1980, em que se falava da eventual ascensão do Japão a primeira potência económica. O consenso de Washington foi depois uma tentativa de disciplinar a generalização de políticas desenvolvimentistas nos países em desenvolvimento.

A descontração americana sobre o declínio da sua posição relativa a nível internacional resultava de vários fatores. Desde logo, era evidente que o peso que a economia americana tinha na economia internacional em 1945-1950 não se podia manter. As economias do continente europeu e do Japão estavam destruídas e só precisavam recuperar. Mesmo que não houvesse outras razões, no quadro da Guerra Fria era do interesse americano promover essa recuperação. E assim foi. Todos ficaram contentes com o crescimento da Alemanha e do Japão. Eram democracias que dependiam da segurança dada pelo poder militar americano, e o seu sucesso reforçava a causa democrática a nível global. Além disso, não punham em causa a liderança militar, nem tecnológica, americana nos setores essenciais: semicondutores, indústria aeroespacial, indústrias farmacêuticas, biotecnologia e informática, além do caso mais pacífico das indústrias culturais e da agricultura avançada.





A entrada da China na Organização Mundial de Comércio (OMC) não foi entendida inicialmente como algo que alterasse este estado de coisas. Esperava-se que as políticas desenvolvimentistas do governo chinês não distorcessem a concorrência nos mercados internacionais e fossem limitadas pelas próprias regras da OMC. Além disto, por volta do ano 2000, acreditava-se piamente que os governos nacionais não podiam controlar a internet e assim novas ideias fluiriam livremente para a China, incentivando a reforma do sistema político e económico na linha do que os Estados Unidos e a União Europeia viam como mais desejável.

Não aconteceu nada disto. O governo chinês adotou políticas intervencionistas mais agressivas e mais alargadas do que as tradicionais políticas desenvolvimentistas do Japão ou da Coreia do Sul. A OMC não foi uma restrição efetiva a essas políticas, e não se conseguiu a proteção adequada da propriedade intelectual das empresas ocidentais. O peso da China na economia internacional aumentou e, medida em paridades de poder de compra, a sua economia transformou-se na maior economia do mundo. Do incremento das relações internacionais não resultou nenhuma abertura da China às ideias democráticas do Ocidente.

Com um modelo político-económico bem-sucedido, mas muito diferente daqueles associados ao Ocidente, a China diminuiu a credibilidade europeia e americana nos países em desenvolvimento. E, sobretudo a partir de 2015, estabeleceu como objetivo eliminar a superioridade tecnológica e militar americana, que, no fundo, era o garante do sistema económico internacional saído da Segunda Guerra Mundial.

Tudo isto alterou a posição dos Estados Unidos, primeiro, e, depois, da União Europeia. As políticas industriais desenvolvimentistas, associadas a uma atitude mais protecionista face ao que se considera ser a concorrência chinesa distorcida pelos apoios dados pelo governo chinês ao setor exportador, passaram a estar no centro das preocupações

económicas do Ocidente. São uma resposta à China, mas obrigam também a pensar as relações entre os vários espaços ocidentais – Estados Unidos, União Europeia, Japão, Austrália, Coreia do Sul, etc.

Ainda por cima, essas políticas desenvolvimentistas têm apoio popular – até agora. A entrada da China na OMC e a revolução nas tecnologias de informação e de comunicações criaram muitas ruturas na vida económica local da União Europeia e dos Estados Unidos, muito além dos ajustamentos na vida económica que tinham caracterizado o crescimento do comércio internacional até aos anos 1990. Muita gente entende que políticas protecionistas são a forma mais adequada para recuperarem o que acham que perderam.

Neste contexto complexo, a posição profissional dos economistas face ao comércio livre e à política industrial torna-se mais complicada. O exercício da profissão fica mais exigente. Deve ser feito a partir da modelização de um mundo onde os custos ambientais não são vistos do mesmo modo em todo o lado, onde há custos de ajustamento significativos, onde a economia é para muitos governos a continuação da política, ou da guerra, por outros meios, e onde há sensibilidade para as questões de segurança de abastecimento na presença de catástrofes naturais.

Vamos ver como é que a profissão vai responder aos desafios, no ensino da economia política e na prática, nas empresas, na atividade política e no Estado. ✘

VÍTOR BENTO

PRESIDENTE DA APB-ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE BANCOS

JOÃO TOMAZ

ECONOMISTA | APB

O setor bancário e os desafios da sustentabilidade

O tema da sustentabilidade ambiental tem hoje um papel central nas preocupações sociais e, por conseguinte, nas agendas políticas.

Os efeitos da degradação ambiental não se manifestam apenas ao nível da paisagem, do clima e da saúde. Têm também uma expressão económica sensível, com as perdas económicas resultantes de eventos climáticos extremos a apresentarem uma tendência crescente, em resultado do aumento da frequência e da intensidade destes eventos. Outros sinais têm acentuado estas preocupações, como a variação do nível da água do mar, a acidificação dos oceanos e a perda de biodiversidade. E, de acordo com previsões recentes divulgadas pela ONU, a tendência é de aumento da temperatura, até ao final do século, para valores próximos de três graus acima do nível registado no período pré-industrial.

À medida que nos vamos confrontando com as consequências negativas das alterações climáticas, a comunidade internacional tem-se empenhado na adoção de medidas que possam sustentar ou reverter o caminho de degradação ambiental e assegurem esperança para as gerações futuras. Nos últimos anos, o financiamento da atividade económica tem vindo a ser olhado como um instrumento fundamental para orientar as escolhas dos agentes económicos no sentido da sustentabilidade social e ecológica, para além, claro, de assegurar a indispensável sustentabilidade financeira e uma *governance* adequada.



Desta forma, a integração de fatores ambientais, sociais e de governação (ESG) nas avaliações de sustentabilidade de investimentos e no seu financiamento ganhou uma importância expressiva, sobretudo após a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a assinatura do Acordo de Paris, e a publicação do Plano de Ação europeu “Financiar um crescimento sustentável”.

Embora o desafio da sustentabilidade, e nomeadamente a ação climática, exija, pela sua natureza sistémica e interdependência universal, a mobilização de esforços a nível global, a União Europeia, apesar de ser responsável por somente cerca de 8% das emissões globais de CO₂, tem liderado o processo, tendo sido o primeiro continente do mundo a assumir o compromisso com a neutralidade carbónica até 2050. A agenda das finanças sustentáveis (no seu múltiplo entendimento) da UE tem-se revelado extremamente ambiciosa, trazendo associado um verdadeiro “*tsunami* regulatório ESG”, sem paralelo a nível mundial, com inúmeras medidas, de índole prudencial e comportamental, direcionadas especificamente ao sistema financeiro e, em particular, ao sistema bancário, como reconhecida peça central do funcionamento da vida económica e social.

Existe consenso relativamente ao facto de as alterações climáticas constituírem hoje uma fonte de risco para a economia e, por essa via, para o próprio sistema financeiro, dado que os riscos climáticos, físicos e de transição se lhe transmitem através de mecanismos de grande complexidade. Estes riscos, que, financeiramente, se manifestam nas categorias “tradicionais” de riscos prudenciais – de crédito, de mercado, operacional e de liquidez –, podem ser exacerbados por riscos de litigância decorrentes de ações judiciais relacionadas com fatores ESG.

Perante este enquadramento, sustentabilidade financeira e sustentabilidade ambiental têm-se tornado, de forma progressiva, duas faces da mesma moeda, com as instituições de crédito a terem, simultaneamente, de cumprir o seu dever fiduciário perante os clientes e financiar a transição para uma economia hipocarbónica.

O setor bancário português encontra-se totalmente empenhado na prossecução da agenda da sustentabilidade, em mitigar os riscos e aproveitar as oportunidades de financiamento de níveis de investimento sem precedentes à escala europeia e

nacional. Tal compromisso materializa-se, nomeadamente, na integração de fatores ESG na estratégia global das instituições, na definição de metas em termos de carteira de crédito e de investimento, na gestão de riscos ESG, no lançamento de linhas de crédito específicas, na estruturação de operações indexadas a objetivos de sustentabilidade, no lançamento de produtos de investimento, na adaptação de critérios de seleção de fornecedores e no vasto trabalho desenvolvido em estreita cooperação, com clientes e restantes *stakeholders*. Este compromisso com a sustentabilidade foi igualmente assumido pela Associação Portuguesa de Bancos, que após ter subscrito, em 2019, a “Carta de Compromisso para o Financiamento Sustentável em Portugal”, se tornou, em 2021, membro da Net-Zero Banking Alliance.

Apesar do inegável compromisso dos Estados e do setor financeiro com as finanças sustentáveis e das enormes oportunidades que estas encerram, importa ter consciência de que os progressos neste domínio serão exigentes, nomeadamente porque existe um *trade-off* entre os custos de curto prazo associados à promoção da transição para uma economia hipocarbónica e o impacto negativo da materialização dos riscos em caso de inação, a longo prazo.

O processo de transição para uma economia de baixo carbono acarreta desafios significativos, que importa não descurar. Por um lado, o seu enquadramento legal e regulamentar, em constante mutação, evidencia ainda sérias deficiências que importa superar, tais como um *overshooting* regulatório de curto prazo, inconsistência do conceito de sustentabilidade, um carácter binário da taxonomia de atividades económicas sustentáveis (com reduzida correspondência com a realidade do tecido económico), um desfasamento de prazos de reporte de informação não-financeira e atrasos significativos face à calendarização inicialmente prevista para o processo legislativo europeu. E, por outro, confronta-se com uma limitação de importância central, como é a falta de dados ESG em larga escala, que se assumam fiáveis e comparáveis.

Esta limitação assume uma importância acrescida para as PME que, devido à sua dimensão e escassez de recursos, tendem a apresentar uma maior dificuldade em compreender devidamente os impactos dos fatores ESG para a prossecução da sua atividade e em suportar custos com reporte de informação, *ratings* e *labels*.

Sendo as PME, de forma indireta, fortemente impactadas, em particular as que assumam a qualidade de fornecedoras de grandes empresas e as que necessitam de financiamento para crescer, urge apoiar a sua transição. Importa criar condições para que as PME, de forma progressiva e respeitando o princípio da proporcionalidade, integrem fatores ESG na sua estratégia e modelo de negócio, sejam transparentes na divulgação de informação (financeira e não financeira) e possam continuar a ter acesso a financiamento regular e em condições competitivas. O desenvolvimento de programas de capacitação, dirigidos, em especial, a empresas com capacidades administrativas, financeiras e organizativas reduzidas, assumirá, neste âmbito, uma importância crucial. Importa também criar incentivos para que as empresas reportem informação ESG em base voluntária, oferecendo-lhes vantagem nas cadeias de abastecimento globais e diferenciando positivamente os diferentes estágios de integração de fatores ESG em que se encontrem.

Os ambiciosos objetivos de neutralidade carbónica assumidos, pela UE e por Portugal, só são passíveis de serem alcançados com a criação de uma verdadeira agenda mobilizadora, alicerçada no estabelecimento de parcerias entre os diferentes agentes – governos, setor privado e sociedade civil. Em 2024, registaram-se vários progressos neste domínio, sendo de salientar, entre outros, a celebração de um Protocolo de Cooperação entre a Associação Portuguesa de Bancos, a ADENE (Agência para a Energia) e várias instituições de crédito, bem como a criação de um Ecosistema ESG que a SIBS tem vindo a desenvolver com um grupo alargado de bancos nacionais, para apoiar a jornada de sustentabilidade das empresas.

Sendo certo que – conforme referiu Confúcio – para prever o futuro, importa estudar o passado, no que respeita à sustentabilidade do planeta e à resiliência das instituições bancárias, não é menos verdade que o futuro depende, de forma determinante, do que for feito no presente. E, embora a condução da resposta às alterações climáticas seja, em primeiro lugar e principalmente, uma responsabilidade dos governos, o setor financeiro tem desempenhado – e continuará a desempenhar – um papel fulcral, trabalhando continuamente para uma sociedade mais sustentável e próspera. ✖



A real expressão dos seguros de saúde em Portugal: 40% ou 4%?

**Muito se tem falado
sobre esse aparente
paradoxo entre o (amplo)
universo de cidadãos
cobertos por seguros
de saúde e o (escasso)
peso destes seguros
na despesa de saúde
em Portugal.**

Segundo as estimativas da APS, serão atualmente 4 milhões as pessoas cobertas por estes seguros (mais ou menos, 40% da população portuguesa); e segundo os dados da Conta Satélite da Saúde, é pouco superior a 4% a quota das empresas de seguros entre os agentes financeiros da saúde.

Tratemos, pois, de desmontar e decifrar estes agregados, tentando demonstrar a real expressão dos seguros de saúde no nosso país.

A população segura

A adesão massiva da população portuguesa aos seguros de saúde é uma tendência inquestionável.

É estatisticamente inquestionável! Revela-se numa expansão persistente, consistente e robusta da população segura, que é extensível aos seguros de grupo e individuais, o que tende a afastar ou, pelo menos, relativizar numa aná-

lise longa a predominância de fatores extraordinários neste trajeto (como a absorção de beneficiários de grandes subsistemas de saúde setoriais ou empresariais que se foram extinguindo).

E é empiricamente inquestionável! Decorre de uma manifestação e natural aspiração da generalidade dos cidadãos, que se vai revelando e materializando numa crescente integração deste seguro no pacote remuneratório oferecido pelas empresas aos seus trabalhadores ou, simplesmente, numa crescente alocação de recursos do orçamento familiar para a contratação de seguros individuais.

A realidade é que existirão hoje perto de 4 milhões de pessoas com seguro de saúde privado, cerca de 2,5 milhões dos quais a utilizá-lo efetivamente durante o ano para acesso a cuidados de saúde. E a perspetiva razoavelmente consensual é que este universo de pessoas seguras se continue a alargar pelos próximos anos.

A despesa financiada pelos seguros

De acordo com a Conta Satélite, o financiamento da saúde em Portugal é dominado pelo Serviço Nacional (e Regional) de Saúde (54,5% em 2023), seguido das Famílias (29,8%) e só depois, a larga distância, das Sociedades de Seguros (4,3%).

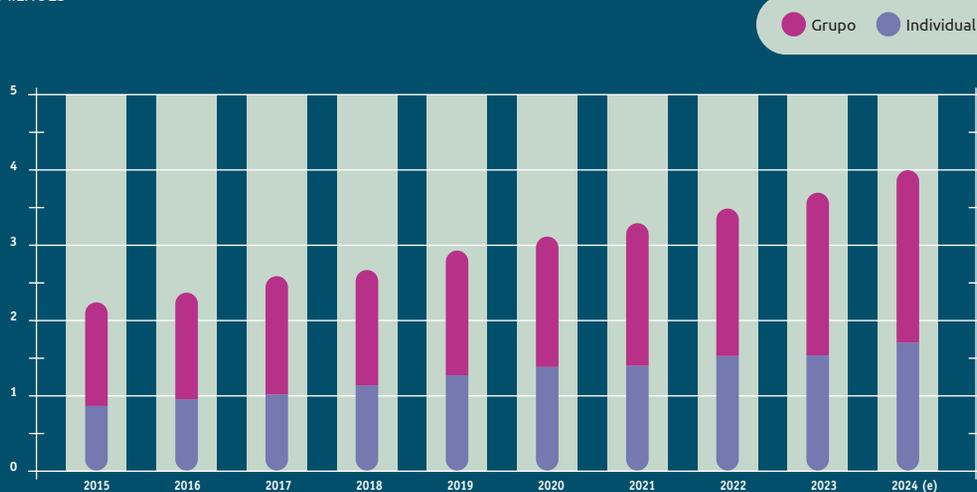
Embora fosse interessante entender a racionalidade de algumas opções metodológicas deste exercício, não se questionam, evidentemente, os seus resultados genéricos e esta dimensão relativa dos grandes financiadores da saúde. Mas separemos as águas.

O Serviço Nacional de Saúde (SNS), além de universal e geral, no sentido em que abrange todos os cidadãos e todos os cuidados de saúde, tem os seus próprios prestadores, nomeadamente hospitais e unidades de cuidados ambulatoriais, que financia quase integralmente (em rigor através de impostos suportados pelos cidadãos, incluindo os tomadores de seguros).

Toda esta componente dos serviços públicos de saúde está, portanto, arredada do mercado natural dos seguros

Figura 1

NÚMERO DE PESSOAS COM SEGUROS DE SAÚDE EM MILHÕES





privados de saúde, que assumidamente não cobrem as suas despesas. E só os hospitais públicos e os prestadores públicos de ambulatório absorvem perto de 40% do bolo global das despesas de saúde em Portugal, fatia que se alarga ainda consideravelmente (para 55%) quando agregadas todas as restantes despesas a cargo do SNS, nomeadamente em medicamentos, transporte e cuidados delegados em prestadores privados.

Não pondo em causa esta função fundamental do SNS e, já agora, de outras áreas da administração pública (que absorvem mais 10% da despesa global), a comparação relevante do setor segurador é, pois, com a fatia da despesa suportada pelos financiadores privados, que será, essa sim, o seu mercado natural.

E neste contexto mais específico da saúde privada (ou suportada por privados) os seguros de saúde têm já uma penetração naturalmente mais expressiva (12%) que, ainda assim, merece algum enquadramento adicional.

Em primeiro lugar, porque os contratos de seguro tendem a limitar substancialmente algumas coberturas de consumo, designadamente em medicamentos, estomatologia ou óticas, para privilegiar as principais coberturas de risco, como a hospitalização e os cuidados ambulatoriais. São estas as áreas de eleição dos seguros de saúde privados, e aqui – na hospitalização e serviços ambulatoriais privados – se estima então uma penetração bem mais elevada das suas funções enquanto financiadores, que não está explícita na Conta Satélite (por exemplo, fontes do próprio setor revelam que mais de 50% da atividade dos hospitais privados decorre dos seguros de saúde, ainda que não seja este, exatamente, o número que resulta desta Conta Satélite).

E em segundo lugar, porque ao trazer poder negocial para o lado da procura – e é esse o seu grande mérito – os seguros viabilizam o acesso a cuidados de saúde a preços significativamente mais baixos do que os cobrados em acessos individuais, de modo que os mesmos 100€ suportados pelas seguradoras ou diretamente pelas famílias não equivalem a um idêntico âmbito de serviços, com vantagem, claro, para os seguros.

Considerações finais

Ou seja, a importância dos seguros deve medir-se no seu contexto de intervenção natural, e não em relação ao agregado da despesa corrente em saúde, onde se incluem encargos com prestadores públicos (e outros não relevantes) e componentes de despesa onde a cobertura do seguro é assumidamente limitada.

Até porque não contesta o insubstituível papel do SNS e outros serviços públicos, o que releva para o setor segurador é o alargamento da sua base de clientes e a expansão da sua quota entre os financiadores privados de saúde, sobretudo na tipologia de coberturas que privilegia. Mais especificamente, são as despesas das famílias (83% do financiamento privado), e em particular com serviços hospitalares e de ambulatório, o mercado potencial adicional dos seguros de saúde, aquele que deve constituir o foco maior da sua atenção.

Grande parte dessas despesas, aliás, se convertidas em prémios de seguros, contribuiriam certamente para a melhoria e o alargamento dos cuidados de saúde das próprias famílias, acautelando simultaneamente situações de risco extremo a que elas estão expostas.

Resta ainda uma referência ao contributo de outros ramos de seguro privado, que não parece alocado às Sociedades de Seguros (estará todo nas famílias?) e que não tem mesmo qualquer visibilidade na Conta Satélite da Saúde. Desde logo, as despesas médicas suportadas por seguros de Acidentes de Trabalho, Acidentes Pessoais e Automóvel, que ascendem a algumas centenas de milhões de euros anualmente. Mas também os encargos suportados pelos tomadores de seguros dos ramos Vida (risco), Acidentes e Doença e Automóvel para o financiamento do INEM, que asseguram a quase totalidade das suas receitas orçamentais.

Enfim, nem 40% nem 4%! ✘

SEGUROS

Entre riscos e oportunidades

Um olhar para o futuro

O setor segurador e o cenário económico global atravessam um momento de transformação. Os avanços tecnológicos, as profundas mudanças demográficas e um panorama global incerto, impulsionado por crises geopolíticas e eventos climáticos extremos, apresentam desafios e oportunidades únicas para o mercado.

Face a este contexto, as empresas têm de adotar uma postura ágil e proativa focada em três pilares fundamentais: adaptação constante, foco na inovação permanente e colaboração estratégica com o ecossistema digital.

De acordo com o estudo “New Way of Life”, realizado pela Boutique Research (BTQ) em setembro de 2023, 76% dos portugueses acreditam que a situação económica do país irá piorar, o que exige que as Organizações repensem estratégias e procurem um equilíbrio entre a necessidade de manter a rentabilidade e a importância de oferecer produtos e serviços acessíveis a um público cada vez mais exigente.

Apesar dos desafios económicos, o mercado também apresenta oportunidades promissoras para as empresas capazes de inovar e de se adaptarem às necessidades dos consumidores. Um exemplo disso é o crescente interesse por seguros de saúde, impulsionado pela pressão sobre os sistemas públicos e o aumento da esperança média de vida. O estudo revela ainda que 20% dos portugueses acreditam que vão gastar mais em serviços de saúde, aumentando a procura por planos mais completos e personalizados, que sirvam de complemento e garantia adicional no acesso a cuidados de saúde de qualidade.

Outro fator crucial é a crescente relevância dos critérios ESG (ambiental, social e governança empresarial) nas decisões de investimento e consumo.



SEGUROS

Os consumidores estão cada vez mais conscientes do impacto social e ambiental das empresas e optam por marcas que estejam alinhadas com os seus valores. Além disso, ao incorporar os princípios ESG nas suas estratégias de negócio, promovendo a sustentabilidade, a diversidade e a inclusão em todas as suas operações, o setor segurador está a fortalecer a reputação e a construir relações sólidas com os clientes.

As alterações climáticas também são um desafio importante, com impactos cada vez mais visíveis no mundo. O aumento da frequência e intensidade de eventos extremos, como tempestades, inundações e secas, representa um risco significativo para a sociedade e para a economia mundial. Por um lado, as seguradoras são diretamente impactadas pelo aumento dos sinistros, o que exige uma revisão constante dos modelos de risco. Por outro, têm um papel fundamental na diminuição dos riscos, incentivando à adoção de práticas sustentáveis e desenvolvimento de soluções inovadoras para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças.

A crescente consciência ambiental da Sociedade também impulsiona a procura por produtos e serviços financeiros sustentáveis. A indústria seguradora pode desempenhar um papel importante nesse novo contexto, oferecendo, a título de exemplo, seguros para energias renováveis, veículos elétricos e construções sustentáveis, além de incorporar critérios ESG nos seus investimentos e políticas de subscrição.

Contudo, estas adversidades também criam oportunidades. A transformação digital, por exemplo, impulsionada por tecnologias como a inteligência artificial, *big data* e *machine learning*, está a revolucionar o setor, permitindo otimizar processos, personalizar produtos e serviços, e oferecer experiências cada vez mais exclusivas.

No caso da inteligência artificial, permite automatizar processos, como análise de riscos e processamento de sinistros, libertando os colaboradores para se concentrarem em atividades estratégicas que exigem criatividade e intelecto emocional.

Adicionalmente, permite a identificação de padrões e tendências em grandes conjuntos de dados, antecipando potenciais ameaças e ajustando ofertas de forma proativa às necessidades dos clientes. Esta abordagem individualizada é fundamental para fortalecer o relacionamento, aumentar a fidelização e construir uma marca forte e relevante no mercado.

Num mundo em constante movimento, esta indústria precisa de ir além da sua função tradicional de proteção financeira, assumindo a iniciativa na construção de um futuro melhor. Ao mostrar a capacidade de entender as necessidades e expectativas do público, o setor estará mais qualificado para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que o futuro reserva.

A integração de serviços de bem-estar, prevenção e acompanhamento personalizado, como aplicações de saúde e telemedicina, são outro tópico competitivo importante, que permite a uma seguradora construir relacionamentos mais próximos e duradouros com os clientes.

Uma outra dimensão em que a atividade seguradora pode ter um impacto decisivo é na criação de soluções que permitam fomentar e melhorar a poupança de longo prazo, nomeadamente a poupança para a reforma. O aumento da esperança de vida associada ao aumento do índice de envelhecimento, irá obrigar a encontrar novas formas para que possamos viver esses anos adicionais com mais qualidade e os seguros serão uma parte relevante da solução.

O caminho para um futuro mais equilibrado e sustentável exige um esforço conjunto de todos – das grandes organizações, reguladores e instituições. É fundamental assegurar uma extensa colaboração para o desenvolvimento de soluções eficazes.

Assim, a resposta à instabilidade económica, gestão de riscos e crescente procura pela personalização dos serviços, exige uma adaptação constante em que as empresas que investirem na transformação digital, na inovação e numa cultura centrada no cliente, estarão mais bem preparadas para contribuir para um mercado mais resiliente, competitivo e sustentável. ✘

CONSTANTINO SAKELLARIDES

PROFESSOR CATEDRÁTICO JUBILADO DA ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Serviço Nacional de Saúde

Compreende-se
que o Estado recorra
às capacidades instaladas
no setor privado, quando
necessárias;

Sistema Nacional de Saúde

*mas coisa diferente
é tomar iniciativa,
ele próprio, de criar,
no setor privado, serviços
previamente inexistentes,
num domínio em que
o SNS é particularmente
competente.*

1

Iniciativas essenciais para o desenvolvimento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) ficaram por concretizar no decurso

do ciclo político que terminou no início deste ano (2024), como por exemplo: Uma “política para as profissões da saúde”, capaz de atrair e reter os profissionais necessários; respostas efetivas ao incumprimento massivo dos tempos máximos de espera no acesso ao SNS; autonomia da gestão pública para possibilitar decisões necessárias; correção das dimensões excessivas dos “agrupamentos de centros de saúde” que, inviabilizando direções clínicas e de saúde efetivas, esvaziam conceitos essenciais como “comunidade”, “proximidade” e “centro de saúde”; sistemas de informação centrados nas pessoas, necessários para apropriada integração dos cuidados de saúde; plano de desenvolvimento plurianual para o SNS, e tempo útil, que viabilizasse uma renovação dos processos de contratualização e autonomização das unidades funcionais do SNS e que permitisse investimento imprescindível em equipamento e instalações.



Políticas de Saúde 24

Reformas como as da saúde têm de se iniciar no início do ciclo político e não próximo do fim, como foi o caso da constituição do SNS como Instituto Público Especial, a nomeação da sua Direção Executiva e outras iniciativas prometedoras.

Tem o sistema político, os partidos, alguma capacidade de aprender com a experiência ou limitam-se a esquecê-la ou a negá-la?

2

Ser a favor do desenvolvimento do SNS não significa depreciar a contribuição do setor social e privado.

Não faz sentido pôr em causa a existência do setor privado de prestação de cuidados de saúde e depreciar os seus contributos. Uma considerável proporção da população portuguesa utiliza-o frequentemente, pagando-o do seu bolso ou através da ADSE e seguros privados de saúde. Neste contexto, é importante que o setor privado na saúde evidencie um esforço contínuo de autorregulação, complementado pelo papel da regulação do Estado. Não faz sentido acentuar o “papel do mercado” no sistema de saúde e depois concertar posições, em violação óbvia das leis da concorrência, para forçar os financiadores a “subir a parada”. Não fica bem promover a ideia de “liberdade de escolha”, para depois discriminar o acesso dos utentes em função das características do seu financiador. Não se pode afiançar qualidade sem os necessários dispositivos para a garantir, capazes, por exemplo, de responderem a suspeitas de procedimentos excessivos, como forma de aumentar o rendimento dos prestadores de serviços.

3

Existe um sistema de saúde no País – o “Sistema Nacional de Saúde” não existe.

O Serviço Nacional de Saúde é uma instituição do País, daí o “Nacional”, tal como outras instituições de âmbito nacional, como, por exemplo, o Instituto Nacional de Saúde ou o Instituto Nacional de Estatística. Mas não existe qualquer instituição denominada “Sistema Nacional de Saúde”. Esta designação, com a particularidade de ostentar uma sigla que se confunde com a do Serviço Nacio-

nal de Saúde (SNS), promovida ativamente desde há algum tempo, veicula, mais ou menos subtilmente, uma conceção absurda: a de um sistema de saúde, onde o público, o social e o privado lucrativo concorrerem, em igualdade de circunstâncias, ao financiamento público da saúde, significando isso que o Estado admitiria, implicitamente, a possibilidade de “perder” o “seu” SNS no mercado! Conceção esta, convergente com a ideia de que “o Estado não tem capacidade para gerir bem serviços de saúde” – esquecendo os constrangimentos continuamente impostos, politicamente, à gestão pública. Assim, a denominação “Sistema Nacional de Saúde” passou a ser utilizada em duas circunstâncias. Muito frequentemente, por engano ou ignorância, querendo significar “Serviço Nacional de Saúde”. Outras vezes, como parte de uma postura depreciativa do SNS. Ajuda a esta “confusão” o facto de haver países onde o Serviço Nacional de Saúde é designado por “Sistema Nacional de Saúde”.

4

Política de Saúde 2024 – a atualidade. É possível distinguir duas conceções e linguagens na política de saúde 2024, que parecem coexistir, apesar de serem intrinsecamente conflituantes: por um lado, um discurso, bem-vindo, de racionalidade; por outro, um conjunto de propostas destituídas de fundamentação conhecida.

a

Discurso de racionalidade – fundamentação, planeamento, avaliação, aperfeiçoamento. Esta linguagem de racionalidade, claramente patente em algumas das iniciativas recentes, é naturalmente muito bem-vinda na política de saúde do País.

- **Evolução da reforma organizacional da saúde**, centrada em Unidades Locais de Saúde. Nesta matéria, o atual Ministério da Saúde tem argumentado que os méritos desta solução organizacional não estão suficientemente fundamentados. Consequentemente, em vez de pôr imediatamente em causa esta reforma, o Governo optou, e bem, por apoiar e promover um conjunto de dispositivos avaliativos da reforma em curso, dispondo-se a atuar de acordo com os resultados dessas avaliações.

- **Plano de Emergência da Saúde:** Face à situação insustentável a que se chegou, no que diz respeito ao acesso aos cuidados de saúde no SNS, um Plano de Emergência faz todo o sentido. São aspetos claramente positivos (i) levar a sério o incumprimento massivo dos tempos de espera máximos garantidos, priorizando as cirurgias oncológicas, (ii) promover incentivos aos profissionais do SNS para recuperar mais rapidamente as esperas observadas, e uma vez essa capacidade esgotada, recorrer ao setor privado quando necessário e (iii) acelerar a reforma da saúde mental. No entanto, a urgência de uma política para as profissões de saúde, não tem aqui, surpreendentemente, o destaque necessário.
- **Quadro Global de Referência para o SNS:** As medidas, a relativamente curto prazo, do Plano de Emergência são enquadradas por um “plano de desenvolvimento do SNS”, plurianual (2024-26), com metas anuais específicas para múltiplos domínios, desde os assistenciais até aos económico-financeiros. Sem prejuízo de uma análise detalhada dos méritos deste Plano, atualmente difícil, por falta de informação crítica para o efeito, pode dizer-se que o caminho é efetivamente por aqui.

b **Propostas destituídas de fundamentação conhecida.** O Plano de Emergência, já referido, contém medidas que fogem claramente à linguagem de racionalidade mencionada acima. Não é lícito requerer fundamentação rigorosa para algumas medidas e ignorá-la para outras. Se não, vejamos:

I Unidades de Saúde Familiar (USF) privadas e sociais – porquê, com que fundamento? Na Europa, Portugal e o SNS português são pioneiros no domínio dos cuidados de saúde primários. A última reforma deste setor substituiu o modelo burocrático da administração de saúde pela constituição de unidades funcionais contratualizadas (“autonomia com responsabilidade”). Houve atrasos e omissões, nalgumas regiões, no aprofunda-

mento e generalização desta reforma, que, reconhecidos, podem ser, rapidamente, corrigidos. Não se entende como o Estado, em vez de atuar no sentido de superar as dificuldades observadas no SNS, se propõe a promover soluções privadas, concorrenciais em relação a recursos muito escassos no País. Sabendo que não há no setor privado e social experiência minimamente comparável com a do SNS;

II o mesmo se pode dizer da extensão da “parceria público-privada” (PPP) do hospital de Cascais aos cuidados de saúde primários, no âmbito de uma nova Unidade Local de Saúde PPP. Com que fundamento?

III Há que perguntar, igualmente, que sentido faz criar um “Centro de Atendimento Clínico” no Porto, no setor social, sabendo-se que a região norte do País é aquela onde o SNS tem mais recursos humanos na saúde e onde tem havido mais experiências inovadoras na gestão da doença aguda entre cuidados de saúde primários e hospitais. Compreende-se que o Estado recorra às capacidades instaladas no setor privado, quando necessárias; mas coisa diferente é tomar a iniciativa, ele próprio, de criar, no setor privado, serviços previamente inexistentes, num domínio em que o SNS é particularmente competente, quando dotado dos recursos que precisa.

IV Anuncia-se que “o Algarve se ofereceu” (como assim?) para **transformar a Unidade Local (Regional) do Algarve num Sistema Local de Saúde” (SLS)**, integrando os serviços públicos, sociais e privados, enquanto é sabido que a Base 9 da Lei de Bases da Saúde de 2019 só inclui o setor público nos SLS. Proposta esta, aparentemente acolhida favoravelmente, sem o anúncio de qualquer fundamentação conhecida. Isso convida a especulações, eventualmente pouco úteis, como a de considerar que estaríamos perante a primeira institucionalização local da ideia de um “Sistema Nacional de Saúde”. ✘

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades...

O contexto global

Os últimos doze meses, no campo das políticas de saúde, foram marcados por dois momentos. Primeiro, a entrada em funcionamento, a 1 de janeiro de 2024, de novas Unidades de Locais de Saúde (ULS), fazendo com que esta seja o principal modelo organizativo na prestação de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Segundo, a adoção do Plano de Emergência para a Saúde (PES) por parte do novo governo (saído das eleições de março de 2024).

Ao primeiro momento, preparado durante 2023, encontram-se associadas incertezas quanto à materialização dos benefícios esperados e quanto à magnitude dos custos associados com a criação das ULS. Ao segundo momento, estão associadas incertezas quanto à capacidade de execução e quanto à inversão de política, ou não, relativamente ao papel das ULS. O PES prevê, além de alterações internas ao SNS, um diferente relacionamento com o setor privado (com e sem fins lucrativos) na prestação de cuidados de saúde.

Há uma mistura de questões “tradicionais” e de novos desafios. Entre os problemas persistentes, temos o acesso limitado aos médicos de família, os longos tempos de espera para consultas e cirurgias e o acesso inadequado aos cuidados continuados. As relações laborais com os profissionais de saúde também têm sido um dos problemas dos últimos anos. O objetivo geral para o sistema de saúde é criar um sistema de saúde mais resiliente, eficiente e equitativo, capaz de responder às necessidades da população, procurando a melhoria da saúde da população, a proteção contra riscos para a saúde e a garantia de equidade no acesso, financiamento e resultados em saúde.

As Unidades Locais de Saúde

A integração, ou melhor a continuidade, dos cuidados de saúde prestados é vista como essencial para alcançar os objetivos de melhor saúde da população, com os menores custos possíveis, garantindo a equidade no acesso aos cuidados de saúde necessários. A integração vertical de entidades que prestam cuidados hospitalares e cuidados de saúde primários, criando as ULS, conjuntamente com um modelo de pagamento às ULS assente em capitação (e não em reembolso de custos, através de orçamento global), é um passo (possível) nessa direção. A integração jurídica, embora não seja condição necessária ou condição suficiente por si só, pode ser uma forma de alcançar este objetivo. No entanto, a verdadeira medida do sucesso é o quão bem

a integração vertical de entidades funciona na prática para melhorar os resultados em saúde. O desafio consiste agora em navegar a transformação e assegurar que as mudanças introduzidas conduzam a melhorias significativas. Esta transição exige uma mudança cultural no SNS, onde a adaptabilidade e a capacidade de resposta se tornam valores fundamentais, provavelmente mais do que uma boa definição do modelo de pagamento (provavelmente condição necessária mas não suficiente para o sucesso das ULS).

Riscos potenciais das ULS

A integração de cuidados por via da criação das ULS, embora prometa benefícios, também acarreta vários riscos. Os riscos financeiros são significativos, uma vez que a ULS pode herdar a tradição de atrasos de pagamento dos hospitais, perturbando a gestão financeira e afetando os efeitos de incentivos pretendidos com o pagamento por capitação (ajustada pelas necessidades da população).

A complexidade da gestão conjunta de um sistema integrado de cuidados de saúde primários e de cuidados hospitalares é outro risco. Se os sistemas de informação não forem adequadamente ajustados, a complexidade pode sobrecarregar o sistema, levando a ineficiências e potenciais falhas na prestação de cuidados. Além disso, pode surgir resistência organizacional, particularmente nos cuidados de saúde primários, devido à percepção de perda de autonomia (mesmo que não seja real) e ao aumento da burocracia. Por fim, existe um risco de confusão de missão dentro de cada tipo de cuidados integrante da ULS, o que pode afetar a clareza e a eficácia da prestação de cuidados.

Fatores-chave para o sucesso das ULS

Para o sucesso da integração de cuidados por via das ULS, devem ser considerados vários fatores-chave. O modelo de pagamento é crucial, uma vez que tem de recompensar a qualidade e a eficiência, assegurando simultaneamente a colaboração entre os diferentes níveis de cuidados. Neste contexto, é importante que seja conhecido o que será feito quando existem pagamentos em atraso por parte da ULS (a atribuição de verbas extraordinárias, como sucedeu no passado, significa a irrelevância do modelo de pagamento).

Os sistemas de informação são outro fator crítico. A partilha de dados de saúde, a sua análise e a utilização de ferramentas de apoio aos cuidados prestados aos doentes são essenciais para a integração de cuidados prestados. É necessário que se garanta a interoperabilidade entre as diferentes aplicações existentes na ULS. Adicional-

mente, os profissionais de saúde devem estar familiarizados com estes sistemas e ser capazes de os utilizar eficazmente para melhorar a coordenação dos cuidados e os resultados dos doentes.

Os modelos de liderança e *governance* desempenham um papel vital na definição de objetivos claros e no alinhamento de interesses, especialmente relevante no atual contexto das novas ULS. A promoção de uma cultura de melhoria contínua e adaptabilidade é essencial para uma integração bem-sucedida.

Compreender a cultura organizacional das unidades envolvidas é vital para que se consiga o objetivo de continuidade dos cuidados prestados, por coordenação adequadas entre todos os intervenientes.

O Plano de Emergência para a Saúde

A publicação do PES, decorrente de uma promessa eleitoral, cria um roteiro para as decisões do Governo que tomou posse em abril de 2024, definindo as prioridades estratégicas e as ações necessárias para alcançar os resultados desejados. O documento identificou vários objetivos imediatos para melhorar a prestação e a acessibilidade dos cuidados de saúde. O foco está em áreas críticas como oncologia, saúde materna, serviços de emergência, medicina familiar e saúde mental. São apresentadas medidas para alcançar impactos imediatos, de curto e médio a longo prazo na prestação e nos resultados dos cuidados de saúde.

Não sendo possível percorrer todas as medidas, é importante referenciar as potencialmente mais emblemáticas dado que até ao final de 2024, o Governo pretende alcançar mudanças substanciais. Entre elas, a transformação do SIGIC (Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia), que gere as listas de espera cirúrgicas. O objetivo declarado é a criação de novas regras e incentivos que promovam a eficiência e reduzam os tempos de espera de forma sustentável (até aqui nada de novo, pois esse é igualmente o objetivo do atual sistema). A diferença, a existir, estará no que sejam as regras, devendo-se estar atento a efeitos diretos e indiretos que diferentes regras possam estabelecer sobre o funcionamento dos serviços do SNS. A curto prazo, a redução dos tempos de espera (para consultas e para cirurgias) implicará a mobilização de capacidades e recursos adicionais para satisfazer a procura existente, podendo tal vir de mais esforço do setor público e do setor privado (com e sem fins lucrativos). Dentro de medidas (regras) para gerir a procura a mais longo prazo, a revisão dos pro-



protocolos de referência usados pelos cuidados de saúde primários é outro passo potencialmente relevante.

Outro foco do PES é a ligação aos serviços do setor privado. Ou seja, o papel do setor privado na prestação de cuidados de saúde está também a ser reavaliado. O estabelecimento de regras claras em matéria de fixação de preços e de funcionamento é essencial para garantir que a participação do setor privado ajuda o SNS a alcançar os seus objetivos.

A própria reorganização da forma de prestação de cuidados pelo SNS fará evoluir a sua capacidade. A expansão da hospitalização domiciliária também está a ser considerada, como forma de aumentar de modo flexível a capacidade de prestação e com isso libertar camas hospitalares, contribuindo para reduzir os tempos de espera. Além disso, a hospitalização domiciliária é usualmente preferida pelo doente, que regressa mais rapidamente ao seu mundo habitual, sem deixar de ter o acompanhamento necessário.

Por fim, as propostas para melhoria do acesso aos serviços de urgência. Uma das iniciativas do PES passa pela criação de centros específicos que têm como objetivo prestar cuidados atempados a casos menos complexos, reduzindo a carga sobre as urgências hospitalares. De um ponto de vista organizacional, parece ser intenção criar um atendimento de consultas não programadas iniciadas pelo cidadão (que é a natureza da decisão do cidadão quando decide ir a um serviço de urgência) que terá possibilidade de resolver situações mais complexas do que os cuidados de saúde primários mas será tão abrangente como um serviço de urgência hospitalar. Da proposta concreta que venha a ser feita deverá perceber-se por que é melhor individualizar este atendimento em entidade própria (tendo como alternativa estar colocada junto da urgência hospitalar ou ser reforço nos cuidados de saúde primários). Será igualmente central perceber de onde serão originários os profissionais de saúde que integrarão estes centros de atendimento clínico (se vierem de outros pontos do SNS, o que deixará de ser feito? Se vierem de fora do SNS, que condições os atraem?).

Definir o que constitui casos "menos complexos" em tempo real e influenciar as decisões dos pacientes sobre onde procurar atendimento são aspetos críticos desta iniciativa. Fatores como os tempos de espera e os processos de encaminhamento desempenharão um papel na orientação dos doentes para o nível de cuidados adequado.

Destes três exemplos, fica claro que o seu sucesso ou insucesso irá depender dos detalhes exatos que venham a estar nas medidas adotadas.

Problemas "tradicionais" ainda à procura de solução

Outros problemas "tradicionais" do sistema de saúde português terão de ser abordados, embora seja menos claro como tal será feito. Entre esses problemas a seguir, tem-se as disparidades geográficas no acesso a médico (equipa de saúde) de família, onde a criação (e experimentação) das Unidades de Saúde Familiar (USF) modelo C parece ter lugar, tal como deveria ter a possibilidade de outras variantes do modelo USF. Igualmente surge a possibilidade de contratação de consultas no setor privado, incluindo aproveitar relações de longo prazo já existentes, como é o caso da PPP (Parceria Público-Privada) de Cascais.

O outro grande problema "tradicional" é o recrutamento e retenção de profissionais de saúde no Serviço Nacional de Saúde. Esta questão foi agravada pelas tendências demográficas que mostram um pico de reformas entre os profissionais de saúde (e que tinha sido antecipada, uma vez que a demografia evolui lentamente).

Os profissionais de saúde do SNS têm passado uma parte significativa das suas carreiras profissionais dos últimos 13 anos numa "emergência organizacional", adaptando-se a várias crises. Há aqui uma necessidade de mudança permanente na melhoria das condições de trabalho, na oferta de remunerações competitivas e na criação de oportunidades de desenvolvimento profissional que atendam a diferentes preferências e necessidades, juntamente com a garantia de transparência e responsabilidade nos processos de tomada de decisão.

Em suma, o lançamento da transformação da arquitetura do SNS na prestação de cuidados de saúde com a opção pelas ULS como base, vindo do governo anterior, e as propostas do Plano de Emergência para a Saúde, do governo resultante das eleições de março de 2024, criam, em conjunto, um ambiente exigente para as entidades do Serviço Nacional de Saúde, para o sistema de saúde e para os decisores políticos, no momento e na abrangência das intervenções que irão ocorrer. ✘

Licenciaturas

Economia
Gestão de Empresas
Sociologia

Mestrados lecionados em Português

(regime pós-laboral)

Contabilidade
Finanças
Gestão de Marketing
Gestão de Unidades de Saúde
Gestão Empresarial
Gestão, Empreendedorismo e Inovação
Sociologia

Mestrados lecionados em Inglês

Management
Tourism Economics and Regional Development
Tourism Organizations Management

Doutoramentos

(leccionados em Inglês)

Economic and Management Sciences
Quantitative Methods Applied to Economics and Management
Tourism

Doutoramento

(leccionado em Português e em consórcio com outras Instituições de Ensino Superior)

Sociologia

Toda a informação sobre estes programas está disponível aqui: <https://fe.ualg.pt/cursos>

ALGARVE IS OUR CAMPUS



UNIVERSIDADE DO ALGARVE
FACULDADE DE ECONOMIA

Faculdade de Economia, Edifício 9 – Campus de Gambelas – 8005-139 FARO, Portugal
Telefone: +351 289 800 915, E-mail: diretorfeualg@ualg.pt

FERNANDO SANTOS E SILVA

ENGENHEIRO ELETROTÉCNICO
EX-TÉCNICO DO METROPOLITANOS DE LISBOA

f ferrovia

um sobressalto
cívico, as bases
do ordenamento
do território
e os traçados
das novas linhas

Sumário

A comunicação social denunciou já os atrasos e algumas das suas causas do Programa Ferrovia 2020 e as ameaças ao PFN (Plano Ferroviário Nacional). Este artigo põe a tónica, como fator impeditivo do progresso da ferrovia, na insistência da IP, apoiada pelos sucessivos governos, em limitar-se à gestão da rede existente de bitola ibérica e CONVEL, subordinando o projeto de novas linhas à compatibilização com as características da rede existente, em vez de assumir, como em Espanha, a gestão e orçamento separados de uma segunda rede, para a Alta Velocidade de passageiros e para mercadorias. Chama-se também a atenção para a necessidade de coordenar com Espanha e a União Europeia o pleno cumprimento do regulamento comunitário 1679, vinculativo para as redes transeuropeias interoperáveis TEN-T e de obtenção de cofinanciamentos favoráveis. Não o fazer prejudicará a médio prazo as exportações portuguesas e o programa de descarbonização por inviabilização da transferência para a ferrovia da carga rodoviária para a Europa além Pirenéus, e dos passageiros das ligações aéreas Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid.

O problema da ferrovia na comunicação social

Como técnico de transportes reformado há já 14 anos, manifesto o meu reconhecimento por Carlos Cipriano⁽¹⁾ e João Miguel Tavares⁽²⁾ trazerem à imprensa a divulgação do estado desastroso da ferrovia em Portugal, em contradição com os objetivos de descarbonização e de transferência da carga rodoviária de mais de 300 km para a ferrovia. Refiro também as publicações de António Barreto⁽³⁾ sobre quatro grandes fracassos nacionais (sendo a ferrovia o terceiro fracasso) e de Carlos Enes em entrevista ao coordenador do corredor atlântico Carlo Secchi⁽⁴⁾.

Possíveis causas do estado da ferrovia

O desmantelamento das infraestruturas ferroviárias e dos seus quadros de pessoal e a desorçamentação constante desde os anos 90 poderão ser as razões determinantes do desastre, mas será um truísmo dizer que a principal causa será a ignorância em todas ou parte das fases de um investimento, ao nível dos decisores no governo e no incumbente das infraestruturas e ao nível das entidades fiscalizadoras (TdC, por exemplo), de como se elaboram estudos prévios, analisando custos e benefícios de hipóteses de traçados, como se especifica num caderno de encargos, como se compensam as graves limitações da contratação pública (não atribuindo o maior coeficiente ao preço, otimizando os tempos), como se estimula a participação dos concorrentes, como se acompanha e controla o desenvolvimento do projeto e construção. É necessária uma equipa de coordenação com competência disciplinar, assessorada por uma equipa de planeamento e outra de fiscalização (que não tem o charme de *accountability*, mas se subentendermos que do trabalho da fiscalização resulta a possibilidade de responsabilização, temos a tradução feita), incluindo todas as disciplinas envolvidas e reunindo periodicamente com período dependente da fase de execução, e com a incumbência final de proceder ao processo de homologação em sintonia com o IMT. A IP confessou publicamente que já não dispõe de quadros que lhe permitam fazer isso. A extensão dos trabalhos necessários agrava o problema. Então eu sugiro o pedido à União Europeia de apoio técnico através da deslocação para Portugal de téc-

nicos da Comissão e subsidiando concursos públicos internacionais para seleção de gabinetes de engenharia.

O setor conservador da IP em oposição aos objetivos da regulamentação comunitária

Há ainda um fator de agravamento. O incumbente de infraestruturas está neste momento dominado pelo setor conservador, que reduz o seu horizonte à exclusividade da bitola ibérica, à manutenção do CONVEL, à modernização ou beneficiação das linhas existentes, à construção de novas linhas previstas na regulamentação europeia mas com as características da rede existente e intenção de partilha com ela de circulações. Esta estratégia diverge claramente das orientações do regulamento 1679, que define as linhas de orientação para as redes interoperáveis trans-europeias TEN-T no sentido da normalização e duma rede única ferroviária. O nosso setor conservador recorre a isenções temporárias para se furtar ao planeamento da parte portuguesa esquecendo a premência, considerando a morosidade dos procedimentos, dos prazos de 2030, 2040 e 2050 correspondentes respetivamente às redes *core*, *extended core* e *comprehensive* do regulamento 1679.

A posição do atual governo

O atual governo resolveu seguir a estratégia do anterior, subordinada ao referido setor conservador do incumbente, e desculpa-se sistematicamente com a afirmação de que Espanha não está a construir nenhuma ligação em bitola europeia até à fronteira portuguesa. Sendo verdade, oculta uma outra verdade, que foi o governo português que em 2012 suspendeu a ligação em bitola europeia Poceirão-Caia (o atual governo não aceita a sugestão de renegociar o contrato com o consórcio ELOS evitando o pagamento da indemnização) e que em 2020, na cimeira da Guarda, declarou, pela voz do primeiro-ministro António Costa, perante a surpresa do primeiro-ministro espanhol, que "um dia Portugal teria a sua rede de Alta Velocidade".





António Costa queria pensar no assunto apenas depois de 2027, no novo quadro comunitário, ignorando completamente o risco de aumento dos custos e os prejuízos pelo adiamento das melhores condições para as exportações que as ligações interoperáveis de bitola europeia à Europa além Pirenéus trariam. Entretanto, Espanha dispõe de 3.083 km de via de bitola 1435 mm, 10.829 km de via de bitola ibérica e 322 km de via de três carris (simultaneamente 1435 mm e ibérica).

O que se sugere como alteração da posição do Governo

Porque não houve assessores ou consultores que tivessem explicado o risco e os prejuízos ao primeiro-ministro? Porque não coordena o ministro das infraestruturas português o planeamento do corredor atlântico na península, com o seu homólogo espanhol, com o comissionado do corredor atlântico do MITMA José António Sebastian e, evidentemente, com o coordenador do corredor atlântico da DGMOVE Carlo Secchi (é o que Espanha faz, pressiona França para a construção da nova linha Dax-Hendaye para aumentar o número de canais horários)? Porque insiste em acordar com a Comissão Europeia sucessivos adiamentos da introdução da bitola europeia e do ERTMS contrariando os objetivos da própria Comissão Europeia?⁽⁵⁾

Em 2016, a CIP patrocinou um estudo que concluiu que para sustentar a médio prazo o crescimento das exportações de bens era essencial construir a nova linha dupla Aveiro-Salamanca (180 km no troço português, estimando-se preços de então 6.000 milhões de euros dado o acidentado do traçado). Não foi esse o entendimento no Ferrovias 2020 nem no PFN, optando-se por uma cara remodelação da via única existente de 200 km com desvio pela Pampilhosa, esperando-se que o custo total, incluindo roubos e desvios devidos a alterações de rodovias, venha a ser divulgado.

O exemplo citado no artigo do túnel de Sapataria será semelhante ao que se passou na beneficiação do túnel do

Rossio há já alguns anos, mas com desfecho diferente. Quem fez o caderno de encargos para a linha do Oeste certamente sabia que em Espanha já se procedia à progressiva alteração dos gabaritos dos túneis dos corredores de mercadorias para compatibilização do transporte de semirreboques por comboio (altura livre para o semirreboque 4 m, mais 33 cm entre o topo dos carris e a base dos pneus). Por isso, o reforço da abóbada a seguir ao corte com injeção e projeção de betão e pregagens até estabilizar poderia ter sido uma solução prevista. No caso do túnel do Rossio nos anos 90, o empreiteiro, muito conhecido, pediu mais dinheiro e a REFER executou o contrato, contratou outro empreiteiro e ganhou no recurso que o empreiteiro ganancioso moveu (exemplo a seguir mas pouco seguido).

O PFN e suas incongruências

O PFN é o resultado dum estudo aprofundado feito por técnicos competentes, mas padece da subordinação imposta:

- i) à bitola ibérica e ao sistema de controle de velocidade CONVEL e respetivo módulo de interface STM, ambos tolerados pela regulamentação europeia apenas em casos justificados;
- ii) à partilha de serviços na nova linha de alta velocidade e nas linhas existentes convencionais de bitola ibérica por material circulante sem eixos variáveis, partilha essa evitável com transbordos bem projetados (por exemplo, com tratamento automático de bagagens);
- iii) à interdição da utilização da nova linha por mercadorias, contrariando um dos objetivos de rentabilização de investimentos da União Europeia;
- iv) ao conceito de ligações diametrais nas redes urbanas, promovendo a destruição de algumas ligações radiais existentes, imitando as novas linhas diametrais em Londres e Paris, esquecendo que nas áreas metropolitanas nacionais não existe a densidade de linhas daquelas cidades (exemplo de imitação fora de contexto, semelhante ao que aconteceu com a linha circular do metro de Lisboa que emulava

uma linha circular do metro de Londres que em 2009 foi transformada em linha em laço).

É importante, para confirmar o exposto, citar o próprio PFN no relativo ao tráfego de mercadorias: "A criação de ligações ferroviárias em bitola padrão (1435 mm) teria inegáveis vantagens no transporte de mercadorias internacional de longa distância, contribuindo para melhorar a competitividade das exportações portuguesas".

O sobressalto cívico do manifesto "Portugal, uma ilha ferroviária?" e as exportações portuguesas de bens

Quando Carlos Cipriano se interroga "porque não há um sobressalto cívico e político perante o fracasso do Ferrovias 2020?" e encontra no seu artigo respostas, sem dúvida esclarecedoras, permito-me recordar que sobressalto cívico já houve, ainda antes do desastre do programa ser evidente. No seguimento do referido estudo da CIP e de sucessivas posições da ADFERSIT, um grupo de académicos, empresários e técnicos publicou o manifesto "Portugal, uma ilha ferroviária?", em que se denunciava o isolamento ferroviário do país pela inexistência de planeamento para a construção da parte portuguesa do corredor atlântico norte e sul segundo os padrões de interoperabilidade das redes trans-europeias TEN-T (antigo regulamento 1315 e atual 1679) e as consequências gravosas em termos de limitação das exportações (dados posteriores à emissão do manifesto: em 2023 exportámos por modos terrestres para além dos Pirenéus 5,55 milhões de toneladas, à volta de 150.000 camiões por ano ou, se fossem comboios, 4.000 por ano, só para além dos Pirenéus, no valor de 26.275 milhões de euros, enquanto para Espanha exportámos 10,84 milhões de toneladas mas apenas no valor de 16.908 milhões de euros). O manifesto chamava também a atenção para a redução das emissões através da substituição das viagens aéreas Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid pela Alta Velocidade.

Também o manifesto não provocou um sobressalto

Não houve sobressalto na sequência do manifesto, apesar de sessões realizadas na Ordem dos Engenheiros em 2018 e 2023, de uma comunicação ao 10.º congresso do CRP no LNEC em 2022, de uma audição na Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas em 2023⁽⁶⁾, do destaque dado no congresso da ADFERSIT de 2023 à importância da bitola europeia nas linhas novas e da participação crítica na consulta pública sobre o PFN. Não houve sobressalto técnico, da parte das ordens de engenheiros e de economistas; não houve sobressalto cívico da parte da sociedade civil, provavelmente esquecida das aborrecidas aulas de Física do secundário em que se explicava por que o transporte ferroviário é energeticamente mais eficiente do que o rodoviário (facto que deveria ser suficiente para terminar a moda dos metrobus); não houve sobressalto político, provavelmente por esquecimento por parte dos deputados da comissão referida do artigo 165.1.z da Constituição que determina que são competência legislativa exclusiva da Assembleia da República as bases do ordenamento do território, e não do Governo, como abusivamente tem praticado, e muito menos da IP, sem que o TdC ou a PGR, a exemplo do que faz o ECA (Tribunal de Contas da UE) denunciem a inconformidade jurídica e os graves prejuízos económicos no futuro próximo.

A campanha desinformativa

Em vez disso, assistimos desde 2017 a uma campanha desinformativa, ao melhor estilo das técnicas de Schopenhauer. De vitória sem razão num debate, distorcendo o que se propôs, indo até à designação pejorativa de obsessão e de fetiche, ou repetindo na comunicação social o "alinhamento" do Governo com a Comissão Europeia.

i) Que os do manifesto queriam substituir a bitola ibérica de toda a rede existente (não, de acordo com o regulamento 1679, apenas se pretende a construção em bitola



européia e ERTMS das linhas novas dos corredores internacionais para passageiros e para mercadorias), com prioridade à rede *core* do regulamento 1679 com prazo de 2030.

ii) Que Espanha não tem planos para trazer a bitola europeia à fronteira com Portugal (foram os governos portugueses que desistiram do Poceirão-Caia enquanto Espanha se concentra no corredor mediterrânico).

iii) Que o sistema de eixos variáveis quer para passageiros quer para mercadorias dispensaria a bitola europeia na entrada em França (esquecendo que o objetivo principal é a resolução pontual de ligações entre as duas redes, uma vez que este sistema tem o problema do risco de avarias longe da manutenção, para além de inevitáveis demoras e dificuldades de sincronização de comboios).

O setor conservador não valoriza o apoio expresso da Comissão Europeia à construção do Rail Baltica, a nova linha para tráfego misto de 870 km entre Estónia, Letónia e Lituânia e a Polónia, e de nova ligação entre a Ucrânia (Lviv) e Hungria e Eslováquia, em ambos os casos em bitola europeia substituindo a bitola russa (1520 mm).

O desmantelamento das infraestruturas ferroviárias e dos seus quadros de pessoal e a desorçamentação constante desde os anos 90...

poderão ser as razões determinantes do desastre.

As isenções

Sendo verdade que o novo regulamento 1679 permite no seu artigo 17.5 obter isenções temporárias do cumprimento do requisito da bitola europeia na rede *core* de 2030, o Governo, a IP e os seus consultores não deverão ocultar as condições para essas isenções, que na prática funcionam como adiamentos da instalação da bitola europeia (sabe-se como a cultura tradicional trata as soluções provisórias que se tornam definitivas, anulando quaisquer vantagens económicas iniciais) e deverão comunicar à Comissão:

i) uma análise de custos benefícios negativa; anota-se que ela só o será se artificialmente se reduzir o período de operação da eventual nova linha com as inerentes vantagens de economia energética por redução das pendentes e da transferência da carga internacional de mercadorias para a ferrovia;

ii) o parecer do Estado membro vizinho e a forma de coordenação do corredor internacional comum, sendo conhecidas as posições dos últimos governos espanhóis no sentido da promoção dos corredores internacionais mediterrânico e atlântico;

iii) a avaliação do impacto da isenção na interoperabilidade e na continuidade da rede integrante do corredor internacional.

Operadores ferroviários privados de mercadorias em Portugal

Os operadores privados em Portugal de transporte ferroviário de mercadorias adaptam-se aos condicionamentos e resolvem o problema, beneficiando da sua natureza multinacional, com frotas de bitola diferente, para a Europa e para a península, contando dispor de ligação em bitola europeia França (Hendaye)-Vitoria em 2025 e França (Perpignan)-Valência em 2026 (já existe pelo túnel El Pertus ligação Perpignan-Barcelona para mercadorias e passagei-

ros). Precisamente pelo seu caráter multinacional, não sentem a premência de quebrar a limitação às exportações de bens que eles próprios reconhecem à diferença de bitolas (declarações do presidente da MEDWAY em entrevista à *Railway Gazette*: "evidentemente que ter a bitola única europeia seria o ideal").

Os operadores rodoviários não sentem também a premência do problema, provavelmente crendo que os camiões eléctricos sejam solução para a descarbonização e esquecendo o problema do congestionamento, dos acidentes e de que um comboio substitui 40 camiões.

A solução das autopistas ferroviárias (transporte de semirreboques por comboio)⁽⁷⁾

Como solução intermédia, que não requer a construção imediata de linhas em bitola europeia e permite o início da transferência para a ferrovia (progressiva ao longo do tempo da construção das novas linhas interoperáveis do corredor internacional) da carga rodoviária de longa distância, sugere-se a coordenação com Espanha da implementação das já referidas autoestradas ferroviárias (transporte de semirreboques por comboio). Dado o volume do investimento, será necessária a cooperação estatal e também da própria Comissão. Existe já um plano para uma linha entre o porto de Valência e o terminal do Entroncamento numa colaboração entre a Transitalia e Medway com material circulante Tetravagonka. Curiosamente, num vídeo promocional deste fabricante, é descrito o sistema R2L para semirreboques suscetíveis e não suscetíveis de elevação por guindaste (*craneable* e *not craneable*), estes últimos com vagões articulados de seis eixos e 34 metros de comprimento dotados de berços (*pocket*) suscetíveis de elevação por guindaste. O fabricante terminava o vídeo com duas imagens, uma de vagões de bitola ibérica "para Espanha e Portugal" e outra de vagões de bitola europeia "para a Europa". Provavelmente por tais imagens poderem sugerir que a Europa terminava nos Pirenéus, estas imagens foram retiradas do vídeo.

Aguardando-se para 2025 e 2026 a disponibilização das plataformas logísticas de Vitoria no corredor atlântico e de

Valência no corredor mediterrânico ligadas em bitola europeia a França, o sistema R2L facilitará a transferência de semirreboques de comboios em bitola ibérica ou de camiões para comboios em bitola europeia de longa distância. Será então de recomendar de acordo com o novo regulamento 1679 de integração das mercadorias nos corredores internacionais de AV, um plano de sucessiva aproximação dos portos portugueses deste tipo de plataformas logísticas⁽⁸⁾.

A gestão de duas redes como solução

Sem desvalorizar a opinião do bastonário da Ordem dos Economistas sobre a necessidade de um planeamento integrador e eficaz (evidenciada pela simultaneidade na urgência de tomada de decisões sobre os traçados da linha de AV Porto-Lisboa, sobre a TTT, sobre a mobilidade urbana e suburbana da AML e sobre o serviço ferroviário do novo aeroporto)⁽⁹⁾, julgo que o cerne da questão consiste na insistência do setor conservador da IP na gestão única de rede existente de bitola ibérica quando, a exemplo de Espanha, deveria assumir-se a gestão e orçamentos separados de duas redes, uma de bitola ibérica e eventualmente CONVEL e STM, e outra de bitola europeia, ERTMS, Alta Velocidade para passageiros e mercadorias para 120 km/h e pendentes de 1,2% máximo (razão para privilegiar linhas novas, com a conseqüente economia energética, em detrimento da "modernização" de linhas existentes).

Competência legislativa para as decisões sobre traçados

Como já referido, do ponto de vista constitucional, não é o Governo nem a IP nem consultores de concurso público que têm competência para definir as bases de ordenamento do território que determinem os traçados das novas linhas de AV (incluindo a opção entre a margem direita ou a margem esquerda do Tejo para o percurso Carregado-Lisboa), das novas linhas da rede suburbana da AML, das novas linhas de ligação ao novo aeroporto e respetivo terminal rodoferroviário (conforme a regulamentação europeia), da localização precisa da ponte ou túnel da TTT (do ponto de vista técnico, com a particularidade



de se tratar de uma zona sísmica, só após uma campanha de sondagens se poderá determinar se a melhor solução será ponte, túnel ou mista). Infelizmente os sucessivos governos optaram pelo abuso de poder e recusam uma solução análoga à CTI para o novo aeroporto. Manifestaram falta de humildade ao não quererem ouvir os pareceres da sociedade civil contrários aos planos do Ferrovias 2020, PNI2030 e PFN, ao não envolverem o CSOP, ao recusar o lançamento de um concurso público internacional com o apoio técnico e financeiro da Comissão Europeia para a definição dos traçados. Os traçados que têm sido anunciados pelo atual governo, para além de não terem sido validados no âmbito dos PROT, são de operação gravosa pelos percursos adicionais que pressupõem (exemplos: recurso à quadruplicação de linhas suburbanas/intercidades em Taveiro-Coimbra; desvio para Campanhã quando o objetivo é o aeroporto; insuficiência de sondagens geológicas e análises de custos benefícios para decisão pela margem direita ou esquerda do Tejo da ligação Porto-Lisboa: pela margem direita do Tejo 290 km; pela margem esquerda e ponte Chelas-Barreiro 340 km; pela margem esquerda e ponte Beato-Montijo 330 km).

Conclusão

Recusar a solução de gestão separada das duas redes, uma existente de bitola ibérica/CONVEL/STM e outra nova de bitola europeia/ERTMS, implica na prática eternizar a bitola ibérica, reduzir a maioria da operação à Península Ibérica insistindo nas isenções temporárias e nas perdas de financiamento comunitário, e adiar a transferência para a ferrovia de carga rodoviária com destino à Europa além Pirenéus e dos passageiros das ligações aéreas Lisboa-Porto e Lisboa-Madrid. Numa frase sintética, divergir da Europa e de Espanha. O que evidentemente não posso subscrever como técnico e como cidadão. ✘

santos.silva45@hotmail.com

NOTAS

- (1) Artigo de 28 de julho de 2024 de Carlos Cipriano sobre os atrasos do Ferrovias 2020:
<https://www.publico.pt/2024/07/28/economia/noticia/oito-anos-ferrovias-2020-nao-chegou-meio-percurso-2098306>
- (2) Crónica de J.M.Tavares no Público de 6 de agosto de 2024 sobre a ferrovia em Portugal:
<https://www.publico.pt/2024/08/06/opiniao/opiniao/pais-passar-comboios-passassem-claro-2099933>
- (3) Artigo de António Barreto de 10 de agosto de 2024 sobre 4 falhanços nacionais, sendo o terceiro a ferrovia:
<https://www.publico.pt/2024/08/10/opiniao/opiniao/culpados-habituais-2100405>
- (4) Entrevista do coordenador do corredor atlântico Carlo Secchi em 25 de maio de 2024 por Carlos Enes
<https://cnnportugal.iol.pt/videos/ue-quer-linhas-ferroviarias-compativeis-de-uma-ponta-a-outra-projeto-do-tgv-portugues-nao-cumpre-para-ja-o-requisito/6652264a0cf2a41c2ed9499e>
- (5) Carta aberta ao senhor Ministro das Infraestruturas
https://1drv.ms/w/s!A19_rthOlBwe0n10QZ2WAD0c-81K?e=TyCaJV
- (6) Pedido de audiência à 6.ª comissão, realizada sem resultados práticos
https://1drv.ms/w/s!A19_rthOlBwe0n7INaLitDe_q9zG?e=6R1vQ3
- (7) Vagões articulados para semirreboques https://vk.com/video-216942219_456239246
- (8) Sugestão de faseamento da aproximação aos portos nacionais das plataformas logísticas com bitola europeia
https://1drv.ms/w/s!A19_rthOlBwe0nOnws6AqP_6yk7?e=LEvBiO
- (9) AV TTT ligações a aeroportos, catálogo de hipóteses
https://1drv.ms/w/s!A19_rthOlBwe0Ajo1gxYeBYBkvNf?e=cgiwPI

Inteligência artificial e emprego

riscos e oportunidades no mercado de trabalho português

A IA tem o potencial de melhorar o bem-estar das pessoas e promover uma economia mundial sustentável.

No entanto, é importante considerar e mitigar os seus impactos negativos sobre os trabalhadores e o mercado de trabalho.

A evolução tecnológica, a par do aumento das qualificações e das alterações demográficas, é uma das megatendências identificadas em 2019 pela OCDE⁽¹⁾ que mais tem contribuído para a transformação do mercado de trabalho global, motivando debates intensos sobre os seus impactos na composição do emprego, nos salários ou na distribuição de rendimentos, bem como sobre as políticas a seguir por forma a mitigar os seus potenciais efeitos negativos ou a estimular o aproveitamento dos efeitos seus positivos, nomeadamente ao nível dos ganhos de produtividade daí decorrentes.

A disseminação da automação e da robótica nos processos industriais e da digitalização nos vários setores da economia e da sociedade contribuíram para a substituição das tarefas repetitivas e rotineiras, assentes quer no trabalho manual quer no trabalho intelectual, com maior intensidade nas duas últimas décadas do século XX, gerando fenómenos de polarização do mercado de trabalho. Esta polarização, por sua vez, traduziu-se no crescimento do emprego situado nos extremos da distribuição salarial, nomeadamente o emprego em profissões pouco qualificadas, mas com maior intensidade em tarefas não rotineiras (por



exemplo, no setor dos serviços pessoais ou nas atividades turísticas) em simultâneo com o crescimento do emprego em profissões com predominância de tarefas intensivas em conhecimento associadas a competências dificilmente substituíveis por sistemas automáticos e/ou digitais (por exemplo, competências sociais, ou de direção), e na contração do emprego em profissões de complexidade intermédia, intensivas em tarefas rotineiras, passíveis de serem codificadas e desempenhadas por equipamentos automáticos ou digitais.

No caso da Inteligência Artificial (IA), em particular a IA generativa, tem sido observada uma evolução muito rápida, não só na sua capacidade em desempenhar tarefas cognitivas mais complexas, associadas não apenas ao reconhecimento e análise de padrões, mas igualmente à previsão de comportamentos e tomada de decisão. A IA fez progressos igualmente impressionantes em muitos outros domínios, incluindo: capacidade de geração de imagem, voz e vídeo, visão computacional (por exemplo, classificação e rotulagem de imagens), raciocínio, resolução de problemas, jogos, bem como compreensão de leitura e aprendizagem⁽²⁾⁽³⁾. Assim, o seu alcance no mercado de trabalho afigura-se altamente impactante e com profundas alterações na configuração dos contextos laborais, num contexto em que progressos significativos têm sido conseguidos num muito curto espaço de tempo.

IA no mercado de trabalho

Riscos e oportunidades

Uma das principais motivações para as empresas adotarem IA é o seu impacto na eficiência produtiva, com aumento da produtividade em simultâneo com a redução dos custos de produção. Em paralelo, a IA também pode coadjuvar as empresas a melhorar a qualidade dos produtos ou serviços, aumento assim o valor gerado. Por seu turno, os trabalhadores podem beneficiar diretamente através de melhorias na qualidade do emprego e nas condições de trabalho nomeadamente ao nível do seu bem-estar e satisfação⁽³⁾. Na verdade, a IA tem o potencial de eliminar tarefas perigosas ou fastidiosas e, em vez disso, criar tarefas mais complexas

e mais interessantes. Pode aumentar o envolvimento dos trabalhadores, dar-lhes maior autonomia e até melhorar a sua saúde mental. Alguns trabalhadores podem também beneficiar de salários mais elevados.

Embora existam benefícios potenciais, existem também riscos significativos, incluindo para o emprego. Se umas das principais motivações das empresas para investir em IA é aumentar a sua eficiência, um dos resultados possíveis é a redução dos custos com pessoal. Se uma distinção fundamental entre IA e tecnologias anteriores é que a IA é capaz de automatizar tarefas não rotineiras e com conteúdo cognitivo elevado, então, serão as profissões altamente qualificadas as mais expostas aos recentes avanços em IA, incluindo: profissionais de negócios; gestores; profissionais da ciência e da engenharia; e profissionais jurídicos, sociais e culturais. Isso amplia o impacto potencial da automação consideravelmente além do que era possível anteriormente.

Emprego e Inteligência Artificial

Aplicação ao caso português

O relatório “Estado da Nação, Educação, Emprego e Competências em Portugal” de 2024, da Fundação José Neves⁽⁴⁾, avalia a exposição à IA dos trabalhadores em Portugal, ou seja, a possibilidade das atividades que os trabalhadores desempenham serem substituídas ou auxiliadas por IA, evidenciando que tipos de trabalhadores serão afetados negativamente (substituição) ou positivamente (complementaridade).

De acordo com o índice de exposição à Inteligência Artificial (Artificial Intelligence Occupational Exposure – AIOE), adaptado ao contexto português⁽⁵⁾, as profissões mais expostas estão associadas às áreas administrativas, financeira e de gestão, mas também incluem as áreas de psicologia e de direito. As profissões menos expostas correspondem a profissões que requerem menores qualificações, como é o caso dos trabalhadores de limpeza ou os trabalhadores não qualificados da indústria e agricultura, e também as profissões com maiores requisitos em termos de destreza manual e física, como, por exemplo, os desportistas e os bailarinos.

Em termos globais, 18,3% dos trabalhadores por conta de outrem (com exclusão da Administração Pública), em 2021, encontravam-se em profissões com elevado nível de exposição. As mulheres estão em profissões mais expostas que os homens (20,9% face a 16,0%), e os trabalhadores com maiores habilitações escolares também apresentam maiores níveis de exposição. Os trabalhadores mais expostos à IA auferem salários mais elevados – dos que obtêm um ganho mensal superior a dois mil euros, mais de metade estão em profissões muito expostas – e estão mais representados entre aqueles que são contratados sem termo.

Para além do cálculo da exposição à IA, o relatório apresenta também uma classificação das profissões de acordo com o impacto potencial da IA do seguinte modo:

(1) Profissões de vulnerabilidade baixa (Exposição elevada

& Complementaridade elevada): potencialmente muito expostas à IA, mas em que a IA poderá contribuir para um aumento da produtividade do trabalho.

(2) Profissões de vulnerabilidade elevada (Exposição elevada & Complementaridade baixa): potencialmente muito expostas à IA, mas em que a IA poderá substituir de forma substancial um conjunto significativo de tarefas. Os trabalhadores destas profissões são os mais vulneráveis à disseminação e adoção da IA.

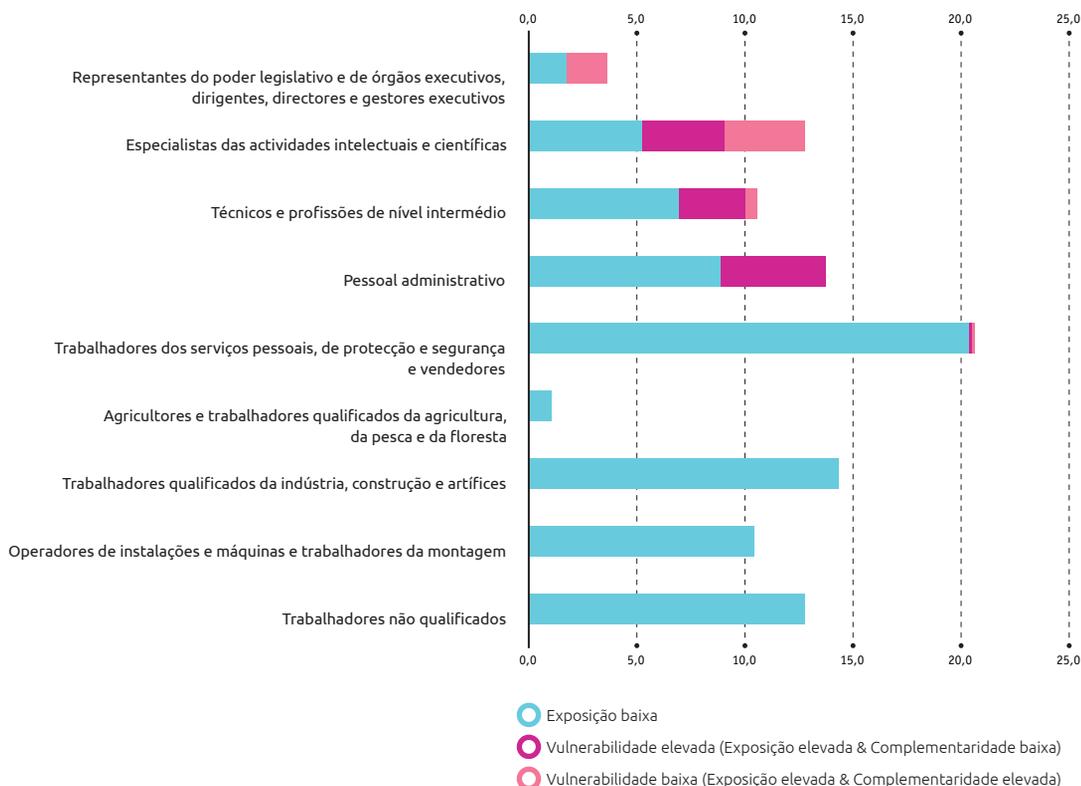
(3) Profissões com exposição baixa à IA, independentemente do nível de complementaridade da IA à sua profissão.

A figura 1 apresenta o peso no emprego por conta de outrem total de cada um dos grupos. Dos 18,3% dos traba-

Figura 1

PERCENTAGEM DE TRABALHADORES EMPREGADOS EM PROFISSÕES POR NÍVEL DE EXPOSIÇÃO E COMPLEMENTARIDADE À IA EM 2021, POR GRANDE GRUPO DE PROFISSIONAL

EM PERCENTAGEM DO EMPREGO POR CONTA DE OUTREM TOTAL



Fonte: Fundação José Neves (2024). Estado da Nação, Educação, Emprego e Competências em Portugal.



lhadores em profissões muito expostas à IA, dois terços (12%) estão em profissões de vulnerabilidade elevada. Os trabalhadores com maior exposição e em profissões de maior complementaridade representam 6,2% do emprego. Mais de metade destes trabalhadores pertencem ao grupo profissional dos “especialistas das atividades intelectuais e científicas”, embora neste grupo seja também expressivo a percentagem de trabalhadores em profissões vulneráveis, com 3,8% do emprego total. Já os trabalhadores do grupo com maior vulnerabilidade à introdução da IA estão concentrados nos grupos “pessoal administrativo” e “técnicos e profissões de nível intermédio”, com 4,9% e 3,1% do emprego total, respetivamente.

Estes resultados estão em linha com as conclusões de estudos semelhantes para outros países europeus ou para os EUA: são principalmente as profissões com salários mais elevados e que exigem maiores níveis de educação ou de qualificação que estão mais expostas à IA, podendo ser afetados quer negativamente (por substituição) ou positivamente (por aumento de produtividade).

Notas finais

Embora até à data existam poucas provas de efeitos negativos no emprego devido à IA, tal pode dever-se ao facto de a adoção da IA ainda ser relativamente baixa. Por outro lado, os trabalhadores necessitam de tempo e de formação para se adaptarem a esta nova ferramenta e obterem o máximo proveito da mesma. A aprendizagem ao longo da vida assume, assim, um papel crucial, em que a qualificação (*upskilling*) e requalificação (*reskilling*) dos trabalhadores é vista como essencial para que estes se possam adaptar e fazer frente às novas exigências do mercado de trabalho.

As empresas também precisam se reinventar, ajustando-se à nova dinâmica, onde a capacidade de inovar é fundamental. É imprescindível valorizar o capital humano e desenvolver competências como criatividade, empatia e pensamento crítico.

A IA tem o potencial de melhorar o bem-estar das pessoas,

promover uma economia mundial sustentável, aumentar a inovação e a produtividade, e ajudar a enfrentar desafios globais. No entanto, é importante considerar e mitigar seus impactos negativos sobre os trabalhadores e o mercado de trabalho desde o início. Tanto empresas, valorizando seu capital humano, quanto governos, priorizando a aprendizagem ao longo da vida, devem focar na qualificação e requalificação dos trabalhadores para assegurar uma adaptação eficaz a essas mudanças. ✖

NOTAS

- (1) Ver OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ee00155-en>.
- (2) Segundo a OECD (2023), a IA já pode responder a 80 % das perguntas de literacia do Inquérito da OCDE sobre as Competências dos Adultos do Programa Internacional de Avaliação das Competências dos Adultos (PIAAC) e a dois terços das perguntas de numeracia.
- (3) OECD (2023), *OECD Employment Outlook 2023: Artificial Intelligence and the Labour Market*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/08785bba-en>
- (4) Ver <https://www.joseneves.org/estado-da-nacao/estado-da-nacao-2024>.
- (5) A metodologia utilizada seguiu a abordagem proposta por Felten et al. (2021), de construção de um índice de exposição à inteligência artificial (Artificial Intelligence Occupational Exposure - AIOE, no original). Ver Felten, E., Raj, M., & Seamans, R. (2021). Occupational, industry, and geographic exposure to artificial intelligence: A novel dataset and its potential uses. *Strategic Management Journal*, 42(12), 2195-2217.

REDES de conhecimento

As redes de conhecimento terão que ser um verdadeiro acelerador de modernidade estratégica empresarial.

A mensagem que vem de Bruxelas é muito clara – só com uma aposta séria em novas redes de conhecimento será possível desenvolver uma economia inteligente, com efeitos no mercado. Portugal está nesta rota e importa mostrar que há um novo capital de competência estratégica de base nacional. Numa época de crise complexa, o objectivo das novas redes de inovação e competitividade implica uma mobilização das competências nacionais para uma nova agenda. O futuro de Portugal faz-se com os portugueses e é essa a mensagem central que importa deixar nestes tempos de crise.

Portugal precisa efectivamente de potenciar a sua presença activa nas redes internacionais de inovação e competitividade, com todas as consequências do ponto de vista de impacto na sua matriz económica e social. A política pública tem que ser clara – há que definir prioridades do ponto de investimento estrutural nos sectores e nos territórios, sob pena de não se conseguirem resultados objectivos. Estamos no tempo dessa oportunidade. Definição clara dos pólos de competitividade em que actuar (terão que ser poucos e com impacto claro na economia); selecção, segundo critérios de racionalidade estratégica, das zonas territoriais onde se vai actuar e efectiva mobilização de redes activas de comercialização das competências existentes para captação de IDE de Inovação.

O Investimento Directo Estrangeiro desempenha neste contexto um papel de alavancagem da mudança único. Portugal precisa de forma clara de conseguir entrar com sucesso no roteiro do IDE de inovação associado à captação de empresas e centros de I&D identificados com os sectores mais dinâmicos da economia – tecnologias de informação e comunicação, biotecnologia, automóvel e aeronáutica, entre outros. Trata-se duma abordagem distinta, protagonizada por redes activas de actuação nos mercados globais envolvendo os principais protagonistas sectoriais (empresas líderes,



universidades, centros I&D), cabendo às agências públicas um papel importante de contextualização das condições de sucesso de abordagem dos clientes.

Uma nova economia, capaz de garantir uma economia nova sustentável, terá que se basear numa lógica de focalização em prioridades claras. Assegurar que o IDE de Inovação é vital na atracção de competências que induzam uma renovação activa estrutural do tecido económico nacional; mobilizar de forma efectiva os centros de competência para esta abordagem activa no mercado global – mas fazê-lo tendo em atenção critérios de racionalidade estratégica definidos à partida, segundo opções globais de política pública, que tenham em devida atenção a necessidade de manter níveis coerentes de coesão social e territorial.

As redes de conhecimento terão que ser desta forma um verdadeiro acelerador de modernidade estratégica empre-

sarial, centrada na criação de valor sustentado em linhas de acção de cooperação operacional com sucesso. Através destas redes, a aposta em novos modelos de inovação e criatividade ajudará as empresas e as suas equipas de gestão a poder ambicionar mais resultados no futuro, com forte impacto na estratégia interna e no seu posicionamento dentro dos diferentes ecossistemas em que actua.

Precisamos, por isso, de saber mobilizar a sociedade para esta agenda de criação de valor que vai de facto implicar um novo sentido de inteligência colectiva e de aposta na inovação aberta como a melhor forma de reposicionar o contributo dos diferentes atores económicos e sociais. Esta é uma agenda que não se faz por decreto e será um verdadeiro desafio a um sentido de compromisso com o futuro. ✘

jaime.quesado@gmail.com

Construa a sua

INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA



Desde há mais de 20 anos que o **BPG** oferece a Particulares, Empresas e Instituições as soluções de poupança e investimento que ajudam a concretizar os seus objetivos.

Ligações sempre pautadas pela interação humana de uma equipa experiente e um serviço de excelência.

Faça as escolhas inteligentes para o seu futuro financeiro.

Saiba mais em www.bpg.pt

Estamos ligados.

KEEPING IT FAIR

Envelhecimento demográfico, equidade intergeracional e estabilizadores automáticos nos sistemas de protecção social⁽¹⁾

JORGE MIGUEL BRAVO

NOVA INFORMATION MANAGEMENT SCHOOL

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

UNIVERSITÉ PARIS-DAUPHINE PSL

BRU-ISCTE-IUL

MagIC

CEFAGE-UE PORTUGAL

Mecanismos de ajustamento automático nos sistemas de pensões

A necessidade de restabelecer a sustentabilidade económica, financeira e demográfica dos sistemas públicos e privados de protecção social em face de uma alteração estrutural nos equilíbrios demográficos, níveis de crescimento económico e da produtividade insuficientes, mercados de trabalho em rápida transformação, uma pressão crescente sobre as finanças públicas, baixa rentabilidade dos investimentos financeiros, reformas no enquadramento regulatório, e uma crescente desconfiança em relação ao contrato social intergeracional despoletaram, nas últimas duas décadas, um intenso debate e a adopção de reformas de vária ordem na protecção social pública e complementar privada.

Essas reformas traduziram-se, grosso modo, em ajustes paramétricos de natureza incremental com impacto na despesa e fontes de financiamento dos sistemas (por exemplo, alterações na base de incidência e nas taxas contributivas, mudanças nas regras de cálculo das prestações sociais, alterações na idade estatutária de reforma, mudanças na actualização das prestações em pagamento). Em alternativa e/ou complemento, muitos países (por exemplo, a Suécia, a Itália, a Noruega) adoptaram reformas mais profundas de carácter sistémico envolvendo a transição de um sistema de repartição contemporânea de benefício definido para um sistema de repartição com

contas individuais de contribuição definida (NDC scheme). Na maioria dos países da OCDE (Portugal é excepção), promoveu-se a adopção, obrigatória ou facultativa, de sistemas de protecção social multipliar com reforço dos sistemas complementares de base ocupacional (planos e fundos de pensões) e individual, assentes na poupança e na acumulação e gestão de patrimónios dedicados à protecção social. Expandiu-se ainda a criação de fundos de reserva financeira (patrimónios autónomos, por exemplo, FEFSS) geridos em capitalização financeira com intervenção nos mercados monetário, de capitais e imobiliário, para fazer face à transição demográfica e à saída do mercado de trabalho da denominada geração *baby boom*.

Nos sistemas públicos de pensões, um denominador comum neste ímpeto reformista tem sido a introdução de Mecanismos de Ajustamento ou reequilíbrio Automático (MAA), definidos genericamente como um conjunto de regras explícitas predefinidas que alteram automaticamente os parâmetros e/ou os benefícios e as contribuições do sistema com base na evolução observada de indicadores demográficos, económicos ou financeiros. Estes mecanismos decidem antecipadamente como o sistema deve ser regulado para restaurar a solvência financeira se ocorrer um aumento no rácio de dependência dos idosos (por exemplo, sistema por pontos na Alemanha), se for observado um declínio na força de trabalho (por exemplo, Japão), como devem ser ajustadas as idades normal e antecipada de reforma perante o aumento na esperança de vida (por exemplo, Dinamarca, Países Baixos, Portugal), como calibrar o sistema se for observado um declínio nos salários (por exemplo, Alemanha), ou como repartir os custos do ajustamento se o sistema entrar em défice a longo prazo (por exemplo, mecanismos de reequilíbrio automático na Suécia, Canadá ou EUA)⁽²⁾.

Os estabilizadores automáticos usados nos sistemas de protecção social diferem em múltiplos aspectos de desenho e de gestão, por exemplo quanto: (i) ao

evento que despoleta o MAA (por exemplo, alterações na esperança de vida); (ii) ao momento em que a correcção pode ocorrer: fases de acumulação, anuitização ou desacumulação das pensões; (iii) à natureza automática ou mera recomendação de acção política produzidas; (iv) ao parâmetro que deve ser ajustado (por exemplo, taxa de actualização das pensões); (v) à natureza certa (real) ou projectada (prevista) do evento activador do MAA; (vi) à natureza *ex-ante* ou *ex-post* do ajuste a efectuar, eventualmente incorporando mecanismos de correcção dos desvios; (vii) à periodicidade da revisão; e (viii) a outras características específicas de desenho do sistema (por exemplo, desfasamentos temporais na concretização do MAA).

A introdução de MAA altera a redistribuição intra e intergeracional dos custos e dos benefícios nos sistemas de protecção social, modifica a forma como o risco (por exemplo, risco de longevidade, risco político) é partilhado e transforma a natureza da promessa de benefício que é oferecida aos trabalhadores mais jovens, mudando o paradigma quanto à responsabilidade pela garantia de um rendimento adequado na velhice.

Pese embora o objectivo principal da introdução de MAA seja o de minimizar o impacto de choques económicos e/ou demográficos no financiamento dos regimes de pensões, na economia política das reformas existem outras dimensões da reestruturação do estado de bem-estar que devem ser consideradas. Entre elas incluem-se um objectivo implícito de introduzir racionalidade actuarial e económica nos sistemas para melhor fundamentar as mudanças necessárias, adaptando-os às mudanças de normas e exigências, e a novas concepções sobre o alcance dos objectivos da protecção social. Em paralelo, a introdução de MAA visa contornar o risco político de negociações regulares entre parceiros sociais para aprovar reformas muitas vezes impopulares que podem envolver reduções actuais e/ou futuras nos benefícios. A experiência mostra-nos que os governos tendem a pro-

crastinar e adiar as reformas dos sistemas de pensões devido aos custos políticos que estas podem acarretar e à oposição dos parceiros sociais e/ou de grupos de interesses organizados.

A introdução de MAA visa substituir a adopção regular de medidas discricionárias, frequentemente não fundamentadas e motivadas por razões eleitoralistas contribuindo, desta forma, para reforçar a credibilidade política do sistema e para preservar a confiança social e o apoio ao contrato intergeracional. Evitam-se, assim, crises de finanças públicas indesejáveis, que na ausência de ajustes se tornam inevitáveis e acabam por produzir cortes abruptos na cobertura e valor das prestações sociais. Para tentar escapar à culpabilização por políticas impopulares, os decisores políticos recorrem, frequentemente, a estratégias de compensação e ofuscação incluindo, por exemplo, a ocultação e adulteração dos relatórios sobre a sustentabilidade dos sistemas, a sequenciação das reformas, a imposição de longos períodos de transição e a penalização das gerações mais jovens, menos atentas às consequências das medidas sobre o seu rendimento futuro.

Uma das principais tendências nas reformas efectuadas prende-se com a introdução de MAA indexados à evolução da esperança de vida à idade da reforma. Esta ligação assume múltiplas formas. Em primeiro lugar, o valor inicial da pensão passou a depender dos denominados factores de sustentabilidade (por exemplo, Portugal, Finlândia). Em Portugal, o factor de sustentabilidade é definido como o rácio entre as esperanças de vida aos 65 anos de idade no ano base (inicialmente 2006, alterado para 2000 em 2014), $e_{65,2000}^P$, e no ano anterior ao da reforma, $e_{65,t-1}^P$, $FS_x^{PRT}(t) = e_{65,2000}^P / e_{65,t-1}^P$. Aumentos da esperança de vida traduzem-se em menores pensões iniciais e subsequentes contrabalançando, parcialmente, numa lógica de justiça intergeracional, o custo acrescido de períodos de reforma mais longos⁽³⁾. Em termos de adequação, o factor de sustentabilidade reduz gradualmente a taxa de substituição face aos rendimentos do trabalho pré-reforma. Aumenta, por isso, o risco

de pobreza absoluta e relativa na velhice, comprometendo um dos principais objectivos dos sistemas de protecção social⁽⁴⁾. A indexação das pensões à esperança de vida aumenta a incerteza sobre o rendimento na reforma e a própria duração do ciclo de vida após esse momento, parâmetros considerados críticos no planeamento das decisões de consumo, poupança ou participação no mercado de trabalho, com possíveis efeitos no bem-estar subjectivo.

Em segundo lugar, em muitos países (por exemplo, Dinamarca, Portugal⁽⁵⁾), as idades de reforma passaram a estar indexadas à evolução da esperança de vida. Em Portugal, a idade normal de reforma por velhice no ano, t , $x_{R,t}^{\square}$, é actualmente determinada pela seguinte fórmula:

(1)

$$x_{R,t}^{\square} = 66 + \frac{2}{3} (e_{65,t-2}^P - e_{65,2012}^P).$$

A equação (1) estabelece, genericamente, que dois terços dos ganhos de esperança de vida aos 65 anos de idade (relativamente ao ano base de 2012) devem ser transferidos para a geração activa através de um prolongamento da carreira contributiva, sendo que apenas um terço se reflectirá num aumento da duração do tempo vida esperado na reforma. Esta repartição dos ganhos de longevidade foi feita de forma *ad-hoc* e não tem suporte, como veremos adiante, numa relação de equilíbrio actuarial justa entre gerações.

Em terceiro, nalguns países (por exemplo, França, Itália), os requisitos de elegibilidade para acesso à pensão por velhice ficaram dependentes da duração dos períodos contributivos e, por essa via, da longevidade total e no mercado de trabalho. Em quarto, nalguns países (por exemplo, Países Baixos), a actualização das pensões em pagamento passou a depender da dinâmica da longevidade, desligando-se parcialmente de variáveis clássicas como a inflação ou o crescimento do PIB. Em quinto, países como Portugal fazem depender as penalizações (bonificações) por

reforma antecipada (postecipada) da duração das carreiras contributivas.

A introdução de MAA ligados à esperança de vida apresenta, contudo, fragilidades destacando-se a utilização de indicadores de longevidade extraídos de tabelas de mortalidade estimadas segundo uma óptica de período e não por coorte. Esta opção subestima de forma sistemática a longevidade remanescente após a reforma e gera, *ex-ante*, de forma implícita e não intencional, transferências de rendimento dos trabalhadores no activo para os pensionistas. Esta escolha viola princípios de justiça actuarial na relação contributiva, distorce as decisões de participação no mercado de trabalho e adia as reformas necessárias ao sistema. Em segundo lugar, os MAA indexados à esperança de vida adoptam métricas uniformes da longevidade humana para distintos grupos socioeconómicos, menospreza a recente evidência empírica que aponta a existência de um gradiente significativo da esperança de vida por grupos socioeconómicos. Esta opção introduz regressividade nos sistemas de pensões, redistribuindo riqueza dos indivíduos com menor longevidade (educação, rendimento) para os grupos como maior esperança de vida. Em terceiro, as tendências de aumento da esperança de vida não são acompanhadas de ganhos equivalentes na esperança de vida com saúde, desafiando assim a eficácia das reformas empreendidas, que dependem em boa medida do prolongamento da vida activa. Por fim, os MAA tendem a negligenciar a justiça intergeracional, minando o apoio político e social ao contrato entre gerações. Recordamos que uma das razões primeiras pelas quais os governos têm um mandato para impor a participação obrigatória nos sistemas de pensões é precisamente a promoção de uma justa partilha dos riscos económicos, demográficos e sociais entre gerações.



Estabilizadores automáticos e equidade entre gerações

Para resumir os requisitos de justiça actuarial e neutralidade entre gerações a satisfazer pelos MAA indexados a choques demográficos e/ou económicos⁽⁶⁾, considere-se um regime de pensões de benefício definido não financeiro (*earnings-related NDB*), com pensão inicial dependente da totalidade dos rendimentos revalorizados obtidos ao longo da carreira contributiva, calculada actuarialmente com base na esperança de vida à idade da reforma. A condição de equilíbrio actuarial intemporal do sistema de pensões é respeitada quando o valor revalorizado das contribuições e quotizações (capital notional), acrescido de eventuais fundos de reserva financeira (capital real), iguala o valor actual das responsabilidades actuais e futuras do sistema (a *pension wealth*). Formalmente:

(2)

$$A_t \cdot c_t \cdot V_t + F_t = L_t \cdot P_{x_r(t)} \cdot a_{x_r(t)}^{\pi, y},$$

onde A_t representa o número de contribuintes activos no sistema; c_t designa a taxa contributiva; V_t denota o salário médio pensionável w_t do conjunto dos trabalhadores participantes no sistema, auferido desde a idade de entrada no mercado de trabalho x_e e revalorizado usando uma taxa de indexação ou revalorização v_t ; x_r é a idade estatutária de reforma; F_t representa, caso existam, as fontes de financiamento externo do sistema (por exemplo, um fundo de reserva financeira do tipo FEFSS, receitas fiscais gerais ou dedicadas); L_t denota o número de pensionistas; $a_{x_r(t)}^{\pi, y}$ simboliza o factor de renda vitalícia calculado à idade $x_r(t)$ usando uma abordagem por coorte no cálculo da longevidade remanescente, isto é, usando tábuas de mortalidade dinâmicas ou prospectivas, com $a_{x_r(t)}^{\pi, y} := \sum_{\tau=1}^{o-x_r} \left(\frac{1+\pi}{1+y}\right)^\tau P_{x_r(t)}$ onde π designa a taxa de crescimento das pensões, y simboliza a taxa de

desconta do sistema PAYG, e ${}_t P_x$ representa a probabilidade de um indivíduo com idade x no ano t sobreviver τ anos; $P_{x_r(t)}$ representa a pensão de velhice inicial (anual), que é calculada da seguinte forma:

(3)

$$P_{x_r(t)} = \Theta_t \cdot N_{x_r(t)} \cdot \overline{RE}_{x_r(t)} \cdot RF_{x_r(t)} \cdot b_{x_r(t)},$$

onde Θ_t representa uma taxa de formação da pensão linear (*flat*) por cada ano com registo de contribuições, $N_{x_r(t)} = X_r(t) - X_e$ expressa a duração em anos da carreira contributiva, $RF_{x_r(t)}$ denota o factor de sustentabilidade; $b_{x_r(t)}$ são decrementos (incrementos) devidos por antecipação ($b_{x_r(t)} < 1$) ou diferimento ($b_{x_r(t)} > 1$) da idade de reforma face à idade estatutária; $\overline{RE}_{x_r(t)}$ simboliza os rendimentos médios revalorizados auferidos ao longo de toda a carreira contributiva.

O equilíbrio actuarial do sistema de pensões é influenciado pela evolução do efectivo (e composição) populacional e pela dinâmica do mercado de trabalho (salários, emprego, desemprego). Como tal, choques de natureza demográfica (por exemplo, envelhecimento, baixa fecundidade, ganhos de longevidade), e/ou alterações no mercado de trabalho (por exemplo, na taxa de actividade, no desemprego) com impacto na dimensão e a composição da população activa afectam o equilíbrio do sistema. Designemos por D_t o rácio de dependência dos idosos (OADR) do regime - rácio entre o número de pensionistas L_t e o número de trabalhadores activos A_t -, $D_t = L_t/A_t$. A condição de equilíbrio (2) dá lugar a:

(4)

$$c_t \cdot V_t + \frac{F_t}{A_t} = D_t \cdot P_{x_r(t)} \cdot a_{x_r(t)}^{\pi, y}.$$

A equação (4) evidencia que aumentos na longevidade e/ou alterações no rácio de dependência dos idosos exigem a alteração dos parâmetros do sistema (por exemplo, idade de reforma, taxa de contribuição, factor de sustentabilidade, taxa de actualização das pensões) de forma a preservar o equilíbrio financeiro

e a justiça e neutralidade actuarial entre gerações. Caso contrário, o sistema dependerá crescentemente de fontes externas de financiamento, perdendo a sua natureza contributiva e de solidariedade interprofissional, passando a adoptar uma matriz assistencialista.

Sem perda de generalidade, admita-se que os parâmetros que não são instrumentos directos de política pública se mantêm inalterados, que os indivíduos se reformam à idade normal, que o factor de sustentabilidade é constante e que o sistema não recebe financiamento externo. Para garantir a justiça e neutralidade do sistema entre os membros das gerações inicial (geração 0) e actual (geração t), a seguinte relação entre contribuições e benefícios deve ser respeitada:

$$\frac{c_t}{c_0} \cdot \frac{V_t}{V_0} = \frac{D_t}{D_0} \cdot \frac{\Theta_t \cdot N_{x_r(t)}}{\Theta_0 \cdot N_{x_r(0)}} \cdot \frac{\overline{RE}_{x_r(t)}}{\overline{RE}_{x_r(0)}} \cdot \frac{a_{x_r(t)}^{\pi,y}}{a_{x_r(0)}^{\pi,y}} \quad (5)$$

A equação (5) oferece um menu completo de MAA e de regras de política pública destinadas a neutralizar o impacto de choques económicos e/ou demográficos no sistema de pensões preservando os princípios fundamentais da justiça actuarial e da neutralidade entre gerações. Enquadra, por isso, um contrato social intergeracional credível e sustentável. Na prática, sabemos que algumas das escolhas são política e socialmente difíceis de implementar e sustentar. Conceptualmente, as intervenções podem ocorrer nas fases de acumulação, anuitização e desacumulação do ciclo de vida. Neste artigo, centramo-nos na definição de mecanismos de indexação da idade de reforma compatíveis com a justiça actuarial e equidade entre gerações. São consideradas duas políticas alternativas.

Indexar a idade de reforma mantendo a taxa de formação da pensão

Segundo esta política (designada por *constant accrual-rate-per-year policy*, CAR), a taxa de formação da pensão deve manter-se inalterada pelo que a resposta aos choques implica a subida da idade de reforma e do período contributivo, com reflexos positivos na taxa de substituição, no valor médio das pensões e no peso da despesa no PIB. Exemplificando, ganhos de longevidade devem ser acompanhados pela subida da duração das carreiras contributivas para repor a justiça entre gerações. Em termos macro, se o aumento da esperança de vida for acompanhado de um agravamento do rácio de dependência, o equilíbrio financeiro do sistema deteriora-se. Demonstra-se que o equilíbrio intergeracional exige o respeito da condição:

$$\dot{e}_{x_r(t)}^C = \frac{D_0}{D_t} \cdot \dot{e}_{x_r(0)}^C \quad (6)$$

Assim, para fazer face aos ganhos de longevidade e ao envelhecimento da população, mantendo constante a taxa de formação da pensão, a idade de reforma X_r deve ser automaticamente actualizada de forma a que a duração esperada da reforma, ajustada por eventuais alterações no rácio de dependência, permaneça inalterada entre gerações. No caso particular em que $D_t = D_0$, a condição estabelece que a idade de reforma deve ser ajustada de forma que todas as gerações usufruam, em termos esperados (médios), do mesmo tempo de vida na reforma. Esta opção foi adoptada pelos Países Baixos e pela Dinamarca. Se o rácio de dependência se agravar, a duração do período na reforma das futuras gerações de pensionistas deve ser menor para restaurar o equilíbrio financeiro e repor a equidade.

Indexar a idade de reforma mantendo constante a taxa de substituição

Segundo esta política (designada por *constant replacement rate policy*, CRR), a resposta aos choques demográficos e/ou económicos deve preservar a taxa de substituição das pensões entre gerações, sacrificando a taxa anual de formação. Sem perda de generalidade, prova-se que a condição de equilíbrio intergeracional da política CRR é dada por:

(7)

$$\frac{\dot{e}_{x_r(t)}^C}{(X_{r(t)} - X_e)} = \frac{\dot{e}_{x_r(0)}^C}{(X_{r(0)} - X_e)} \cdot \frac{D_0}{D_t}$$

A equação (7) estabelece que num regime de pensões actuarialmente justo e neutro entre gerações, a actualização da idade de reforma necessária para acomodar o impacto de choques demográficos e/ou sobre o mercado de trabalho deve garantir que o rácio entre a duração do período de reforma e a duração do período contributivo, ajustado pela taxa de variação do rácio de dependência, deve permanecer constante no tempo. Tal significa, por exemplo, que os ganhos de longevidade da população devem ser repartidos proporcionalmente pela vida activa e pela reforma. Dito de outro modo, os custos e os benefícios dos ganhos de longevidade são repartidos entre a população activa e os reformados. No caso em que $D_t = D_0$, esta política prescreve que o período da reforma deve constituir-se como uma percentagem fixa da vida adulta. Num cenário de envelhecimento da população, para salvaguardar os equilíbrios os futuros pensionistas terão que aceitar usufruir uma fracção menor das suas vidas na reforma.

A idade de reforma deve ser ajustada de forma que todas as gerações usufruam, em termos esperados, do mesmo tempo de vida na reforma.

Conclusão

Os ajustamentos na idade de reforma necessários para acomodar o impacto dos ganhos de longevidade no equilíbrio financeiro e salvaguardar a equidade entre gerações vão além dos actuais incrementos previstos. A idade estatutária de reforma (e as disposições relativas aos regimes de flexibilização ou antecipação da saída da vida activa) determinam a transição do mercado de trabalho para a vida inactiva. Apesar das reformas recentes, os dados empíricos mostram que a diferença média entre a idade normal e a idade efectiva de reforma nos países da OCDE continua a ser significativa. E antecipa-se que a disparidade permanecerá elevada nas próximas décadas. Este facto põe em causa a capacidade de os países ajustarem os parâmetros do sistema de pensões em resposta a choques económicos e/ou demográficos.

Os períodos prolongados de desemprego no final da vida profissional conduzem, não raras vezes, a uma saída irreversível, mas nem sempre intencional do mercado de trabalho. Muitos trabalhadores mais velhos desempregados tendem a preferir a certeza de



uma pensão antecipada (mesmo que com fortes penalizações) à incerteza e ausência total de rendimento. Acresce que não é incomum que a decisão de reforma tenha implicações no seio familiar, com as esposas, em média mais jovens, a optarem muitas vezes por antecipar igualmente a saída do mercado de trabalho aquando da reforma dos companheiros.

Os ganhos de longevidade da população devem ser repartidos proporcionalmente pela vida activa e pela reforma.

Uma discussão mais alargada sobre os mecanismos de indexação automática da idade de reforma à dinâmica da demografia e da economia deve ter em conta a criação de incentivos (financeiros, sociais, culturais, etc.) à permanência no mercado de trabalho, deve atacar o problema da heterogeneidade na distribuição da longevidade entre grupos socioeconómicos, incluindo os diferenciais entre sexos, não pode desprezar a dinâmica convergente ou divergente da esperança de vida com saúde em relação à longevidade total da população, deve promover a utilização de métricas correctas para aferir a duração do ciclo de vida dos trabalhadores, e deve contemplar a adopção de estratégias de flexibilização da reforma que permitam compatibilizar trabalho a tempo parcial com o usufruto da pensão de velhice. ✘

jbravo@novaims.unl.pt

JORGE MIGUEL BRAVO

NOTAS

- (1) Este artigo resume os principais resultados de um estudo publicado na revista *Insurance: Mathematics & Economics*, disponível em Bravo *et al.* (2023).
- (2) Estabilizadores automáticos de outra natureza integram, há décadas, o desenho e operação da maioria dos sistemas de protecção social. Por exemplo, a utilização da taxa de crescimento da massa salarial declarada, do PIB real, da produtividade do trabalho e do índice de preços no consumidor são comuns na indexação automática das pensões em pagamento e/ou no cálculo do benefício inicial.
- (3) Este forma de correcção em baixa da pensão inicial foi igualmente adoptada através da conexão com o rácio de dependência dos idosos (por exemplo, Alemanha, Japão) ou através de factores/coeficientes de renda vitalícia (por exemplo, Suécia, Itália, Polónia, Letónia, Noruega), que incorporam no seu cômputo, de forma automática, a evolução esperança da longevidade da população.
- (4) A introdução de factores de sustentabilidade foi combinada, nalguns países (por exemplo, Portugal) com abordagens flexíveis em relação à idade de reforma.
- (5) Vide o Decreto-Lei n.º 167-D/2013, de 3 de Dezembro.
- (6) Para mais detalhes veja-se Bravo *et al.* (2023).

REFERÊNCIAS

Bravo, Jorge, Miguel, Ayuso, Mercedes, Holzmann, Robert, & Palmer, Edward (2023). Intergenerational Actuarial Fairness when Longevity Increases: Amending the Retirement Age. *Insurance: Mathematics and Economics* 113, 161-184.

Há economia em tudo – ou, dito de outra forma, nenhuma dimensão da vida humana vive numa bolha, protegida da realidade económica envolvente.

Na economia, o mundo

A economia – *economics* – trata da obtenção, uso e distribuição dos recursos; estuda a tomada de decisões a seu respeito por parte das pessoas; trata do dinheiro, nas suas múltiplas formas; interpreta a História do ponto de vista da riqueza, da luta e cooperação para obter recursos, da escassez e da abundância; analisa, diagnostica e prevê (e amiúde se engana) os dados históricos, as tendências, o futuro; respeita às decisões individuais, das corporações aos indivíduos, ou ao todo nacional, regional, global.

Há economia no consumo, no desporto, no comércio, na saúde, na defesa, nas relações internacionais; na política (se há...). Como razão de ser, objetivo, regulação, cooperação, integração, a economia estrutura a integração europeia – a União Europeia (UE). Nessa ótica, é inevitável a relação entre economia e política, com foco na situação política num determinado momento. Embora essa situação na generalidade dos países europeus (não todos, mas pouco falta), seja de instabilidade, de fragmentação partidária e parlamentar, de um maniqueísta extremar de posições, não se podem assacar ao estado da economia todas as responsabilidades.

Há outros vilões, pretexto para movimentos populistas contestarem e deslegitimarem os governos mais moderados, com diferentes graus de sucesso. A tendência parece ser para o seu crescimento um pouco por toda a Europa, e não só.

O populismo é um fenómeno antigo. Tornou-se um chavão, cuja utilização muitos contestam. Aproveitando-se de problemas reais, ou de situações que fazem parecer mais graves do que são, os populistas oferecem para eles soluções simples, quase sempre simplistas. Convencem os cidadãos de serem eles, populistas, os únicos capazes de resolver os problemas, pois os responsáveis políticos, membros da “elite”, não respeitam a vontade do povo e os seus interesses.



Uma elite “corrupta”, na retórica desses movimentos, impede a resolução dos problemas, em prejuízo do povo “puro”.

Os populistas são quase sempre nacionalistas (isto é, exclusivistas). Assumem-se contra a globalização, a que chamam globalismo. Não convivem bem com o pluralismo, a divisão de poderes, a independência do judicial. São muitas vezes, não sempre, contra a integração europeia e, em muitos casos, favorecem regimes autocráticos nas suas relações internacionais.

Sobre o populismo, de direita como de esquerda, cujo crescimento na Europa é inegável, duas teses distintas acabam por convergir: que, quando atingem o seu objetivo – a conquista do poder – depressa se tornam iguais às elites que criticavam; no fundo, são parte integrante do mesmo mundo; disfarçado de força moral salvífica, o único objetivo do populismo é a conquista do poder – e manutenção. Outros autores pretendem que os políticos populistas, quando finalmente conquistam o poder, logo moderam os seus intentos, linguagem e comportamento. As responsabilidades assumidas e o mundo real em que passam a mover-se, a isso os obrigam. Não estou seguro que seja assim, até por alguns exemplos conhecidos, mas o argumento é sólido.

Os populistas privilegiam alguns temas, como as migrações, as políticas ambientais, a perda de soberania para o exterior, incluindo as organizações internacionais supranacionais, as grandes corporações (à esquerda).

Apesar de tudo isso, o mais relevante para a eclosão de populismos parece continuar a ser o estado da economia. Os países com crescimento económico, uma distribuição justa da riqueza e serviços públicos eficientes, resistem-lhes melhor.

A UE ilustra bem a ideia, sob dois pontos de vista: primeiro, porque nos períodos de crescimento sólido das economias e de reforço do Estado Social, os sistemas políticos de quase todos os países europeus – a Ocidente antes da queda do muro (1989), os restantes após, com exceções –, asseguravam estabilidade, com alternância entre poucos

grandes partidos. Em segundo lugar, essa estabilidade estava ligada ao esforço de coesão económica, para a qual foram criados fundos europeus. Só com equilíbrio entre países, regiões e populações, numa organização com crescente número de membros, se manteve a estabilidade política e impediu a progressão dos extremos, à esquerda como à direita.

Mas depois do tempo outro tempo veio, sem nada a ver com os “trinta gloriosos”, referência aos anos entre o final da guerra e meados de 70. Apesar das crises, das descolonizações ao choque petrolífero de 1973, a generalidade dos países ocidentais conheceu um forte crescimento económico, substancial progresso técnico e tecnológico e até, facto essencial e distintivo quando consideramos a nossa época, um *boom* demográfico – na era dos *baby-boomers*.

A Europa vive hoje um tempo de desafios e dificuldades. Atravessa uma espécie de outono demográfico e é um continente acossado pelos principais competidores, que já há algum tempo o ultrapassaram em criação de riqueza, de competitividade das respetivas economias, de investigação e inovação, de afirmação das suas empresas.

Há imagens aflitivas, que me custa usar; mas quando penso na Europa e no seu núcleo político e económico, a UE, ocorre-me a imagem de um ser sozinho, envelhecido, sem as capacidades da idade em que tinha energia, vontade e saúde para se aventurar em projetos grandiosos, belas obras; quando era, a um tempo, egoísta nos objetivos e solidário nas realizações.

**A Europa
é um continente
acossado
pelos principais
competidores.**

A Europa vive hoje um tempo de desafios e dificuldades.

Com uma guerra num dos flancos, a economia em declínio, juros, dívida, ameaça de estagnação (difere de país para país); os desafios da onda migratória, já a tocar a essência da identidade europeia. Vista a necessidade de conciliar o pacto verde (*green deal*) com o crescimento da indústria e uma maior produtividade agrícola; com o atraso na transição digital, e muitos outros problemas. Com tudo isso, os populismos, maioritariamente nacionalistas, protecionistas, anti-imigração (à direita), eurocéticos, anti-mercado livre (a esquerda), *to say the least*, têm terreno fértil para crescer.

E a UE, coração sob a forma de mercado do velho continente, adjetivo infelizmente apropriado – velho, não antigo –, enfrenta um desafio existencial.

Estamos provavelmente a entrar numa nova era da humanidade, sucessora da idade contemporânea, uma era digital, cheia de promessas, mas caótica geoestrategicamente, com os velhos poderes e os mais recentes a medirem forças pelo domínio das suas zonas de influência, primeiro, do globo, se possível. Com uma guerra no seu interior, as fragilidades europeias condicionam as respostas necessárias.

No centro da insatisfação europeia, está em parte o receio da “grande substituição”, tese da conspiração que pretende estar em curso, na generalidade dos países do continente, um processo de substituição dos povos brancos da Europa por imigrantes vindos de outras paragens. A ideia radica no livro *Le Grand Remplacement*, publicado pelo francês Renaud Camus em 2011, o qual se tornou, não apenas o livro de cabeceira de muitos líderes populistas da direita mais radical, mas também a fonte de inspiração de assassinatos em massa e outros crimes de ódio.

Nada prova que essa substituição ocorra, sobretudo a curto e médio prazo, como pretendem os mais alarmistas. De acordo com estatísticas recentes do Eurostat 2022, dos 446,7 milhões de habitantes da UE, 38 milhões nasceram fora dela – 8,5%. A título comparativo, a percentagem é de 14% nos EUA, 29, 2% na Austrália e 30,7% na Suíça.

Diz a teoria da substituição que esses imigrantes, devido à sua taxa de natalidade, crescerão de forma exponencial; mas os estudos indicam que essa taxa tende a convergir com a dos países de acolhimento, tornando-se quase igual na segunda geração. Ou seja, o problema não é a substituição, tese que estimula o ódio entre as populações europeias, provoca a divisão e enfraquece o projeto vital que é a integração europeia – o problema é o uso feito por muitos políticos dessa teoria.

Mas enquanto a Europa vive nesse receio à sombra dos grandes populismos, os projetos necessários à sua competitividade económica marcam passo. Marca passo o pacto verde, a criação de um verdadeiro mercado de capitais europeu, de um mercado interno da energia, marca passo a transição digital, o reforço do mercado interno propriamente dito, a autonomia estratégica, o desenvolvimento de uma capacidade de defesa própria assente numa indústria europeia do armamento competitiva.

O sentimento de urgência e de perigo crescem.

Ora, talvez seja esse sentimento a pedra de toque que pode fazer da UE um ator relevante na cena internacional, e não uma personagem secundária, incapaz de ombrear com velhas civilizações em expansão.

Uma Europa capaz de se defender por si própria é tão necessária, para os seus habitantes e até para o mundo, como uma Europa capaz de se alimentar e oferecer condições sociais adequadas.

O futuro já começou e o comboio que o persegue não espera por ninguém. ✘

pauloalmeidasande@gmail.com

As eleições para o Parlamento Europeu

e o
novo ciclo institucional

Existe uma contradição evidente no facto de os portugueses se considerarem muito pró-europeus, mas simultaneamente estarem afastados da União Europeia e se absterem em grande número nas eleições para o Parlamento Europeu.

Perto de Portugal completar 40 anos de participação na União Europeia (UE) e apesar de o Parlamento Europeu (PE) ser a única instituição diretamente eleita pelos cidadãos – o que não encontra paralelo em nenhuma outra organização internacional da qual o País faça parte – a participação dos cidadãos portugueses nas eleições para o PE tem sido modesta. Desde 1994 que a taxa de participação se tem mantido abaixo dos 40% e abaixo também da média europeia: 35,54% em 1994; 30,75% em 2019; 36,63% este ano (CNE, 2024). Para este resultado contribuem tanto questões antigas como novas, conforme detalhamos de seguida.

Desde logo, reconhecemos quatro questões antigas: a distância, o tempo, o conhecimento e o desinteresse.

Em relação à **distância**, a UE e, por acréscimo, o PE, são vistos como distantes, como tratando-se de “lá em Bruxelas”, Bruxelas em que se governa sem povo, sem escrutínio pós-eleitoral, o que conduz a não existir verdadeiramente proximidade entre eleitos e eleitores (salvo em ações pontuais).

Quanto ao **tempo**, só falamos nacionalmente desta instituição, com maior destaque e incidência mediática, a cada quatro anos e meio antes das eleições e, posteriormente às mesmas, os partidos, os meios de comunicação social e, por acréscimo, os cidadãos, voltam a “esquecê-la”, mantendo-se algumas notícias esporádicas apenas.

Sobre o **conhecimento**, na realidade, o que se verifica é precisamente a falta de conhecimento geral sobre os poderes e as funções do PE e dos seus representantes. Não por falta de fontes de informação que abundam, estão acessíveis, e são constantemente promovidas pela própria UE. Neste domínio a transmissão de conhecimento em sala de aula desde idade tenra seria a resolução mais simples, mas que pode não estar alinhada, por sua vez, com a estratégia dos governos nacionais a quem não interessa particularmente europeizar alguns dos êxitos das suas respetivas governações. Esta situação conduz a que, nomeadamente, nem metade das pessoas consiga mencionar o nome de um deputado ao PE (Barómetro FFMS, 2024)

e que, a um mês das eleições, só 14% dos eleitores soubesse a data delas (Eurobarómetro da Primavera, 2024).

Esta falta de conhecimento também está relacionada com o **desinteresse** pela política em geral e, com maior acuidade, pela política externa portuguesa e, em concreto, pela política europeia. Se existiu, de facto, um efeito de derrame (*spillover*) nas instituições e nas políticas da UE, esse derrame, esse contágio, contudo ainda não alcançou os cidadãos, que permanecem maioritariamente desinteressados e não envolvidos na discussão da política europeia.

Entretanto, a estas questões antigas juntaram-se questões recentes, tais como a representatividade, a temática e o afastamento.

A **representatividade** relaciona-se com a maior ou menor identificação que o cidadão tem para com os candidatos ao PE, a nível da idade, do género, do percurso profissional e, eventualmente, do trabalho ou ação do candidato numa determinada área específica, ou até se é rural ou urbano. Quanto menor for o nível de identificação sociodemográfica e identitária com os candidatos, maior a probabilidade de não participação no ato eleitoral.

A questão da **temática** prende-se com os temas da agenda europeia a debate. Até às anteriores eleições para o PE, em 2019, as campanhas eleitorais abordaram sempre mais temas nacionais do que europeus. As exceções foram os temas do ambiente e dos fundos europeus. Porém, na campanha eleitoral de 2024, e em vários debates entre candidatos, assistimos a uma inovação: a discussão a centrar-se em temas de interesse para a UE coletivamente, como a segurança, o alargamento e o salário mínimo europeu.





No entanto, face aos assuntos mais prementes no País (caso da habitação e saúde, por exemplo), será que o caminho a seguir na política do alargamento da UE é um tema de verdadeiro interesse para os cidadãos quando comparada com o da segurança? O Eurobarómetro da Primavera (abril 2024) indica as prioridades que os cidadãos portugueses querem que o PE adote, sendo a primeira delas a luta contra a pobreza e a exclusão social, seguida pelo apoio à economia e à criação de novos postos de trabalho (49%) e à saúde pública (45%), temas que lhes são mais próximos no dia-a-dia – do que as migrações e as ações contra as alterações climáticas (21%).

O somatório das questões antigas com as novas resulta num contrassenso transversal, no qual existe uma contradição evidente no facto de os portugueses se considerarem muito pró-europeus, mas simultaneamente estarem **afastados** da UE e se absterem em grande número nas eleições para o PE. Efetivamente, 70% dos portugueses têm uma imagem muito positiva da UE (os segundos a nível europeu), 79% considera que a participação de Portugal na UE é algo bom, 78% julga que Portugal ser um Estado membro da UE é muito importante, contudo afirmam que, quando estão com família e amigos, discutem pouco assuntos europeus, sendo que 34% nunca os discute nesse contexto (Eurobarómetro da Primavera, 2024) – o que sugere que os assuntos europeus são uma coutada de uma “audiência de convertidos” –, e a participação nas eleições de 2024 cifrou-se nos 36,63% (CNE, 2024).

Na realidade, numa análise abrangente e ao longo do tempo, podemos concluir que foi relativamente fácil conceder direitos de cidadania europeia pela UE, incluindo o direito de votar nas eleições para o PE; que é relativamente simples exercer esse direito de voto – mais facilitado ainda, no caso português, pelo voto em mobilidade –; mas que é difícil motivar os cidadãos para a importância desse seu voto e promover a sua ação. Na minha opinião, só podemos cativar os cidadãos através do conhecimento. Um cidadão mais informado é um cidadão mais capacitado, tanto na escolha dos seus interesses como no seu envolvimento político e cívico.

Não obstante as questões antigas e as novas e como são de difícil resolução, os resultados destas eleições não foram alarmantes para o sentido de continuidade do projeto de construção europeia e para o aprofundamento das suas políticas. Enquanto os dois principais grupos políticos (Grupo do Partido Popular Europeu e Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas) asseguram 45% dos lugares na atual composição de 720 deputados ao PE, surgiu um novo grupo político, o dos Patriotas pela Europa – promovido pelo primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, e ao qual aderiu o partido Chega –, que reúne 84 deputados de 12 Estados membros. Enquanto em Portugal não se verificou um resultado expressivo de partidos populistas e de extrema-direita, o mesmo não aconteceu na Alemanha e na França, o que levou inclusive o Presidente Emmanuel Macron a convocar eleições legislativas antecipadas. Estes resultados, assim como a atual composição ideológica dos partidos e respetivos grupos políticos com assento no PE sugere que, embora não se perspetive um cenário de disrupção, antevê-se sim uma maior dificuldade em alcançar certas decisões políticas futuras, nomeadamente nos domínios ambiental e das migrações, com reservas de pendor nacionalista em ambos.

No pós-eleições, e na perspetiva do novo ciclo institucional pouco mudou: Ursula von der Leyen irá liderar uma nova Comissão Europeia – que incluirá Maria Luís Albuquerque como comissária nomeada por Portugal – e Roberta Metsola continuará a presidir o Parlamento Europeu. A novidade neste domínio foi mesmo a nomeação do português e antigo primeiro-ministro António Costa para a presidência do Conselho Europeu, que tomará posse a 1 de dezembro de 2024, e a quem competirá negociar consensos entre os líderes políticos dos Estados membros com diferentes enquadramentos ideológicos e promover bons relacionamentos interinstitucionais dentro da própria UE. Não se antevê, assim, nenhum PE disruptivo face à composição anterior, nem que a agenda política da UE se altere durante este novo ciclo institucional, embora possa sofrer atrasos na sua implementação. ✘

Os principais desafios do setor agrícola da União Europeia no horizonte de 2030

O desenvolvimento da agricultura portuguesa depende do bom estado dos recursos hídricos e do respetivo acesso e distribuição, sendo necessário adotar práticas agrícolas sustentáveis e eficientes no uso da água.

1 O contexto político agrícola atual

Os agricultores europeus estão muito descontentes com as políticas prosseguidas ao longo dos últimos anos na União Europeia (UE). Tudo começou nos Países Baixos, com manifestações contra o plano do governo de reduzir as emissões de metano e azoto através da redução da criação de gado. O mesmo argumento foi usado na Irlanda e na Bélgica. Na Roménia e na Polónia, os agricultores criticaram as importações de cereais ucranianos isentos de tarifas alfandegárias, que destabilizaram os mercados locais. Na Alemanha e na França, os agricultores protestaram contra o fim de uma redução fiscal sobre o gasóleo, a partir de 2026, e contra as normas ambientais da UE. Embora as questões práticas variem de um país para outro, todos apelam a melhores rendimentos e regras mais claras, estáveis e desburocratizadas.

No essencial, os agricultores queixam-se de que há cada vez mais exigências a cumprir em termos ambientais, ao mesmo tempo que os apoios públicos caem drasticamente. Num cálculo simples, entre 2003 e 2023, o valor das



ajudas diretas terá caído cerca de 37%. Entre as principais reivindicações dos agricultores europeus estão: 1) a falta de apoios para lidar com o enorme aumento dos custos de produção, que subiram mais de 20% só entre a campanha de 2022 para a de 2023⁽¹⁾; 2) a incessante vertigem legislativa no que diz respeito ao acréscimo de regulamentação ambiental, acompanhada da conexas burocracia pesada; 3) o incremento da concorrência desleal, por via dos sucessivos acordos de comércio livre internacionais, entretanto, celebrados pela UE nos últimos anos.

O movimento espalhou-se por muitos países, nomeadamente nas grandes potências agrícolas europeias (França, Alemanha, Itália, Espanha e Polónia), tendo colocado o Pacto Ecológico Europeu (PEE) sob grande pressão política antes das eleições para o Parlamento Europeu, em junho de 2024.

Há duas tomadas de posição contrastantes em debate: i) o primado da defesa do ambiente, da conservação dos recursos naturais e da mitigação das alterações climáticas, condicionando e valorizando uma adaptação das ajudas agrícolas à execução de metas de política ambiental; ii) o primado da defesa do reforço económico do setor agrícola, apostando na soberania e segurança alimentares da UE e dos Estados membros.

Face a esta dicotomia, como fazer a articulação de interesses para produzir bens e serviços transacionáveis e gerir bens e serviços de carácter público, de forma resiliente e sustentável, assumindo a incontornável condição de escassez dos recursos naturais e financeiros?

2 O peso económico, político e social do setor agrícola na UE

Em 2022, de acordo com o Eurostat⁽²⁾, o setor agrícola representava apenas 1,4% do PIB e 8,3% (17 milhões de pessoas) do emprego total da UE. Todavia, se somarmos a agricultura à indústria e aos serviços agroalimentares, ficaremos com mais de 44 milhões de postos de trabalho (21,5% do emprego) e mais de 5% do PIB da UE.

Os agricultores europeus trabalham cerca de 157 milhões de hectares de terras agrícolas, divididos por 9,1 milhões de explorações, sendo que a grande maioria dos empresários agrícolas são homens (68,4%) e têm mais de 55 anos de idade (57,6%). No entanto, esta distribuição é muito desigual, já que cerca de 52% das terras agrícolas são utilizadas por apenas 4% das explorações agrícolas, ou seja, as que têm mais de 100 hectares. Em contrapartida, 40% do total das explorações, as explorações de pequena dimensão, com menos de cinco hectares, utilizam apenas 6% das terras disponíveis. Esta concentração de terras reflete a evolução e modernização do setor em que um pequeno número de empresas utiliza tecnologias, maquinaria e métodos avançados para produzir culturas em grande escala e vendê-las a nível mundial.

3 As especificidades ecológicas e económicas e as fragilidades políticas do setor agrícola europeu

Graças ao seu clima variado, aos seus solos férteis, às elevadas competências técnicas dos seus agricultores e à consequente qualidade dos seus produtos, a UE é hoje um dos principais produtores e exportadores mundiais de produtos agrícolas.

No entanto, hoje, e como sempre, a agricultura (quando praticada a céu aberto) é uma atividade e um negócio de elevado grau de risco, que está à mercê de fenómenos meteorológicos (geadas, granizo, chuvas intensas, etc.), biológicos (doenças, pragas e infestantes) e económicos (volatilidade de preços e concorrência), o que dificulta a obtenção de lucros e desincentiva a atração de investimentos.

Criada em 1962, a Política Agrícola Comum (PAC) é um programa de auxílios estatais que tem como primeiro objetivo garantir aos agricultores europeus um rendimento mínimo estável, para além da possibilidade de competir além-fronteiras. Durante décadas, por força do combate à enorme dependência alimentar externa a PAC foi a principal razão de ser do orçamento comum, absorvendo mais de 60% de

todas as despesas. Atualmente, representa, apenas, cerca de um terço.

A PAC em vigor tem uma dotação de 264 mil milhões de euros para o período 2023-2027, principalmente dedicada a duas linhas de ação: 189,2 mil milhões de euros para apoio ao rendimento e 66 mil milhões de euros para o desenvolvimento rural.

Hoje em dia, o grosso dos pagamentos são desligados da produção e são efetuados em função dos hectares de terras cultivadas, do número de animais criados e do cumprimento de uma série de regras ambientais.

Embora o setor agrícola esteja sujeito ao objetivo global da UE de reduzir gradualmente as emissões de gases com efeito de estufa e alcançar a neutralidade climática até 2050, a verdade, é que, até hoje, a redução alcançada tem sido extremamente limitada.

Outra área chave e importante para a competitividade das agriculturas europeias, que tem causado grandes discussões na UE, é a utilização de novas técnicas genómicas, muito disseminadas noutros continentes, ligadas a desafios como, a resistência à seca, a pragas, a doenças e a infestantes, lutas estas cada vez mais prementes numa Europa em constante redução de substâncias ativas de fitossanidade das culturas. Continuar a privar o produtor europeu de “ferramentas” biotecnológicas que o tornam menos competitivo em relação aos restantes produtores mundiais e que, necessariamente, abastecem o mercado europeu, é, no mínimo injusto.

4 Rumo à autonomia estratégica

Em reação à pandemia de COVID-19, à guerra na Ucrânia e à crise energética, a Comissão Europeia adotou a “autonomia estratégica” como filosofia orientadora para reduzir as dependências de fornecedores pouco fiáveis.

A agricultura é um setor muito avançado nesse sentido, já que a UE adquiriu autossuficiência numa vasta gama de

bens que consumimos diariamente, tais como: o trigo, o azeite, o tomate, as maçãs, as peras, os pêssegos, o queijo, a manteiga, a carne de vaca, a carne de porco e as aves de capoeira.

As importações ainda são consideráveis para: o arroz, o açúcar, a soja, as oleaginosas e os óleos vegetais.

Isto permitiu que o bloco europeu se tornasse numa potência comercial nos mercados mundiais: em 2022⁽³⁾, o bloco europeu exportou 229,1 mil milhões de euros em produtos agrícolas e importou 195,6 mil milhões de euros, o que levou a um confortável excedente de 33,4 mil milhões de euros.

Segundo a FAO⁽⁴⁾, até 2050, a produção mundial de alimentos deverá duplicar para dar resposta ao aumento da população, do seu rendimento e dos seus hábitos alimentares em evolução.

5 Do que verdadeiramente precisamos

É certo que a PAC continua a absorver cerca de 1/3 dos fundos da UE. O desafio para os Estados membros é o de encontrar um equilíbrio entre as ambições para travar as alterações climáticas, para quais a agricultura e a floresta podem contribuir forte e decisivamente, e a dimensão económica do setor que precisa de apoio para se manter competitivo a nível global.

Atualmente são vários os desafios que se colocam aos produtores em geral, desde a crescente pressão de pragas e doenças, aos efeitos das alterações climáticas e os fenómenos climáticos extremos ou a necessidade de maior eficiência e eficácia no uso dos fatores de produção.

Sem um mundo rural vivo e com capacidade de rejuvenescimento não é possível um justo equilíbrio económico, social e ambiental. Urge promover a aproximação da sociedade à realidade do campo; urge investir na formação e transferência de informação para os nossos agricultores;

urge adequar as normas legais à evolução tecnológica e científica, permitindo um verdadeiro avanço das novas tecnologias, como sejam a agricultura digital e de precisão ou o acesso às novas técnicas de melhoramento vegetal.

Do que na realidade precisamos é eliminar as políticas de cortes, restrições e proibições, substituindo-as por políticas quantificadas de incentivos e prémios de desempenho.

Ideias, ou convicções de extremistas relacionadas com a defesa da agricultura biológica ou o bem-estar animal, só nos podem levar a uma enorme dependência alimentar externa e ao continuado aumento do custo dos alimentos e à degradação ambiental.

No futuro, até poderemos vir a consumir menos armas, energia, serviços, etc., mas nunca menos alimentos.

Isto não quer dizer que não haja problemas, sérios e graves, no que diz respeito à forma como produzimos, colhemos, concentramos, conservamos e, sobretudo, distribuimos os alimentos. As estimativas mais conservadoras apontam para que cerca de 1/3 dos alimentos produzidos na UE são desperdiçados em algum elo da cadeia. Talvez nos devêssemos concentrar muito mais nisto, ao invés de na produção.

A nível europeu devíamos promover e premiar:

- a redução dos desperdícios na cadeia alimentar;
- a fixação e o rejuvenescimento da população no mundo rural;
- o sequestro de carbono, no solo, nas árvores, nas pastagens e nos biomateriais;
- a melhoria da eficiência de uso dos fatores de produção.

No caso particular de Portugal, devíamos colocar uma ênfase especial na retenção, distribuição e eficiência de uso da água. A água é um recurso natural essencial e que condiciona decisivamente o desenvolvimento socio-económico. Embora Portugal se encontre numa posição confortável no que respeita à quantidade total de recursos hídricos que afluem ao seu território, um conjunto de circunstâncias, com destaque para a irregularidade temporal e a assimetria espacial das disponibilidades de água, cria enormes dificuldades na satisfação das necessidades de água atuais e futuras, que são agravadas com as alterações climáticas e o aumento da sua procura. A água é, já hoje e será ainda mais no futuro, sem qualquer margem para dúvida, o principal fator limitante da produção agrícola em Portugal e o seu armazenamento e distribuição ocupam, ou deveriam ocupar, o topo das prioridades nas agendas das partes interessadas. O desenvolvimento da agricultura portuguesa depende do bom estado dos recursos hídricos e do respetivo acesso e distribuição, sendo necessário adotar práticas agrícolas sustentáveis e eficientes no uso da água. ✘

NOTAS

- (1) Este aumento foi impulsionado, principalmente, pela invasão da Ucrânia pela Rússia, que fez disparar os preços da energia e dos fertilizantes para níveis recorde.
- (2) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector#Value_of_agricultural_output
- (3) https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EU_trade_in_agricultural_goods#EU_trade_in_agricultural_products:_surplus_of_€2.82.4C33_billion
- (4) Save and Grow. Rome. 2011.

NUNO RIBEIRO DA SILVA

ECONOMISTA

“Ano energético” de 2023

Acaba de ser publicada a primeira grande compilação sobre o que se passou no mundo da energia em 2023.

Trata-se de um trabalho do Energy Institute, em colaboração com a KPMG e a AT KERNEY, na sua edição n.º 73. É o novo modelo de parceria estabelecido pela British Petroleum (BP) para trabalhar e divulgar os números da energia no mundo em cada ano.

A complexa compilação de dados relativos às diferentes fontes de energia que alimentam o mundo, os consumos, as emissões de gases com efeito estufa, por cada país e geografia é um exercício ciclópico.

A análise dos dados permite múltiplas leituras que podem encher um compêndio.

Contudo, tentarei apurar os grandes “sinais”, as principais mensagens a retirar das estatísticas.

Enfim, conforme veremos, na ótica das emissões de CO₂ e do recurso às fontes fósseis, as notícias não são animadoras...



As principais constatações são as seguintes:

- atingiu-se um máximo no consumo global de energia, com o petróleo e o carvão a levarem a um recorde de emissão de gases com efeito de estufa;
- também a geração de eletricidade com base nas tecnologias solar e eólica atingiu o nível mais elevado de sempre;
- o conflito na Ucrânia levou a Europa a consolidar uma nova logística, nomeadamente no seu aprovisionamento de gás natural;
- a dependência de combustíveis fósseis nas economias desenvolvidas terá atingido o seu pico;
- as economias em desenvolvimento “ lutam ” por inverter a curva de crescimento do consumo de combustíveis fósseis, embora a China esteja a acelerar o recurso a fontes renováveis.

O consumo de energia no planeta cresceu 2%. A economia mundial cresceu 3%. O sinal positivo é o facto do crescimento económico descolar do reflexo “linear” no aumento do consumo energético. Significa uma tendência para uma menor intensidade energética do produto, a par de melhorias no uso eficiente da energia.

Pela primeira vez na história, o consumo de petróleo foi superior a 100 milhões de barris em cada dia!...

Embora o petróleo vá perdendo peso no todo do consumo de energia primária, a verdade é que o aumento do consumo mundial de energia resultou no maior consumo de sempre desta fonte de energia.

O consumo de petróleo e carvão aumentou, enquanto o gás natural estabilizou. Tal deve-se aos preços relativos e também a indisponibilidade de gás.

Este aspeto é preocupante, tendo em conta que o gás natural é o combustível fóssil menos impactante em termos de emissões e que tem um papel a desempenhar no desejado processo de eletrificação dos consumos finais. Assim, o aumento da geração elétrica foi em boa parte suportado pelo aumento da queima de carvão, para além, claro, de nova geração renovável.

Só a Índia consome mais carvão do que a União Europeia e os Estados Unidos em conjunto.

Enquanto o consumo de energia fóssil tende a atingir o pico nas economias avançadas, continua a crescer acentuadamente nas outras economias. Esta constatação é muito significativa: releva que o desafio mundial de combate às alterações climáticas tem de considerar as diferentes realidades nacionais, as significativas diferenças entre as economias desenvolvidas, “maduras”, face à situação dos países que têm consumos *per capita* baixos, estruturas do produto mais intensivo em energia, carências técnicas e financeiras para adotarem soluções menos agressivas para o ambiente.

Os países mais ricos estão a descarbonizar – a Europa reduziu emissões – enquanto os países mais pobres continuam a aumentar emissões. As emissões de CO₂ foram superiores em 2% no planeta, ultrapassando pela primeira vez as 40 GT (giga toneladas) provenientes do consumo de fontes fósseis.

Desde a histórica conferência de Berlim, há 30 anos, o peso das energias fósseis, na satisfação da procura mundial, passou de 86% para 81,5%, apesar de serem consumidas mais toneladas equivalente petróleo (tep) de fontes fósseis do que em 1994. Claramente, o anúncio do fim, mesmo da diminuição, do recurso às fontes fósseis é otimista, pelo menos para os horizontes temporais desejados.

Trata-se de um desafio colossal, francamente muito difícil de cumprir pelo menos em “tempo útil”, obrigando a recorrer á combinação de todos os instrumentos, tecnologias, sequestro do CO₂, com vista a caminhar no sentido do ambicionado saldo zero de emissões.

Embora o petróleo vá perdendo peso, *a verdade é que o aumento do consumo mundial de energia resultou no maior consumo de sempre desta fonte de energia.*

Não é demais lembrar que a transição energética não exige "apenas" alterar o recurso massivo às tradicionais fontes de energia. Como a produção de qualquer bem ou serviço obriga ao recurso simultâneo de energia e um "aparelho" – por exemplo, eletricidade + lâmpada para termos luz; combustível ou eletricidade + veículo para a mobilidade; etc., etc. – está em causa adaptar, mudar, revolucionar esses equipamentos! Basta ter em conta os cerca de cinco mil milhões de veículos com motor de combustão...

Vamos tendo sinais positivos a registar: China ligou à rede mais potência renovável do que todo o mundo somado!

Contudo com 20% da população mundial e 20% do produto, a China consome 30% da energia mundial...

Apenas 1% do hidrogénio consumido tem origem em fontes renováveis.

Há imenso a fazer na substituição de hidrogénio (cinzento) retirado das fontes fósseis, implicando a instalação de tecnologias de geração elétrica "verdes". O desafio é ainda maior se se pretende disponibilizar hidrogénio ao mercado para "novos" usos, como seja na mobilidade, alguns processos industriais, entre outros.

Manifestamente, apenas a eletricidade "sobrante", proveniente de fontes renováveis em certos períodos do dia, não é minimamente suficiente para responder ao contributo vindo do hidrogénio para a descarbonização.

Dois grandes constrangimentos marcaram a dinâmica do setor energético em 2023: os mercados financeiros e as limitações das redes elétricas.

Os mercados financeiros, principalmente devido ao aumento do custo do dinheiro mas também pela crescente resistência – risco e morosidade – no desenvolvimento dos projetos.

A carência de redes elétricas, responsáveis por "irem buscar" a eletricidade aos locais onde ela é descentralizadamente gerada, serão atualmente o principal obstáculo a um ritmo mais acelerado de construção de geração renovável. Só por si um tremendo desafio, face ao enorme investimento exigido, a morosidade "física" na sua construção, bem como a resistência das populações a conviverem com esteiras de cabos.

Enfim, como referi de início, outros dados e várias leituras podem ser retirados da compilação apresentada, registando-se algumas más notícias, mas também alguns sinais positivos com referência ao desejado e necessário caminho para a transição energética.

Para não alongar, registo apenas dois sublinhados:

- o primeiro é que estamos longe do ritmo de transformação necessário para chegar aos objetivos traçados pela COP 28 no final do ano de 2023;
- o segundo é a constatação de que existem diferentes realidades, ritmos, estratégias no processo de transição energética, o maior e mais complexo desígnio com que alguma vez nos confrontámos. ✘

MIGUEL CARVALHO E BRANCO^(*)

ECONOMISTA

A ameaça chinesa nos automóveis elétricos

O setor automóvel vive períodos agitados devido a sanções que a Europa pretende aplicar à China por afetar a concorrência com auxílios indevidos à fabricação de veículos 100% elétricos.

Ameaça chinesa e resposta europeia

A Comissão Europeia notificou em 12 de junho de 2024 os fabricantes de automóveis chineses de que vão ser aplicadas taxas aduaneiras adicionais de entre 21% e 38% (além dos 10% já existentes) sobre os veículos 100% elétricos (BEV, Battery Electric Vehicles) fabricados na China e importados de lá a partir de 5 de julho a título provisório e a partir de 2 de novembro a título definitivo – uma medida que irá provavelmente desencadear possíveis retaliações da China.

Tal medida surge após suspeita, resultante de investigações das autoridades europeias, cujos primeiros resultados foram anunciados em 4 de outubro de 2023, da existência de significativos auxílios diretos, benefícios fiscais, créditos à exportação e empréstimos concedidos por bancos estatais chineses aos construtores de veículos automóveis, “causando assim prejuízo à indústria da União Europeia”, segundo fontes da Comissão Europeia.

E este fenómeno de auxílio indevido suspeita-se que exista já há vários anos na China...

Após 5 de julho, já algumas marcas chinesas visadas pediram às autoridades europeias para iniciar conversações procurando reverter a medida ou mitigar os seus potenciais efeitos.

A questão torna-se mais complexa se atentarmos em reflexos da globalização: há modelos de marcas ocidentais que são fabricados na China. É o caso, por exemplo, de uma marca dos EUA (alguns Tesla) ou de marcas europeias, como o Dacia Spring, BMW iX3 ou smart.

A marca sueca Volvo é detida pela Geely, marca Chinesa e produz BEV incluindo os Polestar.

Ao invés, há vários modelos chineses que já são fabricados fora da China. E estão já anunciados mais investimentos da China para fabricação de BEV em países como Hungria, Turquia, Tailândia ou Brasil. É um movimento em aceleração...

E era previsível já há muitos anos a ameaça que representa, para a indústria e comércio automóvel no resto do mundo, a fabricação de veículos 100% elétricos (BEV) chinesa, dada a vantagem indiscutível que aquele país possui há já muitos anos na fabricação de baterias e por serem veículos sem emissões e, portanto, alinhados com os compromissos de descarbonização e limitações à venda e circulação de veículos com motor de combustão interna, em particular na Europa.

Até ao aparecimento dos BEV, as marcas chinesas tiveram sempre enormes dificuldades em penetrar nos mercados europeu e americano, por não conseguirem cumprir as fortes restrições em termos de normas ambientais. Esse panorama está a mudar muito com a introdução dos BEV.

Em suma, até à aplicação definitiva das sanções (2 de novembro p.f.) este tema vai com certeza ter muitos desenvolvimentos; será interessante de seguir.





Para o crescimento da procura por marcas chinesas nos BEV, estudos apontam para menor importância da ligação às marcas e maior racionalidade e atenção às características técnicas, aspeto no qual os chineses vêm ganhando vantagem...

Os fabricantes chineses de BEV produziram mais de metade dos BEV vendidos no mundo em 2023, apesar de não passarem de 10% das vendas de veículos a combustão.

A China e o setor automóvel

Para se ter uma noção do peso atual da China no setor automóvel, atente-se nos seguintes dados da OICA (Organização Internacional de Construtores Automóveis, com sede em Paris), relativos a 2023:

Do lado da indústria (oferta):

A produção total de veículos naquele país representou 32,2% do total mundial: 30,16 milhões (M) do total de 93,55 M. E tem mais de 32% de peso já desde 2020...

Para se ter uma noção do crescimento explosivo nesse país asiático, refira-se que no início deste século (ano 2000) a produção representava apenas 3,5% do total mundial: 2,07 M em 58,37 M.

Produção de veículos de passageiros (VP): a China foi responsável por 38,4% do total produzido: 26,12 M de 68,02 M. Desde 2020 tem respondido por mais de 35% do total mundial.

No ano 2000 a produção de VP na China foi pouco abaixo de 1,5%: 606.677 VP em 41.215.653 no mundo!

Do lado do comércio (procura):

Em relação às vendas mundiais e considerando todos os veículos: a China teve 32,5% do total ou 30,09 M de 92,72 M. Desde 2020 responde por mais de 31% do total.



Das vendas mundiais de VP, 39,9% foram feitas em 2023 na China: 26,06 M de 65,27 M. E também neste caso é já desde 2020 que o peso do gigante Chinês não tem variado muito: tem sido superior a 36%.

No caso dos BEV, haverá hoje mais de 200 construtores na China, o que gera um excesso de oferta e leva a supor que no curto/médio prazo muitos deles estarão condenados a encerrar por efeito de uma concorrência crescente e cada vez mais severa. Não só por guerras de preços como por algum arrefecimento da economia e em particular por uma desaceleração da procura por veículos elétricos. E esta abrangendo não só os BEV como outros NEV (*New Energy Vehicles*).

A Associação Automóvel Chinesa (CAAM) estima que só em 2023 terão desaparecido cerca de uma dúzia de construtores de NEV...

Há previsões de que em 2030 a China poderá não ter mais de cinco grandes fabricantes de BEV. Tal fenómeno de concentração é o que se tem vindo a registar na indústria automóvel mundial já há décadas!

A guerra de preços acelerou em outubro de 2022, quando a Tesla cortou em 9% os preços dos Model 3 e Model Y na China. Voltou a cortar no início de 2023, movimento que se transmitiu depois aos veículos a combustão.

E estes movimentos de descida de preços têm-se continuado a verificar periodicamente...

A China produtora de materiais críticos

A China, que extrai mais de 80% das terras raras do mundo, publicou em junho uma nova lei para reforçar o controlo sobre estes materiais – que são fundamentais para o funcionamento da economia global.

A indústria mundial dos *chips* elétricos e equipamento militar depende muito, hoje em dia, das terras raras da China. No caso da União Europeia (UE), é a China que fornece 98% das terras raras utilizadas pelo bloco europeu, criando uma situação de forte dependência.

Recentemente, foi encontrado um enorme depósito de terras raras na Noruega que poderá ser encarado como o primeiro passo para a independência europeia neste tipo de compostos imprescindíveis para as indústrias do futuro.

Os elementos de terras raras, também conhecidos como metais de terras raras, têm várias aplicações tecnológicas e industriais devido às suas propriedades únicas, como magnetismo, luminescência e resistência elétrica.

As terras raras são essenciais para o fabrico de baterias, ímanes para veículos elétricos, telemóveis ou turbinas para projetos de energia eólica, bem como para as indústrias aeronáutica e de defesa.

Recentemente, a China anunciou que vai reforçar o controlo sobre terras raras. Com efeito, divulgou a 29 de junho 2024 os primeiros regulamentos abrangentes do país para reger a mineração, fundição ou circulação do conjunto de 17 elementos dessas terras raras, que entra em vigor a 1 de outubro.

Os analistas têm alertado para a possibilidade de a China utilizar estes materiais como ferramenta de pressão no quadro da guerra comercial e tecnológica com os Estados Unidos, que está a tentar aumentar o fornecimento de terras raras doméstico e de aliados como a Austrália.

A situação geopolítica, a dependência da China nas matérias primas e de componentes/baterias e a invasão de VE baratos (e de qualidade crescente) da China são alguns dos principais desafios que enfrenta o setor automóvel.

Também a evolução da tecnologia das baterias, incluindo o aparecimento de baterias de iões de sódio para VE, que já estarão a ser instaladas em modelos de baixa gama.

As baterias de iões de sódio podem ser carregadas e descarregadas dez vezes mais rápido que as de lítio. Uma *start-up* americana, *Natron Energy*, está a experimentar, no Michigan, usar o sódio em baterias, com maior densidade energética e que é matéria-prima muito mais abundante (presente em matérias como o sódio, alumínio, ferro ou

manganésio) que lítio, cobalto ou níquel. Essas baterias podem ser carregadas em muito menos tempo, além de ser tecnologia menos sujeita a riscos geopolíticos.

As empresas chinesas controlam dois terços do mercado mundial de baterias.

Os carros chineses são mais baratos e demoram menos tempo a ser fabricados. Um automóvel do segmento C (o do Golf) "made in China" tem uma vantagem de custo de seis a sete mil euros (cerca de 25% do preço total) relativamente a um modelo europeu equivalente. O tempo de ciclo de desenvolvimento é de um e meio a dois anos na China e de três a cinco anos na Europa.

Vendas de BEV e PHEV dos VP na Europa e Portugal

Por último, refiro a crescente adesão dos consumidores aos veículos elétricos, na Europa e em Portugal.

Na Europa Ocidental (EU14+EFTA+UK), a quota dos BEV nos veículos de passageiros (VP) passou apenas nos últimos quatro anos de 2,3% em 2019 para 15,7% em 2023.

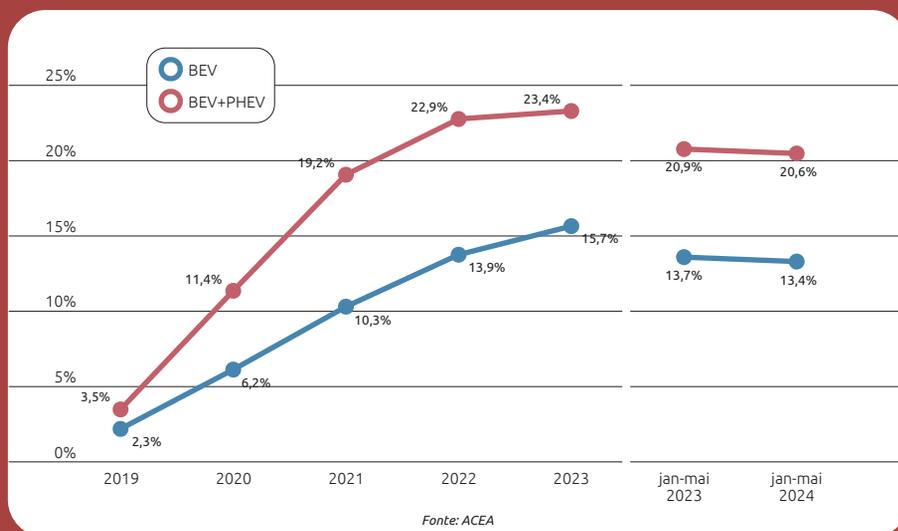
Juntando os outros VP com carregamento elétrico externo, os PHEV (*plug-in electric vehicles*), a quota de mercado passou de 3,5% em 2019 para 23,4% em 2023.

Em ambos os casos, no período mais recente (janeiro a maio de 2024), regista-se um ligeiro abrandamento: no caso dos BEV, para 13,4% vs 13,7% no período homólogo do ano anterior e no dos PHEV de 20,9% para 20,6%. Mas poderá recuperar até final do ano... (gráfico 1)

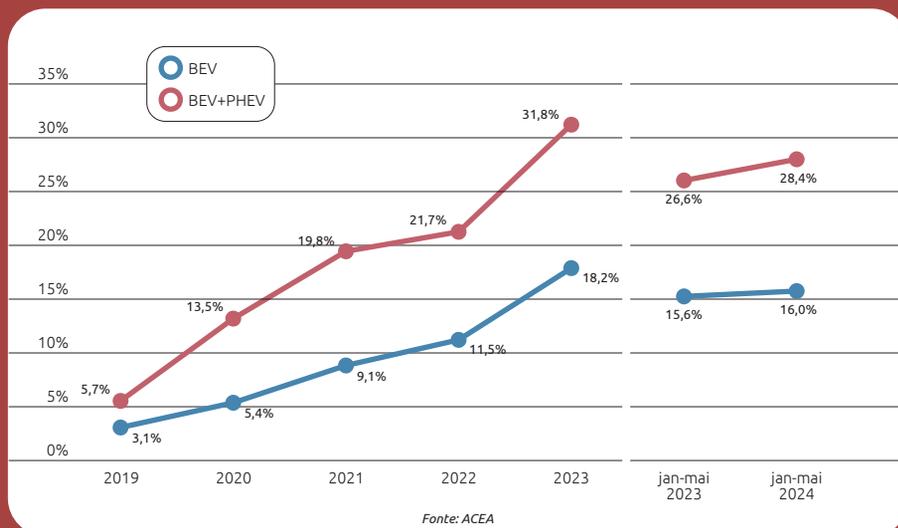
A ligeira quebra na penetração dos veículos elétricos pode ter a ver com alguma limitação atual na expansão da rede elétrica para o carregamento e de algum receio no valor residual (futuro) dos veículos usados.

Em Portugal, a quota dos BEV nos VP passou de 3,1% em 2019 para 18,2% em 2023. Nos primeiros cinco meses de

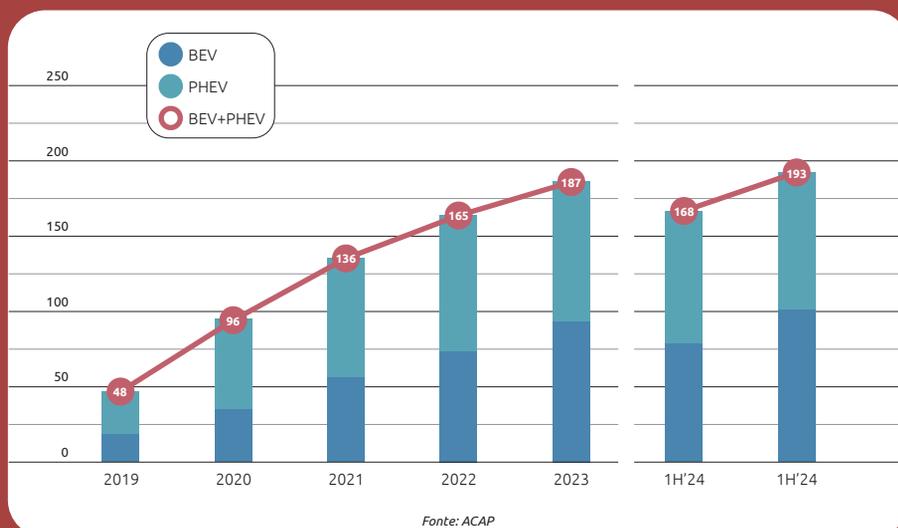
Quota de BEV+PHEV no mercado VP total na Europa Ocidental



Quota de BEV+PHEV no mercado VP total em Portugal



Número de modelos BEV+PHEV em Portugal



2024, passou de 15,6% para 16,0%. E a dos BEV+PHEV cresceu de 5,7% em 2019 para 31,8% em 2023 e de 26,6% para 28,4% no janeiro-maio de 2024 (gráfico 2).

No caso português, aos fatores adiantados acima para o abrandamento na penetração dos veículos elétricos (VE), adiciono a fraca qualidade do parque habitacional para o carregamento dos veículos.

Ainda em Portugal, o número de modelos BEV VP matriculados passou de 20 modelos em 2019 para 102 no primeiro semestre de 2024 (gráfico 3). E somando os PHEV VP, de 48 para 193 modelos na primeira metade de 2024 (gráfico 3).

Segundo a AIE (Agência Internacional de Energia) ou IEA na sigla inglesa, os veículos elétricos poderão atingir 17 milhões de unidades vendidas em 2024, representando mais de 20% de quota global.

As previsões apontam para quotas de 45% na China, 25% na Europa e acima de 11% nos EUA, contribuindo para tal maior concorrência entre fabricantes, preços de veículos e de baterias em queda e apoios estatais. No caso da UE, aponta-se para que em 2035 todas as novas matrículas sejam de zero emissões.

Nota final

A importância e o dinamismo do setor automóvel, num contexto de crescente globalização, fazem supor que os próximos tempos vão ser agitados, com a Europa a tentar travar a invasão de marcas Chinesas nos BEV. ✘

(*) O autor escreve em O Economista desde há 27 anos consecutivamente.

miguelbranco1@outlook.pt



**CAMBRIDGE
SCHOOL**
PORTUGAL

Aulas presenciais ou
por videoconferência

Educação: o seu melhor investimento.

Investir em educação é a melhor forma de atingir objetivos pessoais e profissionais, alargar oportunidades e construir um futuro melhor.

Lisboa - Av. Liberdade
Av. da Liberdade, 173
1250-141 Lisboa
Tel 21 312 46 00
av.liberdade@cambridge.pt

Lisboa - Guerra Junqueiro
Av. Guerra Junqueiro, 8 - 1º dto
1000-167 Lisboa
Tel 21 848 45 44
g.junqueiro@cambridge.pt

Lisboa - Benfica
Av. do Uruguai, 6 - 1º
1500-613 Lisboa
Tel 21 714 18 24
benfica@cambridge.pt

Lisboa - Campo Grande
R. F. Curado Ribeiro, 4E
1600-449 Lisboa
Tel 21 757 76 22
c.grande@cambridge.pt

Lisboa - Parque das Nações
Al. dos Oceanos, Lt 2.11.01 Ac
1990-225 Lisboa
Tel 21 898 82 10
p.nacoes@cambridge.pt

Porto
R. Duque da Terceira, 381 - 1º
4000-537 Porto
Tel 22 536 03 80
porto@cambridge.pt

Coimbra
Pç. da República, 15
3000-343 Coimbra
tel 239 834 969
coimbra@cambridge.pt

Almada
Pç. do MFA, 12 - 1º
2800-171 Almada
Tel 21 276 02 34
almada@cambridge.pt

Funchal
R. 5 de Outubro, 87, Ed. 2
9000-216 Funchal
Tel 291 743 718
funchal@cambridge.pt

info@cambridge.pt
www.cambridge.pt

O sistema internacional a caminho da multipolaridade

O sistema internacional atravessa uma fase em que se afirmam grandes unidades políticas com origem na Ásia – China e Índia – e na Eurásia – a Rússia com estratégias próprias de afirmação e poder marcando a evolução do sistema internacional para um quadro de multipolaridade com o tipo de tensões que esta pode arrastar.

A União Europeia tem que ganhar capacidade para intervir diplomaticamente em várias regiões do mundo

sem criar clivagens que a dividam internamente.

Comparável com essas grandes unidades destacam-se os EUA e a sua parceria regional com o Canadá e o México, que abarca a América do Norte e os três oceanos que a rodeiam: o Atlântico, o Pacífico e o Ártico.

E, na Ásia, assiste-se igualmente ao rearmamento do Japão – a economia asiática mais desenvolvida e com elevada capacidade tecnológica – rearmamento realizado em torno de tecnologias inovadoras. E envolvendo uma componente em parceria com os EUA e uma componente de desenvolvimento próprio de novos sistemas de defesa antimíssil e de mísseis de hipervelocidade e com elevada precisão, para ataque contra forças do adversário no respetivo território.

Japão que tem vindo a melhorar as suas relações com a Coreia do Sul no sentido de formar um triângulo estratégico EUA-Japão e Coreia do Sul.

Vejamos como se tem movimentado – e se podem vir a movimentar – algumas dessas grandes unidades estatais.

1

A China definiu três tipos de objetivos:

- Em termos geoeconómicos, a China pretende por fim ao “Espaço do Pacífico” organizado pelos EUA em relação com os Estados da Ásia Pacífico e que funcionou como espaço central da “zona dólar”. Na

qual se integraram igualmente os Estados árabes do Golfo Pérsico, produtores de petróleo (também ele transacionado a nível mundial em dólares – os petrodólares). E criar um espaço económico e financeiro sinocêntrico, começando pela Ásia e Eurásia.

- Em termos geopolíticos, a China pretende assegurar boas relações com a principal potência da Eurásia, a Rússia, podendo assim concentrar o seu potencial estratégico num único adversário principal – os EUA e os seus aliados do Pacífico Ocidental.
- Em termos estratégicos, a China pretende, por um lado, controlar o Indo Pacífico – o que exige impedir uma aliança dos EUA com a Índia e garantir um controlo geoeconómico e geopolítico sobre o Sueste Asiático. E, por outro lado, aceder com segurança ao Ártico, numa parceria com a Rússia.
- E, ainda em termos estratégicos, a China pretende dispor no médio/longo prazo de um potencial militar e de um complexo militar industrial que lhe permita rivalizar com os EUA, no que poderíamos designar como sendo os “fluidos estratégicos” – os oceanos, o espaço aéreo, o espaço exterior, dispondo ao mesmo tempo das armas de “paralisação total ou parcial” que tenham capacidade de desativar os sistemas militares e civis que funcionam assentes nesse novo espaço estratégico – o ciberespaço.

2 A Rússia, sob direção do presidente Putin, foi definindo (pós-2000) uma nova inserção geopolítica pós-soviética com quatro componentes:

- A conservação de uma unidade económica e de segurança no espaço euro-asiático, envolvendo antigas repúblicas da URSS, incluindo a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldóvia e as ex-repúblicas soviéticas do Cáucaso e Ásia Central.
- O estabelecimento de uma parceria prioritária da Rússia com as duas potências emergentes na Ásia – China e Índia.
- Um regresso da Rússia à sua influência no Médio Oriente através de uma relação com o Irão e a Síria, ao mesmo tempo que iniciou um processo de abertura para a Turquia (recorde-se a formação durante o período mais agudo da crise na Síria – o grupo de Astana, capital do Cazaquistão – que integrou Rússia, Irão e Turquia).
- Uma quarta componente – frequentemente ignorada no Ocidente – que consistiu na não aceitação da adesão da

Ucrânia à NATO, nomeadamente tendo em conta que o território atual da Ucrânia – herdado da sua configuração no seio da URSS – inclui a Crimeia e a “Nova Rússia” – região do litoral do Mar Negro e do Mar de Azov, que fora conquistada pelo império Russo no reinado da imperatriz Catarina II em duas guerras contra o império Otomano e após a conquista da Crimeia aos tártaros.

Recorde-se que a relação com a Rússia já trouxe – no passado e pode trazer no futuro – três vantagens importantes para a China:

- A abertura geoeconómica do espaço euro-asiático da ex-URSS à China.
- A possibilidade de incluir o Paquistão – o único aliado conhecido da China – mas também a Índia – adversária do Paquistão – nesses quadros multilaterais – beneficiando com as relações próximas entre a Rússia e a Índia.
- A possibilidade de acesso ao Ártico por razões no essencial estratégicas – a movimentação dos submarinos do arsenal nuclear da China na proximidade dos EUA.

A Rússia tem tensões geopolíticas com a China mas prefere geri-las em quadros multilaterais mais vastos que envolvam ambas, gerindo assim o seu receio face à desproporção demográfica entre a China e as regiões russas asiáticas da Sibéria Oriental e do Extremo Oriente, e face à desproporção económica atual entre as economias da China e da Rússia.

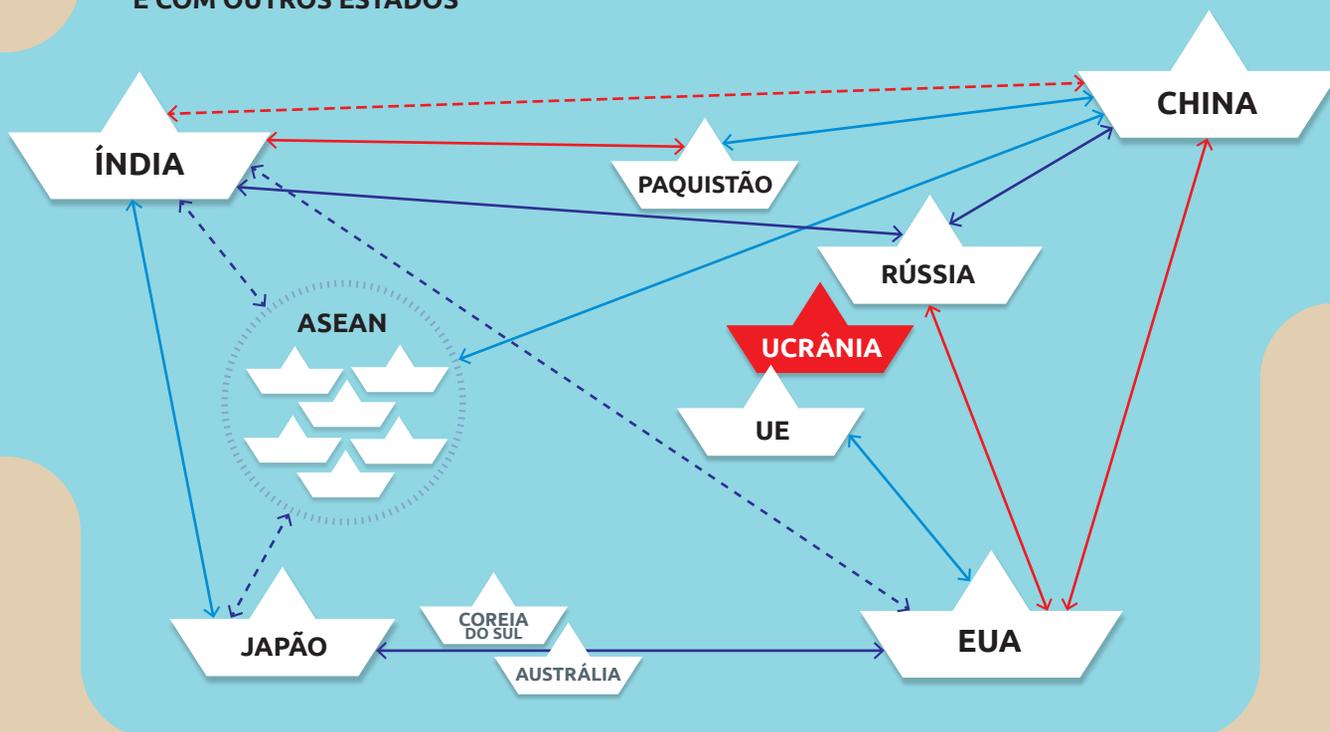
O Japão teria todo o interesse geoeconómico numa melhoria das suas relações com a Rússia, – nas áreas energética, tecnológica e ambiental – envolvendo em paralelo a resolução do contencioso territorial russo-nipónico em torno das Curilhas. Mas a possibilidade dessa melhoria tem que se subordinar à sua aliança com os EUA – pilar do seu dispositivo de defesa e segurança.

3 Os EUA, por seu lado, têm o maior interesse geopolítico e estratégico numa aproximação à Índia. Mas a aproximação da Índia aos EUA tem duas condicionantes:

- A Índia, independentemente da sua relação com os EUA, manterá sempre a parceria estratégica com a Rússia.
- A Índia, tal como a Rússia, não participará num “cerco à China” liderado pelos EUA.

A Índia – pela sua rivalidade com a China – está interessada em reforçar as suas relações estratégicas e geoeconómicas com os

2030 – PADRÃO DE CONFLUALIDADE NA RELAÇÃO ENTRE POTÊNCIAS E COM OUTROS ESTADOS



► EUA. E já o fez também com o Japão e a Austrália – aliados dos EUA. Com efeito, estes quatro Estados são membros do QUAD, instituição de cooperação militar organizada para conter o expansionismo chinês no Pacífico e no Índico.

4 Recorde-se que a China, em parceria com a Rússia, tem vindo a avançar na organização de dois quadros institucionais de natureza macro e multirregional, ambos orientados para retirar influência e poder aos EUA, a nível global:

- A Organização de Cooperação de Xangai – integrando de início a China com o espaço euro-asiático em que estão a Rússia e Estados da Ásia Central, a que se têm vindo a associar Estados da Ásia do Sul: Índia, Paquistão e Afeganistão, do Sudeste Asiático e do Grande Médio Oriente, como o Irão. Esta organização parece querer estruturar-se em torno de questões de segurança. Mas a China e Rússia integraram como parceiros de diálogo da Organização os principais países produtores de petróleo e gás natural do Médio Oriente.
- Os BRICS – que reúnem um conjunto disperso de Estados em torno dos quatro fundadores – Brasil, Rússia, Índia e China – que partilham um ideário de reforma do sistema económico e financeiro internacional orientado para a redução da influência geoeconómica dos EUA. Aos quatro fundadores, vieram agregar-se a África do Sul e mais recentemente quatro Estados do Médio Oriente – Egito, Arábia Saudita, Emiratos Árabes Unidos e Irão – para além da Argentina. Um dos projetos que une este grupo é o da desdolarização (a integração dos três Estados do Golfo Pérsico nos BRIC aponta aliás para o objetivo de terminar com o regime dos “petrodólares”).

Ou seja, a China a Rússia estão envolvidas na construção destas duas organizações, a que pretendem juntar mais Estados membros, nomeadamente do Sul e do Leste do planeta.

Mais recentemente, a China, por si própria, tem vindo a estruturar uma forte presença política e diplomática no Médio Oriente.

Assim:

- Em 2021, formalizou uma parceria estratégica com o Irão.
- Em 2023, interveio para restaurar as relações diplomáticas entre o Irão e a Arábia Saudita.
- Em 2024, estavam em curso as negociações para um acordo abraâmico entre Israel e a Arábia Saudita que modificaria a relação de forças nesta região. A China soube que uma das condições colocadas pela Arábia Saudita para a assinatura desse acordo era obter o apoio dos EUA e de Israel para a construção de uma instalação de enriquecimento de urânio no seu território. O Irão ter-se-ia antecipado, propondo-se apoiar a Arábia Saudita a construir uma instalação dessas, mas com tecnologia da China.
- Mais recentemente, a China promoveu em Pequim uma reunião de 14 partidos e movimentos políticos palestinianos – incluindo as rivais Fatah e Hamas – destinado a estabelecer as condições para a formação de um futuro governo palestiniano em futuras negociações sobre Gaza e apontando para a constituição de dois Estados no território do mandato britânico definido pela Liga das Nações em 1920.

Rivalidade e confronto



Competição e tensões



Parcerias e alianças



Aproximação em curso



Os EUA e a “Doutrina Brzezinski”

Sucessivas administrações – democratas e republicanas – nos EUA assumiram como orientação o que em 1998 fora avançado por Zbigniew Brzezinski⁽¹⁾:

“Os EUA após o colapso da URSS teriam que continuar a olhar para Rússia como um potencial rival devendo definir como objetivo central da sua política externa impedir que Rússia reconstituísse um império asiático e pudesse contar com a Ucrânia como componente chave desse império – Ucrânia que em termos terrestres permite o acesso direto da Rússia à Polónia, à Eslováquia, à Hungria e à Roménia e em termos marítimos poderia contribuir para o controlo da Rússia no Mar Negro – espaço marítimo fundamental para a Rússia poder aceder ao Mediterrâneo, ao Mar Vermelho (através do canal Suez) e ao Oceano Índico onde se localiza seu principal aliado – a Índia”.

O pensamento de Brzezinski tinha como objetivo a supremacia dos EUA, supondo uma continuidade do mundo unipolar que se organizou após o final da Guerra Fria.

A partir desta orientação, os EUA passaram a definir dois “inimigos principais” – a China e a Rússia – e a considerar como crucial separar a Ucrânia da esfera de influência russa e integrá-la nas instituições ocidentais – NATO e UE.

Ora, assumir estas duas potências como inimigos principais – sendo que China e Rússia haviam mudado radicalmente o seu relacionamento, que passou de rivalidade URSS-China, no tempo final da Guerra Fria para cooperação entre ambas no pós-Guerra Fria só podia ter como resultado o que descrevemos anteriormente – ou seja a formação de um eixo sólido Rússia-China que passou a coordenar a sua atuação em várias regiões do mundo – em oposição aos EUA –, que continuaram a contar com os aliados europeus para o combate contra a Rússia.

Uma das incertezas fundamentais no que respeita à evolução futura do sistema internacional tem que ver com a continuidade da Doutrina Brzezinski na orientação da política externa dos EUA ou o seu abandono numa das próximas presidências, traduzindo uma adaptação dos EUA a um mundo multipolar.

A União Europeia e o mundo multipolar

A União Europeia tem vindo a definir um conjunto de objetivos de médio prazo:

1. A União Europeia pretende ser a macro região do mundo a atingir até 2050 – e da forma mais completa – o processo de descarbonização definido pelo Acordo de Paris.
2. A União Europeia pretende alargar o seu espaço de influência geopolítica através de um novo alargamento – com a adesão da Ucrânia (e o cofinanciamento da sua reconstrução) e da Moldova (ou seja, com o reforço da presença da UE no Mar Negro) e dos Estados dos Balcãs Ocidentais.
3. A União Europeia pretende implantar uma política industrial que lhe permita reduzir o seu atraso face aos EUA e à China nas tecnologias e nos novos segmentos empresariais na economia digital.

Ora, a transição em curso para um mundo multipolar – nos termos que procurámos desenvolver anteriormente (figura 1) – coloca novos desafios à União Europeia se esta quiser constituir-se como um novo polo – ou seja, se quiser assumir-se já não como uma “potência civil” poderosa e influente mas como uma “potência integral” como qualquer das outras.

Destacáremos 3 Novos Desafios:

- A União Europeia tem que ganhar poder militar, incluindo a criação de um complexo militar industrial conjunto, adaptado às novas tecnologia militares e aos novos sistemas de armas (como o Japão está fazer).
- A União Europeia tem que incluir no seu contributo para a reconstrução da Ucrânia o estabelecimento de parcerias com polos ainda existentes das indústrias de defesa ucranianas.
- A União Europeia tem que ganhar capacidade para intervir diplomaticamente em várias regiões do mundo sem criar clivagens que a dividam internamente. ✘

NOTA

- (1) Zbigniew Brzezinski – foi até à sua morte, em 2017, o principal pensador estratégico do Partido Democrata dos EUA.

MODELO ECONÓMICO DA CHINA E NOVA FASE DE GLOBALIZAÇÃO



O modelo de crescimento económico da República Popular da China baseado no investimento em infraestruturas e na atração das cadeias de valor global para investimento em produção orientada para a exportação, permitiu nos 30 anos subsequentes à sua adoção mas sobretudo a partir de 2001, quando a China aderiu à Organização Mundial do Comércio, níveis de crescimento de 9 a 10% em média anual e transformar a China na fábrica do mundo, ao mesmo tempo que retirava cerca de 800 milhões de chineses da pobreza absoluta.

Este crescimento teve aspetos altamente positivos, mas também gerou desequilíbrios graves e carência de sustentabilidade interna e aceitação global externa.

Na realidade, a visão de Deng Xiaoping para este modelo de desenvolvimento estava correta, mas a política do PIB primeiro levou a um crescimento insustentável em gastos de energia poluente, com criação de problemas ambientais e de saúde. A industrialização desenfreada causou declínio rural, pondo em risco a produção agrícola e uma população migrante de mais de 200 milhões de pessoas que se desloca conforme a procura de trabalho, criando problemas de instabilidade social e emocional enormes. A deslocalização para a China, em grande escala, de empresas estrangeiras, maioritariamente americanas e europeias, e a exportação massiva da produção fabricada na China para esses mercados, teve como consequência nesses países o fecho de muitas empresas, desemprego, deflação salarial, balanças comerciais negativas com a China. Os aspetos positivos, como a venda de produtos de baixo preço aos segmentos de mercado que decidem com base no custo, permitindo-lhes satisfação pelo aumento do seu poder aquisitivo, não neutralizaram o crescimento da visão de políticas protecionistas dos governos desses países.

Objetivamente, a sociedade chinesa apresenta grandes disparidades na distribuição de rendimento, entre as zonas urbanas e as rurais, entre as províncias do interior e da costa, entre as regiões do ocidente e do oriente.

Já antes da crise global, em 2008 reputados economistas chineses e estrangeiros alertavam para as limitações daquele modelo e, desde o Presidente Hu Jintao, as lideranças chinesas estão conscientes dos seus aspetos negativos.

O 11.º Plano Quinquenal (2006-2015) anunciava já um novo paradigma para o desenvolvimento chinês, colocando em foco o “desenvolvimento científico” com a preocupação de criar uma “sociedade harmoniosa”, com novas políticas públicas prioritárias para conseguir uma maior redistribuição do rendimento, poupança de energia, assim como a instituição de sistemas de saúde pública, de ambiente, de educação. Em 2006, foi lançado o “*15 year Medium-to Long-Term Plan for the Development of Science and Technology*”, que pretendia criar uma sociedade orientada para a inovação e para tal previu um investimento de 2,5% do PIB em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) até 2020. Esta visão manteve-se como tema central do 12.º Plano Quinquenal (2011-2015), onde o “crescimento inclusivo” pretendia que o modelo de crescimento económico da China fosse orientado pela sustentabilidade e pela qualidade com dois importantes vetores, a mudança de dependência do crescimento baseado nas exportações e no investimento para o crescimento baseado no consumo interno e a proteção do ambiente com a redução das taxas de emissão de carbono 40 a 45% até 2020, pelo que seria necessário, uma melhoria da indústria e a emergência de indústrias estratégicas, tendo sido identificadas sete prioritárias: poupança de energia e proteção ambiental; tecnologia de informação da próxima geração; biotecnologia; equipamento produtivo topo de gama; novas energias; novos materiais; veículos a energias alternativas.

Quando a liderança de Xi Jinping assumiu o poder em novembro de 2012 era claro que a economia chinesa só poderia crescer nos anos seguintes a taxas entre os 6% e os 7% (o “novo normal”), um patamar mínimo de crescimento para conseguir criar, todos os anos, cerca de 10 milhões de postos de trabalho urbanos, considerados necessários para satisfazer a procura e melhorar os níveis e a qualidade de vida da população. O *Premier* Li Keqiang afirmou, na 7.ª edição do World Economic Forum, em 2013, em Davos, que sem transformação estrutural não seria possível sustentar o crescimento económico a longo prazo e haveria excesso de capacidade de produção, aumento de créditos malparados e a China cairia na armadilha-do-rendimento-médio.

Alguns reputados economistas começaram a colocar em dúvida o futuro da economia chinesa, como, por exemplo, Paul Krugman, que em 2013, afirmou que a China estava à beira de atingir o seu apogeu e que a questão não era se existiria um

crash, mas quando. Hu Angang, prestigiado economista professor da Tsinghua University e consultor da Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento do governo chinês, para os 12.º e 13.º Planos Quinquenais, respondeu-lhe que a China não estava à beira do *crash*, mas estava a entrar numa nova fase de desenvolvimento.

Os objetivos dos 12.º e 13.º Planos Quinquenais indicavam os caminhos a percorrer para alcançar a sustentabilidade económica, um crescimento baseado na qualidade e eficiência e uma presença internacional inovadora e tecnológica que lhes permitisse a liderança das cadeias de valor global.

Os grandes objetivos destes Planos Quinquenais eram que o crescimento económico da China deixasse de estar dependente dos mercados externos, deixando de ser a fábrica do mundo para passar a ser a fábrica da China, o importante já não era tanto o crescimento do PIB mas do PIB *per capita*, evitando a armadilha-do-rendimento-médio e permitindo o aumento do poder de compra com o respetivo aumento do consumo nomeadamente em serviços. Também um maior equilíbrio na distribuição do rendimento foi considerado, como o equilíbrio do desenvolvimento regional, a evolução para uma maior urbanização, a diminuição do *gap* de rendimentos entre o rural e o urbano, aproximando a população através da construção de redes de comboios de alta velocidade (cerca de 43.700 km presentemente) e redes digitais (exemplo a rede *Wechat* permite o contacto e transmissão de dados permanente e quaisquer tipo de pagamentos a começar por um simples café). Pretendiam também que progressivamente a China passasse a ser o escritório do mundo, com a melhoria da indústria 4.0 e a terceirização da sua economia.

O objetivo de liderança das cadeias de valor global deveria ser obtido através do investimento direto da China no exterior e da liderança na ciência e na inovação.





No âmbito destes Planos Quinquenais duas iniciativas fulcrais foram tomadas. Em outubro e novembro de 2013, o Presidente Xi Jinping anunciou respetivamente a iniciativa Uma Faixa Uma Rota e a Rota da Seda Marítima do Século XXI, hoje internacionalmente conhecida por BRI, e, em maio, de 2015, o Conselho de Estado da China anunciou o “*Made in China 2025 Internet Plus*” inspirado no plano alemão “*Industry 4.0*”.

A BRI é apresentada pelo governo chinês, como um modelo de conectividade transnacional que pretende reativar as antigas rotas da seda e criar novas rotas. Estas serão implementadas pela China em conjunto com os países que se juntarem à iniciativa e que submetam os seus planos de desenvolvimento a essa cooperação na expectativa de obterem vantagens competitivas complementares.

Internamente, a BRI é vista na China como uma estratégia para promover o desenvolvimento das províncias do interior, norte e ocidente e para fomentar a internacionalização e globalização das províncias da costa, sul e oriente, como por exemplo o projeto da Área da Grande Baía Cantão-Hong Kong-Macau, para concorrer com as grandes plataformas de negócios mundiais que são com a Grande Baía de Tóquio, a Grande Baía de Nova Iorque e a Grande Baía de São Francisco.

Externamente, a BRI é uma visão de um modelo de desenvolvimento global, baseado na construção de plataformas de cooperação com o objetivo de, proativamente, desenvolver parcerias económicas entre a China e outros países, de uma forma bilateral ou multilateral, para em conjunto responderem às necessidades de desenvolvimento dos países envolvidos criando janelas de oportunidades para todos.

Na realidade, a BRI inclui duas realidades no mundo: os países desenvolvidos cujo desenvolvimento sustentável requer enormes investimentos em novas tecnologias nomeadamente em inteligência artificial, *big data*, digitalização, computação *cloud*, energias limpas, física quântica, biomedicina, genética molecular, entre outros e os países em desenvolvimento que estão ainda a lutar pelo investimento em infraestruturas físicas clássicas para começarem o seu processo de industrialização.

De acordo com o Relatório *China's Trade and Investment Cor-*

poration Under the Belt and Road Initiative (2013-2023) da *Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation*, do Ministério do Comércio da China, o comércio entre a China e os países BRI entre 2013 e 2022, registou taxas de crescimento anual de 6,5% passando de US\$1,6 triliões (nomenclatura americana) para US\$2,9 triliões e o seu peso no total de comércio da China passou de 39,2% para 45%.

De 2013 a 2023, aderiram a esta iniciativa 154 países, dos quais 17 da União Europeia (mas um, a Itália, saiu em 2023), e 32 organizações internacionais, e foram desenvolvidos 3000 projetos que alavancaram investimento superior a US\$1 trilião sendo 634 biliões (nomenclatura americana) em contratos de construção e US\$419 biliões em investimentos não financeiros. Os fluxos de investimento estrangeiro da China nos países que realizam memorandos BRI passaram de US\$19,16 biliões em 2013 para US\$30,91 em 2022, o total de *stock* de investimento da China desses países no final de 2022 era de US\$309,9 biliões, cerca de 11,2% do total de investimento direto estrangeiro no exterior. Esses projetos criaram 420.000 empregos e retiraram cerca de 40 milhões de pessoas da pobreza absoluta.

O “*Made in China 2025 e Internet Plus*” tem sido um programa de grande importância para o desenvolvimento da China. O estudo *China Horizont 2030 - Building a Modern, Harmonious and Creative High Income Society*, realizado em 2012 pelo Banco Mundial em colaboração com o *Development Research Center* do governo da China, foi estruturante para indicar as indústrias estratégicas emergentes para as quais a P&D da China se devia focar. Nomeadamente, poupança de energia e proteção ambiental, tecnologia de informação da próxima geração, biotecnologia, equipamento produtivo topo de gama, novas energias, novos materiais, veículos de energia alternativa.

O governo chinês acredita que a inovação e a supremacia tecnológica e científica é o segredo para a liderança económica, geopolítica e militar e, por isso, o investimento neste setor é muito forte. Na visão de Xi Jinping sobre o mundo, “a ciência e a tecnologia são a maré que levanta todos os barcos”.

No passado mês de junho, o presidente Xi Jinping, num encontro com cientistas no Grande Salão do Povo em Pequim, numa cerimónia para entregar os prémios anuais em ciência

e tecnologia afirmou: “Uma nação prospera quando a sua ciência e tecnologia prospera, e um setor científico e tecnológico robusto é a pedra angular para uma nação forte”.

Nesse discurso é claro o compromisso da China ativamente se integrar no *network* global da inovação e participar profundamente na governação global científica e tecnológica para benefício da humanidade. De acordo com as suas afirmações, a China no futuro, alargará nesta área os seus canais de trocas e cooperação com outros países, quer ao nível oficial quer ao nível de relacionamentos pessoais, alavancando plataformas como a BRI e apoiará os esforços de pesquisa conjunta de cientistas de vários países.

Em 2013, o valor investido em P&D foi de US\$151 bilhões cerca de 2,09% do PIB e em 2023 foi de US\$457,8 bilhões 2,64% do PIB. Um total de 52,2 mil projetos foram financiados pelo National Science Foundation. Outro fundo, o *National Fund for Technology Transfer and Commercialization*, estabeleceu 36 sub-fundos financiando 1606 incubadoras tecnológicas ao nível estatal e 2376 *marketplaces* ao nível nacional.

No entanto, na China cerca de 75% dos valores investidos em P&D são privados. De acordo com o *EU Industrial - R&D Investment Scoreboard 2023*, que analisa a evolução do investimento em P&D das 2500 empresas que mais investiram no mundo em 2022 regionalmente, a China aparece em segundo lugar com 679 empresas e 17,8% do total investido, a liderança neste *ranking* pertence às 827 empresas americanas consideradas, com 42,1% do total investido, o terceiro lugar é ocupado pelo conjunto de países da UE com 367 empresas e 17,5% do investimento e o quarto lugar pelo Japão com 239 empresas e 9,3% do investimento. Se virmos os resultados deste *scoreboard* por empresas, a Huawei Investment & Holding aparece em 5.º lugar com cerca de US\$20,9 bilhões de investimento, valores superiores aos praticados pela Volkswagen e pela Mercedes, a Tencent está em 19.º lugar e a Alibaba em 22.º, respetivamente com US\$8,6 bilhões e US\$7,6 bilhões, qualquer uma delas com mais investimento que a Robert Bosch, a BMW, a Stellantis e a Sanofi, em 30.º lugar a China State Construction Engineering Company com US\$6,6 bilhões de investimento ultrapassa os valores investidos pela Bayer, SAP, Siemens, entre outras, e a China Railways em 51.º lugar com US\$3,6 bilhões ultrapassa o investimento da AIRBUS.

O número de patentes registadas mundialmente com origem na China passou de 24,4% em 2011 para 46,6% em 2021. Em 2013 o número de patentes chinesas registadas era de 825 mil e em 2023 de 4991 milhões. Um dos objetivos do China Horizonte 2030 era que a taxa de inovação fosse de 3,3 patentes de alto valor por cada 10.000 pessoas, em 2023 essa taxa foi de 11,8%. Para além do registo de patentes outro, indicador do sucesso da investigação científica realizada num país é a publicação anual de artigos científicos dos seus investigadores em revistas científicas de alto impacto, assim como o número de citações obtidas por esses artigos.

De acordo com a revista *The Economist* de 15 de junho 2024, que cita fontes cientificamente credenciadas, em 2003 os EUA tinham uma publicação anual de artigos científicos 20 vezes superior à obtida por investigadores chineses, em 2013 esse valor era quatro vezes superior, mas em 2022 a China ultrapassou quer os EUA quer o conjunto de países da UE no número dessas publicações. A China também lidera o mundo em citações nas áreas das ciências dos materiais, química, engenharia, ciência de computação, ambiente e ecologia, ciência agrícola, física e matemática.

Em 2023, a China, foi responsável por quase 60% do aumento da capacidade de produção de energias renováveis a nível mundial. De acordo com as Estatísticas da Administração Nacional de Energia do governo chinês, a China adicionou em 2023 cerca de 217 GW de energia solar e 76 GW de capacidade de energia eólica, elevando no final do ano passado a capacidade total para 1050 GW.

Prevê-se que até ao final de 2024 ultrapasse o objetivo do China 2030, que previa que nessa data a capacidade de energia renovável instalada fosse 1200 GW.

O ano de 2023 viu na China progressos notáveis em projetos como 66 lançamentos espaciais bem-sucedidos. Os sucessivos lançamentos da Tianzhou 6, Shenzhou 16 e Shenzhou 17 levaram a estação espacial da China a inaugurar uma nova fase de aplicação e desenvolvimento. O primeiro foguete transportador de oxigénio-metano líquido do mundo, ZQ-2 Y2, descolou com sucesso. O protótipo do computador quântico Jiuzhang 3.0 foi desenvolvido com sucesso. O *tokamak*



supercondutor avançado experimental (EAST) alcançou uma operação de plasma de alto confinamento em estado estacionário por 403 segundos. A primeira fábrica nuclear de quarta geração com reator refrigerado a gás de alta temperatura entrou oficialmente em operação comercial. A primeira turbina eólica *offshore* de 16 megawatts e grande capacidade do mundo foi conectada com sucesso à rede e começou a gerar eletricidade. O jato C919 da China entrou oficialmente em operação comercial. O primeiro grande navio de cruzeiro construído na China completou o seu primeiro teste no mar. O submersível tripulado Fendouzhe completou sua missão de mergulho profundo.

O grande *leimotiv* do 14.º Plano Quinquenal (2021- 2025) é a passagem do crescimento de alta-velocidade para alta-qualidade e tem como objetivos modernizar o setor industrial, melhorar a ciência e tecnologia, impulsionar o rendimento das famílias e o consumo, expandir a classe média, revigorar as zonas rurais, coordenar o desenvolvimento regional e os programas de urbanização, soluções económicas avançadas, subir e integrar as cadeias de fornecimento completas com a ajuda de empresas estrangeiras e maior abertura de mercado para atrair investimento direto estrangeiro.

O 14.º Plano mantém as duas descritas políticas chave do 13.º Plano e acrescenta mais uma, a “dupla circulação”, que no fundo é a interação bem sucedida de ambas. Permitindo a autossustentabilidade económica e tecnologia interna e a cooperação com empresas estrangeiras, que são convidadas para investir na China e em conjunto com chinesas na economia global. Um dos objetivos desta política é a construção de um mercado interno unificado sem barreiras entre províncias que facilite o desenvolvimento de várias entidades do mercado. Um outro objetivo é a interação entre as políticas BRI e a *Made in China 2025* e *Internet Plus*, na realidade isso já está a acontecer.

O abrandamento do crescimento da procura no mercado interno chinês, e a feroz concorrência ali existente, tem levado as empresas chinesas a disputar os mercados das multinacionais americanas, europeias, japonesas, não só nos países desenvolvidos, mas também em muitos países do Sul Global, onde a sua entrada está a ser facilitada pelos esforços diplomáticos do governo chinês junto dos países com investimen-

tos BRI. A revista *The Economist*, de 3 de agosto 2024, dava como exemplos, a empresa Transsion, que produz mais de metade dos *smartphones* comprados pelos africanos, e a Mindray, que é a fornecedora líder de sistemas de monitoramento de pacientes na América Latina. Empresas de equipamentos domésticos como a Haier e a Midea também dominam os mercados africanos e os consumidores brasileiros e mexicanos estão entre os maiores consumidores da Shein. Os veículos elétricos chineses com relevo para a SAIC e BYD e as turbinas eólicas estão a expandir-se no mundo em desenvolvimento, de acordo com a *The Economist* referida no parágrafo anterior, entre 2016 e 2023 as vendas das empresas chinesas ao Sul Global quadruplicaram, atingindo US\$800 biliões e excederam as realizadas no mundo desenvolvido.

As atitudes protecionistas do Ocidente têm levado a China a reforçar a sua presença no mundo emergente. A entrada nesses mercados faz-se cada vez mais através das cadeias de abastecimento globalizadas chinesas, por investimento direto estrangeiro *green field* que de acordo com a fDi Markets triplicou em 2023 alcançando o valor de US\$162,7 biliões, a última vez que nos últimos dez anos a China tinha ultrapassado os US\$100 biliões de Investimento no exterior tinha sido em 2016.

Podemos concluir que as empresas chinesas estão a entrar numa nova fase da sua expansão global utilizando a sua tecnologia e marcas e, desenvolvendo sobretudo no Sul Global, as suas cadeias de valor com vista a vendas nesses mercados, mas também em mercados desenvolvidos e evitando assim as tarifas alfandegárias aplicadas a alguns produtos feitos na China.

A reforma nos próximos 10 anos

A China é hoje um país de classe-média-alta de acordo de acordo com os critérios do Banco Mundial. A pobreza absoluta foi erradicada em 2020, mas 17,2% da população chinesa vive ainda com menos de US\$6,85 por dia (em termos de 2017 Paridade de Poder de Compra).

No entanto, o crescimento da economia chinesa tem ficado aquém das expectativas depois da COVID-19 e as previsões são

que em 2024 desça para 4,5%, porque as vendas a retalho e a produção industrial estão a desacelerar, e o investimento em ativos fixos a recuar.

Apesar das medidas que têm sido tomadas para evitar uma distribuição do rendimento muito desigual, elas permanecem entre o rendimento urbano e rural e entre as províncias (figura 1).

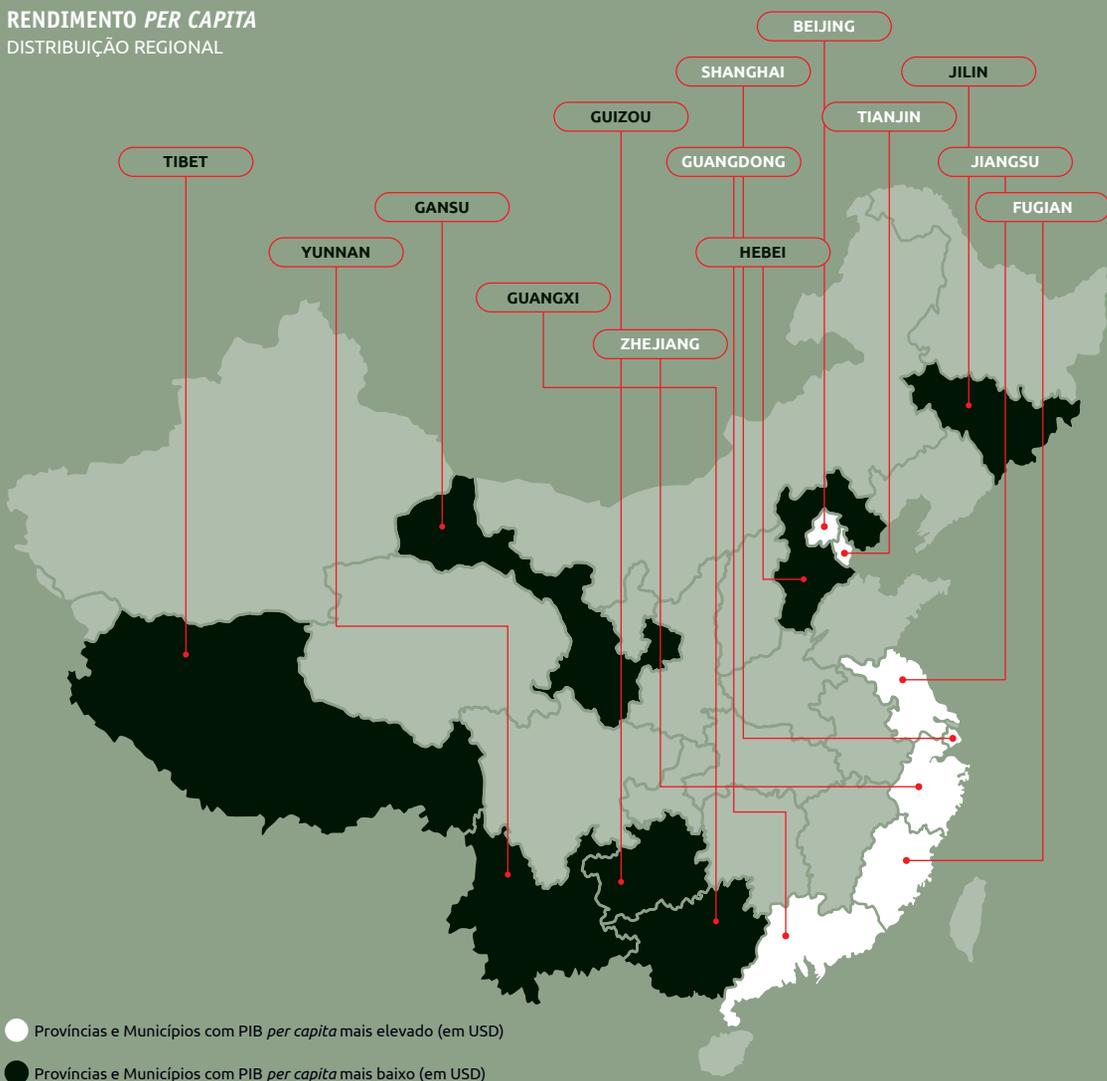
A procura interna permanece lenta, assim como a confiança nos negócios, muito afetada pela descida do valor do imobiliário na sequência da falência de grandes empresas do setor como o gigantesco colapso do Grupo Evergrande, uma falência de US\$340 biliões, com efeitos sinérgicos em todo o tecido empresarial na China, nos investidores e nos consumidores.

Mas o fraco crescimento da economia reflete também uma demografia adversa, pouco aumento de produtividade e o aumento de restrições a um modelo de investimento suportado pela dívida, que é enorme, embora tenha vindo a diminuir.

A reconhecida necessidade de introduzir políticas que relancem e reequilibrem a economia chinesa com elevadas repercussões na economia mundial criou enormes expectativas, quer interna quer externamente, para a reunião do Terceiro Plenário do Comité Central do Partido Comunista da China, que se reuniu em Pequim, nos dias 15 a 18 de julho de 2024. As grandes reformas económicas da China foram sempre tomadas na Terceira Reunião Plenária, como por exemplo a de 2013, que abriu caminho para as políticas económicas em curso que já referimos acima.

Figura 1

RENDIMENTO PER CAPITA
DISTRIBUIÇÃO REGIONAL



- Províncias e Municípios com PIB *per capita* mais elevado (em USD)
- Províncias e Municípios com PIB *per capita* mais baixo (em USD)



Este Plenário traçou a reforma da política económica para os próximos 10 anos e definiu os parâmetros chave para alcançar em 2035 a “modernização socialista” da China, sobretudo os objetivos estratégicos do PCC como a autossuficiência económica e tecnológica, a inovação e produtividade, a transição ecológica e igualdade, indicando a prioridade da segurança nacional e o fortalecimento das relações entre o partido, a sociedade e a economia.

Como em todas as reuniões do Terceiro Plenário do PCC, que se reúne em cada cinco anos, o comunicado final emitido não entra em questões técnicas, enuncia a direção que se pretende imprimir e os detalhes das decisões vão depois começar a aparecer, já devidamente buriladas pelos diversos órgãos do Partido e dando origem a linhas de atuação e medidas concretas.

Este Plenário não é o local ideal para decretar estímulos económicos de curto prazo para o fraco consumo, a baixa confiança do consumidor, a fraqueza do setor imobiliário. Por isso, o Plenário confirmou que as autoridades estão a tomar medidas para reduzir as despesas familiares aumentando o seu rendimento disponível, melhorar a segurança social, mas também medidas para aumentar a criação de emprego de alto valor acrescentado, uma vez que o desemprego maior é nos jovens que têm elevados níveis de educação. No Plenário foram também tomadas medidas para reduzir a vulnerabilidade financeira dos governos locais, como reformas que rebaixam as responsabilidades orçamentais e as receitas entre os governos locais e o central, fortalecendo a autonomia financeira local e a melhoria da gestão da dívida.

O governo centralizado no partido reafirma, no entanto, o seu compromisso com as forças do mercado, nomeadamente esforços para restringir monopólios, proteger direitos de propriedade e garantir neutralidade competitiva, mas mantendo um controlo apertado na governação económica. As novas forças produtivas continuarão a ser as pontas de lança no desenvolvimento económico com o objetivo de criar vantagens comparativas, focadas no fortalecimento de P&D de qualidade e educação, mantendo-se inequívoco no avanço de energia limpa, afirmando uma liderança global.

Este Plenário defendeu o esforço coletivo e o sacrifício da prosperidade a curto prazo com o objetivo de alcançar a soberania tecnológica e a modernização industrial.

Curiosa a linguagem adotada numa das passagens do comunicado que me fizeram lembrar a linguagem de Deng Xiaoping *"Devemos aderir ao princípio geral de procurar o progresso, assegurando simultaneamente a estabilidade e continuar a libertar as nossas mentes, procurar a verdade a partir dos factos, acompanhar os tempos e adotar uma abordagem realista e pragmática, enquanto trabalhamos para libertar e desenvolver ainda mais as forças produtivas e explorar e aumentar a vitalidade da nossa sociedade"*.

Já noutras partes do comunicado são claras as mensagens com a linguagem de Xi Jinping como por *"Devemos implementar plenamente a estratégia de revigorar a China através da ciência e da educação, a estratégia de desenvolver uma força de trabalho de qualidade e a estratégia de desenvolvimento orientada para a inovação, fazer esforços coordenados para promover a reforma integrada das instituições e mecanismos relativos à educação, ciência e tecnologia, e recursos humanos e melhorar o novo sistema de mobilização de recursos em todo o país para realizar avanços tecnológicos importantes. Estes esforços ajudarão a impulsionar o desempenho global do sistema de inovação da China"*. É notório que as decisões de longo prazo tomadas pelo Terceiro Plenário estão focadas nas ambições da China de a longo prazo conseguir a competitividade e liderança económica mundial através da tecnologia e indústria avançada. Mas também o Plenário concluiu pela necessidade de a curto prazo *"melhorar a capacidade e disposição de consumo das classe média e média-baixa"*.

Na sessão de encerramento do Plenário, Xi Jinping afirmou *"É necessário aumentar o rendimento das famílias por múltiplos canais"* e algumas medidas corretivas começaram já a ser anunciadas, como medidas fiscais e monetárias incluindo, cortes de taxas de juro, fundos governamentais para melhorar o equipamento industrial e estimular o consumo de bens. Foi decidido também promover os serviços em áreas como cultura, turismo, cuidados de idosos e crianças. ✘

Europa: Inovação *versus* Regulação

RUI LEÃO MARTINHO

ECONOMISTA | GESTOR | ANTIGO BASTONÁRIO DA ORDEM DOS ECONOMISTAS

Desde meados dos anos oitenta do século passado que Portugal tem tido uma evolução considerável, nomeadamente no sector financeiro.

Mudámos o regime político em 1974 e, em consequência, foi aprovada e aplicada a nacionalização dos bancos e seguradoras (com excepção dos bancos e seguradoras estrangeiras) e, somente pelo processo de adesão à União Europeia (UE), foi possível reprivatizar essas entidades e abrir o mercado a novos *players* da Europa e dos EUA.

A actividade financeira desenvolveu-se, de ano para ano e, através de processos inovadores e quadros bem preparados foi, naturalmente, ocupando um lugar de relevo no conjunto das actividades económicas, financiando novos projectos de investimento, acompanhando o dia-a-dia das empresas e contribuindo para a sua internacionalização.

A regulação do sector financeiro baseia-se nas directivas europeias, complementada pela supervisão das autoridades reguladoras independentes de cada país. A Europa foi mesmo um farol no século XX e recuperou sempre dos múltiplos choques que enfrentou, alguns internos, outros devidos a factores exógenos.

Porém, presentemente e desde o *crash* de 2008, seguido da pandemia do COVID-19 e do choque energético, a Europa parece estar a divergir cada vez mais dos EUA. O PIB da UE representa hoje 65 por cento do PIB americano (era de 91 por cento há dez anos atrás), a riqueza por habitante estagna em 35.200 dólares por ano (contra 76.350 dólares além Atlântico) e os ganhos de produtividade são praticamente nulos (atingem 3 por cento nos EUA).

Qual poderá ser a razão desta estagnação na Europa?

A explicação desta situação assenta sobretudo na falta de inovação, a qual é indissociável dum défice de capital no continente europeu. Nos últimos anos, o fluxo de capital progrediu cerca de 20 por cento nos EUA, enquanto estagnou na Europa. A grande capitalização dos mercados americanos, o número de introduções em Bolsa, a



rendibilidade média das acções e o tamanho e o desenvolvimento do mercado obrigacionista não têm comparação com o que se passa na Europa. Embora tenham sido os EUA que originaram o *crash* de 2008, foram os bancos europeus que suportaram o essencial dos custos daí derivados.

Verifica-se hoje na Europa uma certa diminuição da competitividade das empresas e da banca em especial, dificuldade em matéria de mobilização de capital, pouca relevância de fundos de pensões (indispensáveis para assegurar o financiamento das reformas e para orientar a poupança para a reindustrialização) e uma diminuição de importância do sector tecnológico.

Ainda em 2000, a Europa dominava as telecomunicações, mas tem vindo a ficar secundarizada relativamente aos EUA no que respeita ao processo de digitalização, na inteligência artificial e na indústria de dados. Talvez se tenha privilegiado a regulação sobre a inovação, mas as consequências disto têm implicações noutras áreas da sociedade.

É o caso do financiamento destinado ao envelhecimento das populações europeias, à tão anunciada reindustrialização, à transição climática, ao rearmamento (face aos acontecimentos na Ucrânia) ou até à sustentabilidade das dívidas públicas e à estabilidade na Zona Euro.

Por isso, é essencial que a UE restaure a competitividade relativamente ao capital, rearticulando as políticas orçamental e monetária e dando prioridade à soberania e à competitividade, nomeadamente no que se refere ao sector financeiro.

O lançamento do mercado único europeu passa pelo fim dos mercados fragmentados através da união de capitais e da união bancária, favorecendo operações de consolidação bancária na Zona Euro e reforçando a solidez dos bancos e a aceleração da rotação dos riscos através da titularização.

Sem descurar a regulação, a UE deverá tudo fazer para mobilizar e valorizar o seu capital, criando condições para crescer sustentadamente, visto os recursos da poupança serem limitados face à imensidão de necessidades de financiamento.

Torna-se assim muito importante conhecer quais as directrizes do relatório sobre a competitividade comunitária encomendado a Mário Draghi e que pretende acabar com as barreiras estruturais face aos principais concorrentes da Europa: os EUA e a China. Recuperar a capacidade de inovação, acelerar o processo de digitalização, reforçar a capacidade de defesa ou colmar o défice de competências serão decerto aspectos fundamentais que o relatório abordará com o objectivo da Europa recuperar a vantagem competitiva face aos seus principais competidores. Este relatório será apresentado em Setembro e poderá representar uma nova fase de desenvolvimento, competitividade e crescimento económico para a Europa. ✘

rui.leao.martinho@gmail.com

SUSTENTABILIDADE FAZ GIRAR O MUNDO

51 milhões de euros foram destinados
ao financiamento de energias renováveis em 2023

ESTAMOS CÁ POR UM BEM MAIOR

PUBLICIDADE 06/2024



Para mais informações:
creditoagricola.pt



Fonte: Relatório de Sustentabilidade CA 2023
Caixa Central – Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo,
C.R.L. registada junto do Banco de Portugal sob o nº 9000
M.C.R.C. de Lisboa e Pessoa Colectiva nº 501 464 301 |
Capital Social € 321.405.715,00 (variável)
Rua Castilho nº 233, 233 A, Lisboa.

 **CA**
Crédito Agrícola

Damos o nosso melhor pela proteção do seu mundo.



Obrigada pela confiança.



www.ageas.pt

Ageas Portugal - Companhia de Seguros, S.A., sede Praça Príncipe Perfeito 2, 1990-278 Lisboa.
Matrícula / Pessoa Coletiva 503454109. CRC Porto. Capital Social 7.500.000 Euros. Registo ASF 1129, www.asf.com.pt

Ageas Portugal - Companhia de Seguros de Vida, S.A., sede Praça Príncipe Perfeito 2, 1990-278 Lisboa.
Matrícula / Pessoa Coletiva 502220473. CRC Lisboa. Capital Social 10.000.000 Euros. Registo ASF 1139, www.asf.com.pt

PUB. (07/2024)