

ESTUDOS

**A ECONOMIA PORTUGUESA
E O ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA**



FICHA TÉCNICA

EDIÇÃO **OBSERVATÓRIO DO QCA III**

Rua da Alfândega, 160/170 - 4º, 1100-016 Lisboa
Tel. (+351) 21 880 20 60 Fax (+351) 21 880 20 69
email: observatorioqca@min-plan.pt

A ECONOMIA PORTUGUESA E O ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA***Colecção Estudos de Enquadramento Prospectivo do QCA III***PRODUÇÃO GRÁFICA **ESTRELAS DE PAPEL, LDA**

Tel. 213 511 080 Fax 213 511 089

email: estrelasdepapel@netcabo.pt

DESIGN **GRÁFICOS À LAPA**IMPRESSÃO **IMPRILUZ GRÁFICA, LDA.**DATA DE EDIÇÃO **Março de 2005**TIRAGEM **1000 exemplares**ISBN **972-99623-0-8**DEPÓSITO LEGAL **225271/05**

A realização do estudo e a sua edição foram financiadas pela União Europeia
(Programa Operacional de Assistência Técnica ao QCA III)

O presente estudo foi realizado, na sequência de um concurso público internacional, por uma equipa técnica formada pelo consórcio Augusto Mateus & Associados, CESO – Consultores Internacionais, CISED Consultores e IDEA Consult.

O trabalho da equipa decorreu entre Novembro de 2002 e Abril de 2004.

Equipa responsável pelo estudo

AUTORIA

Consórcio constituído pela Augusto Mateus & Associados, CESO-CI, CISED e IDEA

COORDENAÇÃO GERAL

Augusto Mateus

STEERING COMMITTEE:

Américo Ramos dos Santos

Augusto Mateus

Jaime Andrez

João Ferreira do Amaral

José Antunes Ferreira

Luís Madureira Pires

Vítor Martins

Willem Molle

EQUIPA TÉCNICA

Cátia Fernandes

Célia Gomes

Diogo Martins

Gonçalo Caetano

João Carreira

João Pires Marques

José Pinho

Maria Emília Castanheira

Miguel Fernandes

Nuno Crespo

Ricardo Mateus

Rui Oliveira

Sandra Primitivo

Valentijn Bilsen

Vítor Corado Simões

Vítor Escária

3

APRESENTAÇÃO

O estudo que agora publicamente se divulga, dedicado a analisar as consequências do mais recente alargamento da União Europeia e a fundamentar recomendações de política económica para o nosso país, insere-se num conjunto de iniciativas promovidas pelo Observatório do QCA III, com o apoio da Comissão de Gestão, dirigidas a aprofundar e a melhorar o enquadramento e a orientação das actividades concretizadas com o apoio estrutural comunitário - designadamente no quadro da preparação do próximo período de programação 2007-2013.

Este estudo percorre, de forma adequadamente detalhada, com o necessário suporte objectivo, matérias tão relevantes como as seguintes:

- Enquadramento histórico deste processo de alargamento;
- Comparação entre as situações económicas e os níveis de desenvolvimento dos novos Estados-Membros e de Portugal;
- Inserção das economias de Portugal e dos novos Estados-Membros no comércio internacional e correspondentes dinâmicas de evolução;
- Reorientação do investimento directo estrangeiro e consequente reenquadramento de Portugal;
- Fluxos migratórios e efeitos nos mercados de trabalho associados a este alargamento;
- Caracterização do modelo competitivo de Portugal e dos novos Estados-Membros e avaliação quantitativa do impacto do alargamento na economia portuguesa.

Para além de salientar o valor intrínseco das análises realizadas sobre as problemáticas referidas, deveremos particularmente relevar a profundidade das reflexões, das considerações e das propostas apresentadas no quadro das recomendações para a política económica portuguesa.

Inserindo estas recomendações num quadro de estabilidade macroeconómica, de coesão económica e social e de competitividade, este estudo pronuncia-se especialmente pela necessidade de:

- Aprofundar a consolidação orçamental, como condição necessária para propiciar uma envolvente macroeconómica favorável aos inevitáveis ajustamentos estruturais da economia portuguesa;
- Renovar os factores competitivos e o modelo de crescimento, como condição necessária para superar os efeitos mais complexos do alargamento;
- Aumentar a eficácia e a selectividade da utilização dos fundos estruturais comunitários, como condição necessária para prosseguir e apoiar a concretização dos objectivos estratégicos das políticas públicas sectoriais e regionais.

Indo assim ao encontro de preocupações centrais dos responsáveis, dos protagonistas e dos beneficiários das políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento económico, social e territorial do nosso país, estamos seguros de que o relatório final do estudo que agora se edita contribuirá para melhorar a qualidade, a objectividade e a fundamentação das decisões políticas e técnicas que influenciam, de forma decisiva, o nosso futuro colectivo.

Recomendamos a todos os potenciais interessados, por estas razões, a leitura atenta deste documento.

Felicitemos, naturalmente, a alargada equipa de profissionais que se dedicou à elaboração deste estudo e, muito particularmente, o Professor Augusto Mateus, que assegurou a respectiva coordenação - agradecendo a todos a forma empenhada como se dedicaram à sua concretização e como responderam, com entusiasmo, aos desafios lançados, no processo de intensa articulação com o Observatório do QCA III.

Nuno Vitorino
Março de 2005

ESTUDOS 2

A ECONOMIA PORTUGUESA E O ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

ÍNDICE	6
ANÁLISE E CONCLUSÕES	11
1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DO ALARGAMENTO CENTRAL E ORIENTAL DA UE: O PROCESSO	12
2. O QUADRO GLOBAL ACTUAL DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E DO NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES CANDIDATOS E DE PORTUGAL: O PONTO DE PARTIDA	15
3. ENQUADRAMENTO: UMA RESENHA TEMÁTICA DOS ESTUDOS RELEVANTES PARA A AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO ALARGAMENTO DA UE	20
4. A INSERÇÃO DOS PAÍSES CANDIDATOS E DE PORTUGAL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO RECENTE E EFEITOS PREVISÍVEIS DO ALARGAMENTO	21
4.1. Estrutura e Dinâmica do Comércio Externo dos Países Candidatos e de Portugal	21
4.2. Proximidade das Estruturas Sectoriais e Divergência nos Níveis de Desenvolvimento: o Reforço do Comércio Intra-Ramo entre Portugal e os Estados-Membros da UE15 e Países Candidatos	31
5. PORTUGAL E A REORIENTAÇÃO DO IDE NO ESPAÇO ECONÓMICO DA UNIÃO EUROPEIA ALARGADA	42
5.1. Portugal e os Países Candidatos: Características e Tendências de Evolução do IDE	42
5.2. Os Países Candidatos como Rivais na Atração de IDE	51
5.3. Os Países Candidatos como Fontes de Oportunidades de Investimento	54
6. FLUXOS MIGRATÓRIOS E IMPACTO NOS MERCADOS DE TRABALHO	58
6.1. Efeitos das Migrações Este-Oeste nos Estados-Membros	58
6.2. A Imigração e o seu Impacto no Mercado de Trabalho Português	58

7. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO COMPETITIVO DOS PAÍSES CANDIDATOS E DE PORTUGAL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA	60
7.1. A Evolução Recente do Posicionamento Competitivo	60
7.2. A Dotação de Infraestruturas de Suporte como Condicionante da Localização das Actividades Económicas no Novo Contexto da União Alargada	71
7.3. Avaliação do Impacto do Modelo Económico Prevalente nos Países Candidatos sobre a Capacidade Concorrencial da Economia Portuguesa	75
8. AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DO IMPACTO DO ALARGAMENTO DA UE NA ECONOMIA PORTUGUESA: OS EFEITOS GLOBAIS	77
8.1. O Impacto do Alargamento no Comércio Intra-Comunitário de Portugal à luz dos Modelos Gravitacionais	77
8.2. Os Resultados da Abordagem baseada num Modelo Macroeconómico: os “Choques” do Alargamento no Horizonte 2004-2009	104
 RECOMENDAÇÕES	117
9. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA ECONÓMICA	118
9.1. Os Desafios do Alargamento na Agenda das Grandes Orientações Estratégicas da Construção Europeia	118
9.2. A Agenda das Políticas de Base Comunitária e os Desafios do Alargamento: as Grandes Questões	128
9.3. Agenda das Políticas de Base Nacional e os desafios do Alargamento em Portugal: as Grandes Recomendações	135

TABLE OF CONTENTS

THE PORTUGUESE ECONOMY AND THE EU ENLARGEMENT

TABLE OF CONTENTS	8
ANALYSIS AND CONCLUSIONS	149
1. HISTORICAL BACKGROUND TO CENTRAL AND EASTERN EU ENLARGEMENT: THE PROCESS	150
2. CURRENT OVERVIEW OF THE ECONOMIC SITUATION AND OF LEVEL OF DEVELOPMENT IN CANDIDATE COUNTRIES AND PORTUGAL: THE STARTING POINT	153
3. FRAMEWORK: THEMATIC SURVEY OF STUDIES RELEVANT FOR AN EVALUATION OF THE IMPACTS OF EU ENLARGEMENT	158
4. CANDIDATE COUNTRIES' AND PORTUGAL'S INTEGRATION INTO CROSS BORDER TRADE: RECENT EVOLUTION AND PREDICTABLE ENLARGEMENT EFFECTS	159
4.1. Foreign Trade Structure and Dynamics in Candidate Countries and Portugal	159
4.2. Proximities in Sectoral Structures and Gaps in Development Levels: Strengthening Intra-industry Trade between Portugal and the EU15 Member States and Candidate Countries	168
5. PORTUGAL AND THE REORIENTATION OF FDI IN THE ECONOMIC AREA OF THE ENLARGED EUROPEAN UNION	179
5.1. Portugal and the Candidate Countries: FDI Profile and Trends	179
5.2. Candidate Countries - Rivals in Attracting FDI	187
5.3. Candidate Countries as Sources of Investment Opportunities	190
6. MIGRATORY FLOWS AND IMPACT ON LABOUR MARKETS	194
6.1. Effects of East-West Migration on Member States	194
6.2. Immigration and its Impact on the Portuguese Labour Market	194

7. CHARACTERISATION OF COMPETITIVE MODELS OF CANDIDATE COUNTRIES AND OF PORTUGAL: COMPARED QUALITATIVE ANALYSIS	196
7.1. Recent Evolution of the Competitive Position	196
7.2. Allocation of Support Infrastructure as a Restraint On Locating Economic Activities in the New Context of the Enlarged Union	206
7.3. Evaluation of the Impact of the Economic Model Prevailing in Candidate Countries on the Competitiveness of the Portuguese Economy	210
8. QUANTITATIVE EVALUATION OF THE IMPACT OF EU ENLARGEMENT ON THE PORTUGUESE ECONOMY: GLOBAL EFFECTS	212
8.1. The Impact of Enlargement on the Portuguese Intra-Community Trade in view of Gravitational Models	212
8.2. Results of the Approach based on a Macro-econometric Model: the “Shocks” of Enlargement over the 2004-2009 Time Horizon	239
 RECOMMENDATIONS	253
9. ECONOMIC POLICY RECOMMENDATIONS	254
9.1. Enlargement Challenges on the Agenda of Great Strategic Guidelines for European Construction	254
9.2. The Agenda of Community-based policies and Enlargement Challenges: Major Issues	264
9.3. Agenda of National-Based Policies and Enlargement Challenges in Portugal: Major Recommendations	270





ANÁLISE E CONCLUSÕES

1. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

DO ALARGAMENTO CENTRAL E ORIENTAL DA UE: O PROCESSO

A União Europeia comportou, no seu processo de construção, quatro alargamentos bem sucedidos, preparando-se agora para proceder ao seu maior alargamento em termos integrados de alcance e diversidade: é o maior em termos do número de países candidatos (12, 10 já em Maio de 2004, a que se seguem a Roménia e a Bulgária, cuja integração se prevê para 2007; a Turquia, embora seja considerada como candidata, ainda nem iniciou as negociações de adesão), a área da União crescerá mais 34% face à sua actual configuração e a população integrará mais 105 milhões de pessoas (o que significa um aumento de 28% face à população da UE15).

A maior dimensão deste alargamento ao nível territorial e populacional não é, todavia, acompanhada pelo crescimento em termos de PIB (+5,4%, considerando os 12 candidatos), dado que a generalidade dos países candidatos apresentam níveis de desenvolvimento inferiores aos níveis médios comunitários. O mais baixo nível de rendimento dos países candidatos produzirá, em termos imediatos, um efeito estatístico de redução do nível médio do PIB por habitante, no plano comunitário, e de aumento da respectiva dispersão, no plano regional e nacional, o que se traduz em novos desafios para a coesão económica e social na União Europeia.

O presente alargamento constitui assim não só um desafio mas também uma grande oportunidade para a UE, no início do século XXI: trata-se uma tarefa histórica única para promover a integração do continente de forma pacífica, prolongando uma zona de estabilidade e prosperidade aos novos membros e reforçando o papel da Europa enquanto potência económica.

O alargamento é, assim, uma continuação do propósito original da UE de “curar” as divisões na Europa e criar uma união ainda maior das suas populações. Acolhendo novos membros que respeitam os critérios políticos, a União confirma os valores fundamentais que a sustentam. Do ponto de vista político, perspectiva-se um reforço da estabilidade política na Europa, capacitando a UE para enfrentar os problemas internacionais mais eficazmente.

Em termos económicos, o alargamento vai trazer oportunidades significativas na forma, designadamente, de um mercado interno de maior dimensão: a União alargada a 25 membros passa a constituir o maior bloco comercial do mundo, que representa um mercado de 500 milhões de cidadãos. A maior dimensão deste mercado, associada à descida geral das tarifas aduaneiras (essencialmente por parte dos novos membros), reforçará a procura, por parte de países terceiros, de um acesso preferencial ao mercado comunitário, o que certamente se traduzirá num maior poder negocial da UE no seio da Organização Mundial do Comércio. Espera-se ainda que um mercado desta dimensão impulse o investimento e a criação de emprego, aumentando os níveis de prosperidade na UE, nos novos e antigos membros.

Os consumidores vão igualmente retirar proveito dos benefícios de uma escolha mais alargada a preços mais baixos e os empresários vão partilhar de um conjunto de regras comuns e beneficiar de uma intensificação do comércio, maior eficiência e, também, mais concorrência.

Implicações institucionais e perspectivas financeiras

O significativo aumento da diversidade e do número de Estados-Membros resultante da concretização do alargamento coloca, também, desafios de grande relevância ao nível

institucional obrigando a União Europeia a evoluir rapidamente no plano das condições e regras da respectiva governabilidade, seja em termos do aperfeiçoamento dos modelos de coordenação das políticas comunitárias, seja em termos da compatibilização das realidades europeias harmonizantes com as realidades nacionais e regionais diversificantes, seja em termos da coerência das grandes decisões políticas.

Neste sentido, o Tratado de Nice e, posteriormente, do Tratado de Adesão, introduziram **reformas ao nível da composição e dos mecanismos de adopção de decisões no seio das instituições europeias**. A Comissão integrará apenas um comissário por Estado-Membro (no quadro da UE25), no Parlamento Europeu foi limitado o número máximo de deputados e no Conselho procedeu-se a uma alteração da ponderação dos votos e alargou-se a votação por maioria qualificada a algumas matérias que exigiam anteriormente a unanimidade.

O alargamento da UE exigiu, desde o início da década de 90 até ao presente, um adequado enquadramento financeiro da assistência da UE no apoio às reformas a implementar nos países candidatos em consequência do processo de adesão. A partir de 2004 o alargamento implicará **alterações de relevo nos Orçamentos da UE**: a entrada dos 10 novos Estados-Membros levou já a alterações nas Perspectivas Financeiras em vigor para o período 2004-2006 e condicionará definitivamente o “desenho” das próximas Perspectivas Financeiras (2007-2013) agora em discussão. A Comunicação da Comissão¹ publicada em Fevereiro de 2004 constitui a base de discussão nesta matéria, propondo que **as próximas perspectivas Financeiras** se orientem em torno de **quatro grandes prioridades**: o desenvolvimento sustentável, preservação e gestão dos recursos naturais, a cidadania europeia e o reforço do papel da UE enquanto parceiro mundial.

As propostas legislativas no que respeita aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão só serão apresentadas no mês de Julho de 2004, no entanto, com base naquela Comunicação e no Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social, que inclui as orientações gerais para o próximo período de programação (2007-2013), poder-se-ão retirar já algumas ideias chave do que a Comissão prevê para a reforma dos fundos estruturais. Nesse sentido, a política de coesão para o período 2007-2013 passará a focar-se apenas em três prioridades: (i) convergência e competitividade, (ii) competitividade regional e emprego e (iii) cooperação territorial, reduzindo-se o número de objectivos de nove para três, enquanto que o número de instrumentos que suportam estes objectivos passará de seis para três (ver Quadro 1-1). Simultaneamente prevêm-se novos critérios de transição das regiões mais desenvolvidas no que respeita aos apoios no âmbito do Objectivo 1.

De acordo com os temas prioritários e com a respectiva estrutura de objectivos proposta para política de coesão do próximo período de programação, parece existir uma clara aposta, por parte da Comissão, no desenvolvimento do capital humano e imaterial em detrimento de outros factores chave como o capital físico, o que se traduz, por exemplo, na primazia do investimento na formação, na inovação e nos serviços sobre o investimento na construção.

Em termos financeiros propõe-se, para o período 2007-2013, um aumento relativo dos recursos financeiros para as políticas estruturais e de coesão, que actualmente representam um terço do Orçamento Comunitário (UE15). Apesar do aumento relativo previsto, a grande alteração verificada na despesas da política de coesão observa-se ao

¹ COM (2004) 101 final, “Construir o nosso futuro em comum: Desafios políticos e recursos orçamentais de uma União alargada, 2007-2013”, de 10/2/2004.

Quadro 1-1: Objectivos e Instrumentos Financeiros da Política de Coesão da UE

2000-2006		2007-2013	
Objectivos	Instrumentos Financeiros	Objectivos	Instrumentos Financeiros
Fundo de Coesão	Fundo de Coesão	Convergência e Competitividade	Fundo de Coesão, FEDER e FSE
Objectivo 1	FEDER, FSE, FEOGA-Orientação, IFOP		
Objectivo 2	FEDER, FSE	Competitividade Regional e Emprego: – nível regional – nível nacional: Estratégia Europeia de Emprego	FEDER, FSE
Objectivo 3	FSE		
INTERREG	FEDER	Cooperação Territorial Europeia	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
LEADER+	FEOGA-Orientação		
Desenvolvimento rural e reestruturação do sector das pescas fora do Objectivo 1	FEOGA-Garantia, IFOP		
9 Objectivos	6 Instrumentos	3 Objectivos	3 Instrumentos

Fonte: European Commission, "Third report on economic and social cohesion: A new partnership for cohesion, convergence competitiveness cooperation", 03/2004

nível da redistribuição desses gastos, que a partir de 2007 incidirão de forma mais significativa nos novos aderentes, em detrimento dos actuais Estados-Membros, com particular destaque para os países da Coesão.

2. O QUADRO GLOBAL ACTUAL DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E DO NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES CANDIDATOS E DE PORTUGAL: O PONTO DE PARTIDA

Depois de caracterizado o objecto do presente estudo, no primeiro capítulo, passa-se à análise e caracterização da situação de partida actual, pré-alargamento, dos países candidatos e de Portugal, por comparação, nomeadamente, com a da UE15, em termos dos seus níveis de desenvolvimento e de vida e da situação macroeconómica e do mercado de trabalho.

A integração na União Europeia dos países candidatos deverá levar a um processo de “*catching-up*” do nível médio de desenvolvimento dos mesmos relativamente à média comunitária. Só que, comparativamente com os processos de convergência anteriores, nomeadamente o caso de Portugal, alguns desses países encontram-se numa situação de distanciamento tão grande que dificilmente o processo de convergência será conseguido num espaço de tempo relativamente curto e só será possível, em alguns casos, com ritmos de crescimento muito intensos.

O posicionamento da economia portuguesa, neste quadro, face aos países candidatos, e considerando a evolução do referencial médio na passagem da UE15 para a UE25, revela um sistema complexo de aproximações (semelhanças) e afastamentos (diferenças) que importa explicitar como “ponto de partida” para a análise das consequências previsíveis do alargamento sobre a evolução da própria economia portuguesa.

Os principais elementos de aproximação ou semelhança entre Portugal e os países candidatos são, nomeadamente, os seguintes:

- O padrão de especialização de actividades evidenciado pela estrutura sectorial do produto e do emprego revela, em Portugal e nos países candidatos, algumas semelhanças, nomeadamente no que respeita a um menor aprofundamento qualitativo das indústrias baseadas no conhecimento e a um menor desenvolvimento global das actividades de serviços mais avançadas, face ao referencial médio da UE15, embora as mesmas sejam mais evidentes na estrutura sectorial do emprego.
- A combinação de factores competitivos em acção em Portugal e nos países candidatos também apresenta, de certa forma, vários pontos de contacto, pois os seus modelos de crescimento assentam, em grande parte, nas actividades intensivas em trabalho, nas actividades de transformação de recursos naturais e nas actividades intermédias ou de montagem integradas em cadeias mais globais de produção e distribuição, apoiadas em baixos níveis de produtividade e de salários, tendo em conta os níveis prevaletentes no espaço da UE15.

As comparações relativas à produtividade mostram que Portugal se encontra ligeiramente acima dos países candidatos mais dinâmicos (Eslovénia, República Checa e Hungria), sendo a produtividade nos restantes países candidatos claramente inferior à do nosso país. No que se refere aos salários, a conclusão é semelhante, com a Eslovénia a registar valores muito próximos de Portugal, embora aqui as diferenças face à generalidade dos países candidatos tendam a ser maiores do que no caso da produtividade, o que traduz uma significativa pressão competitiva sobre as exportações portuguesas.

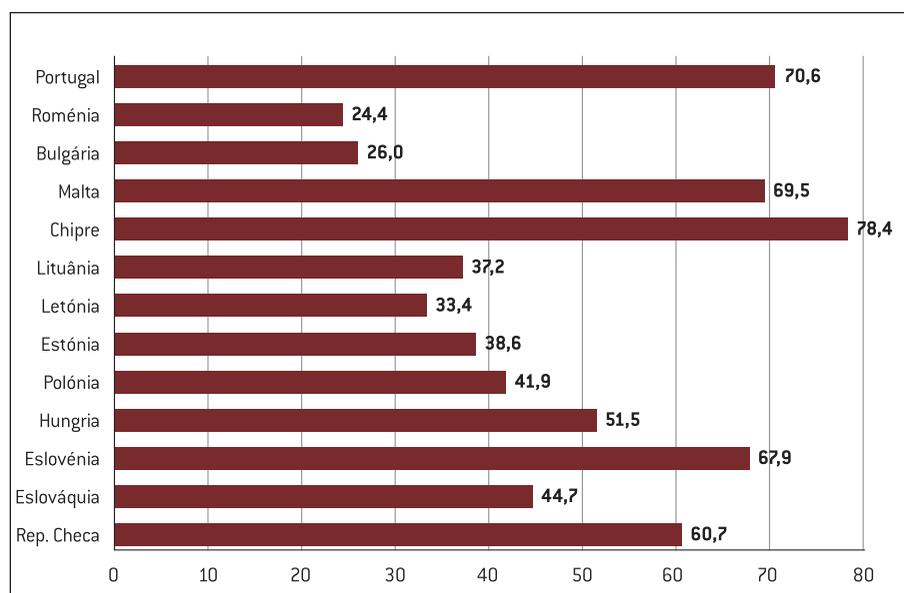
- A forte concentração dos fluxos de comércio externo no espaço da União Europeia aproxima igualmente as posições de Portugal, onde a concentração, que ultrapassa 80% das exportações, é, pelo menos até agora, superior à dos países candidatos, onde a concentração se tem vindo a reforçar muito rapidamente acom-

panhando a respectiva transição. Esta aproximação de situações exprime, em articulação com as zonas de aproximação anteriores, um potencial de concorrência e substituição no mercado interno europeu entre as exportações portuguesas e as exportações originárias dos países candidatos que já foram concretizados na evolução das quotas de mercado de certos produtos.

Os principais elementos de afastamento ou diferenciação entre Portugal e os países candidatos são, nomeadamente, os seguintes:

- A posição de Portugal no caminho de convergência real no espaço europeu, onde os fundos estruturais e as políticas de coesão contribuíram, desde a plena adesão em 1986, para ganhos significativos do nível relativo do PIB por habitante, que ultrapassou os 70% da média da UE15, só é aproximada pela situação de Malta e Eslovénia e ultrapassada pela situação de Chipre.

Gráfico 2-1: PIB por Habitante, em PPC (UE15 = 100), 2001



Fonte: Equipa de Projecto com base em dados da NewCronos

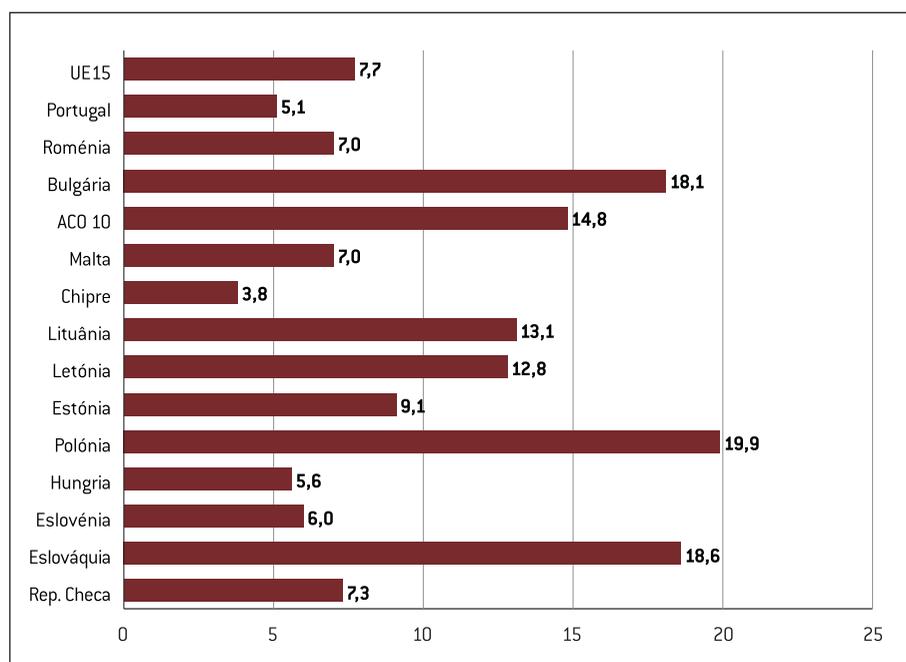
A generalidade dos países candidatos encontra-se longe do nível médio de desenvolvimento europeu, rondando os 50% desse nível ou ficando ainda bastante aquém, o que significa que existe ainda um longo e difícil movimento de convergência real a percorrer para todos eles. Com efeito, o PIB per capita português poderá representar, segundo cálculos preliminares, 85% e 91% da média comunitária, respectivamente, da UE25 e UE27.

As diferenças entre Portugal e a generalidade dos países candidatos em matéria de convergência não deixarão de ter consequências em matéria de acesso aos fundos estruturais, implicando, já a partir do próximo ciclo de programação financeira, uma progressiva redução das intensidades globais de apoio e uma significativa reorientação dos objectivos que moldam a respectiva utilização.

- A situação no mercado de trabalho é mais favorável em Portugal, onde as altas taxas de actividade e emprego e as baixas taxas de desemprego total e de desem-

prego jovem têm poucas semelhanças com as observadas em alguns dos países candidatos. Esta diferença face à situação nos países candidatos constitui, apesar do agravamento recente do desemprego em Portugal, um elemento de margem de manobra para a adopção de estratégias de ajustamento estrutural perante os desafios competitivos colocados pelo aprofundamento e alargamento da União Europeia que importa não desprezar.

Gráfico 2-2: Taxa de Desemprego (%), 2002



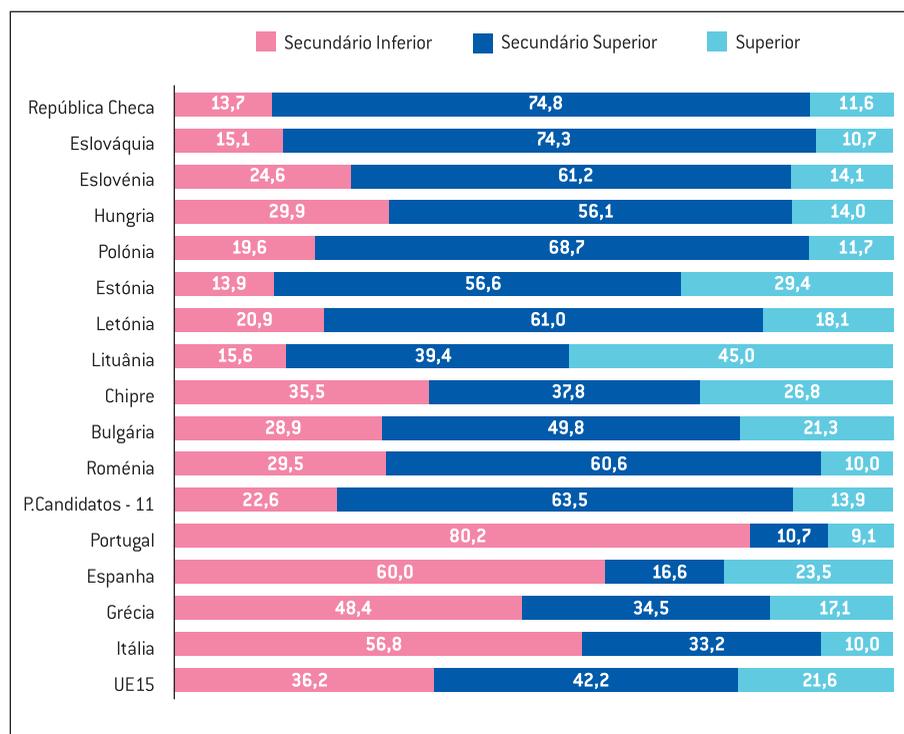
Fonte: Comissão Europeia, Emprego na Europa 2003

- O domínio do nível de educação da população activa permite encontrar as diferenças mais significativas entre Portugal e os países candidatos. Em 2001, em Portugal, 80,2% da população dos 25 aos 64 anos apenas tinha completado o nível mais baixo do ensino secundário, enquanto nos 11 países candidatos o valor médio desse rácio era de 22,6%. O peso da população desse grupo etário que tinha completado o ensino secundário era de 10,7% em Portugal, face a valores da ordem de 74,8%, na República Checa, e de 68,7%, na Polónia. O peso da população disposta de educação superior encontra-se, em Portugal, abaixo da totalidade dos países candidatos.

É claro que estas conclusões podem ser, de alguma maneira, relativizadas em face do desinvestimento recente ocorrido, neste domínio, na maior parte dos países candidatos, traduzindo, em certa medida, alguma desactualização dos programas e curricula escolares e uma sua menor adaptação às necessidades das modernas economias de mercado e dos seus mercados de trabalho. De qualquer forma, apesar daqui poder decorrer, potencialmente, uma certa desadequação dos perfis profissionais e de qualificação dos seus recursos humanos, esta situação é indiciadora de um forte potencial em termos de polivalência da mão de obra, capaz de se adaptar rapidamente a novos desafios, em virtude dos seus elevados

níveis médios de formação escolar. A compensação desta realidade via aposta mais forte, pela maior parte dos actuais Estados-Membros da UE15, na formação contínua empresarial dos recursos humanos e no *upgrading* das suas qualificações é, por outro lado, muito limitada, parcial, em face da obsolescência cada vez mais rápida das tecnologias, processos, produtos e, portanto, das qualificações que lhes estão associadas.

Gráfico 2-3: Distribuição da População, segundo o Mais Alto Nível de Instrução Completa em % da População dos 25-64 Anos, Ano 2001



Fonte: Statistic in focus, n.º 19 e 20/2002

Secundário Inferior: corresponde ao Ensino Básico; Secundário Superior: corresponde ao Ensino Secundário; Superior: corresponde ao Ensino Superior

- A posição geográfica de Portugal no espaço europeu é bastante diferente da posição ocupada pela generalidade dos países candidatos, nomeadamente dos países da Europa Central e Oriental, que se situam num quadro de muito maior proximidade do centro da Europa. Esta diferença, que pode significar uma desvantagem considerável, numa lógica de comércio intra-europeu polarizado pelo núcleo central de países da Europa alargada, e uma vantagem considerável, numa lógica de relacionamento económico externo do espaço europeu alargado, nomeadamente no plano das relações com os continentes americano e africano, exige uma cuidada atenção no quadro dos desafios colocados pelo alargamento.

Em síntese, podemos constatar que a posição de Portugal, no contexto de uma União Europeia alargada, apresenta pontos de aproximação e afastamento da posição assumida pelos países candidatos.

Ao nível dos pontos de aproximação, importa salientar que Portugal e os países candidatos partilham algumas vulnerabilidades quer em matéria de especialização produtiva e comercial (estruturas sectoriais do PIB e do emprego, estrutura das exportações ao nível dos produtos), quer em matéria de características prevaletentes nos modelos de negócios das suas empresas (configuração dos factores competitivos dominantes), num quadro onde a economia portuguesa, com níveis de produtividade próximos de potenciais concorrentes, mas com remunerações mais elevadas e menores níveis de educação escolar da população activa, enfrenta pressões concorrenciais acrescidas que importa não subestimar ou desvalorizar.

Ao nível dos pontos de afastamento, importa salientar que Portugal, face aos países candidatos, transporta uma experiência acumulada em matéria de organização consolidada de uma economia de mercado e em matéria de caminho percorrido numa convergência real efectiva no espaço europeu que não deixa de lhe conferir argumentos relevantes para enfrentar com maior ou menor sucesso a referida pressão concorrencial acrescida, sobretudo se materializar atempadamente reformas estruturais no seu modelo competitivo.

3. ENQUADRAMENTO: UMA RESENHA TEMÁTICA DOS ESTUDOS RELEVANTES PARA A AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DO ALARGAMENTO DA UE

As implicações económicas do próximo alargamento da UE nos dois blocos de países envolvidos no processo (UE15 e países candidatos) têm sido, no curso dos últimos anos, objecto de inúmeras análises, seja de carácter mais qualitativo, seja de natureza essencialmente quantitativa – utilizando modelos, nomeadamente os de equilíbrio geral e os gravitacionais, que permitem estimar os impactos económicos do alargamento no longo prazo.

Neste capítulo pretendeu-se identificar o “Estado da Arte” no que respeita aos estudos efectuados sobre o impacto do alargamento, tendo sido seleccionados onze documentos que serviram de apoio quer à análise efectuada nas duas primeiras partes do estudo, quer à avaliação do impacto, qualitativo e quantitativo, do alargamento na Economia Portuguesa. Foram elaboradas “fichas” de resumo dos pressupostos e dos principais resultados de cada um daqueles documentos, abrangendo estudos de carácter mais geral e transversal, trabalhos com enfoque na análise de impactos a nível sectorial e análises especificamente direccionadas para os impactos em determinado país.

A síntese dos principais resultados destes trabalhos aponta para uma convergência de opiniões no que respeita à previsão de ganhos, para ambas as partes – UE e ACO –, com a conclusão do processo de alargamento. Consensual parece também ser a ideia de que os ganhos se distribuem de forma assimétrica entre os ACO e a UE15 e, dentro destes dois blocos, entre países. Em termos relativos, o crescimento (entendido como o aumento do PIB real) induzido na UE em resultado do alargamento será muito menor (entre 0,2% e 0,5% do PIB nos cenários mais centrais) do que o que se verificará nos países candidatos (entre 1,3% e 1,5%), desde logo porque estamos a falar de dois grupos de países com dimensões muito diferentes. Na UE parece consensual que a Alemanha será o país que mais beneficiará com o alargamento, sendo que, nalguns estudos, a Áustria surge também como um dos países mais beneficiados.

4. A INSERÇÃO DOS PAÍSES CANDIDATOS E DE PORTUGAL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: EVOLUÇÃO RECENTE E EFEITOS PREVISÍVEIS DO ALARGAMENTO

Neste capítulo, procura-se avaliar a inserção dos países candidatos e de Portugal no comércio internacional, procedendo-se a uma caracterização aprofundada, numa base comparada e de identificação das principais oportunidades e ameaças que se colocam à nossa economia, das estruturas de comércio externo de Portugal e dos países candidatos, a uma leitura cuidada das correlações entre si e ao estudo da evolução e características do cada vez mais importante comércio intra-ramo.

A análise das especificidades das relações comerciais de Portugal com os países candidatos e com a UE, é complementada através do desenvolvimento de uma grelha de classificação sectorial visando discernir os sectores com graus de diferenciação horizontal ou diferenciação vertical favorável vs desfavorável, predominantes. Por outro lado, são interligados resultados das análises dos níveis de proximidade das estruturas de especialização comercial, dos níveis e tipos de comércio intra-ramo e de posicionamento competitivo (vantagens e desvantagens comparativas reveladas e especialização por factor chave de competitividade), a fim de detectar possíveis indícios de desequilíbrios de competitividade e segmentos produtivos com riscos potenciais mais elevados.

4.1 Estrutura e Dinâmica do Comércio Externo dos Países Candidatos e de Portugal

A análise desenvolvida neste capítulo cobre necessariamente a evolução temporal da estrutura do comércio externo tanto dos países candidatos como de Portugal. Para tal, e de forma a sistematizar a análise, a apreciação foi efectuada com base nos três anos que se consideraram como os mais representativos da evolução económico-política dos Países da Europa Central e Oriental (PECO). Foram escolhidos os anos de 1995 (altura da introdução de grande parte das reformas económicas dos PECO), 1998 (altura do estabelecimento das negociações de adesão à UE pela maior parte dos países candidatos) e, finalmente, 2000 (ano mais recente dos dados disponíveis para a correcta avaliação do comércio externo dos países candidatos).

Da análise da **evolução do comércio entre a UE e os países candidatos**, verifica-se que nos últimos anos, as relações comerciais entre a UE e os países candidatos registaram transformações notáveis: em 5 anos, o valor das importações efectuadas pela UE aos países candidatos mais que duplicou, enquanto que as exportações para os países candidatos aumentaram 77%. Em termos da evolução da **balança comercial** com a UE entre os países candidatos, observamos que a Polónia é o país que apresenta as trocas comerciais com a UE (importações e exportações em milhões de USD) mais significativas, logo seguida pela República Checa e Hungria, sendo que os valores registados por estes três países apresentam-se, igualmente, muito próximos dos observados quer por Portugal, quer pela Irlanda, superando mesmo a Grécia nos três anos analisados (1995, 1999 e 2000), encontrando-se, no entanto, ainda longe dos valores alcançados pela Espanha, que se apresenta como o maior importador e exportador, dos países de coesão, face à UE.

Da análise da **importância do mercado da UE na totalidade do comércio externo de cada país** no ano 2000 (tanto dos países candidatos como dos países de coesão) observa-se que Portugal é o país que apresenta uma maior “dependência” face à UE (cerca de 80% das suas exportações e importações destinam-se e têm origem na UE), logo seguido pela Espanha. Com valores próximos de Espanha, no que se refere aos países candidatos, encontra-se a Eslovénia, a República Checa, a Hungria e a Polónia, logo seguidos pela Roménia e Estónia. Com excepção deste último país, os países Bálticos e Bulgária são os candidatos menos “dependentes” do comércio com a UE, representando, por exemplo, as importações com origem na UE, cerca de menos de metade das importações totais realizadas por estes países em 2000.

Para uma melhor percepção da evolução das balanças comerciais dos países candidatos e dos países de coesão, analisaram-se as **taxas de cobertura** nas relações comerciais destes tanto com a UE como com o Mundo. Com excepção da Irlanda (onde a taxa de cobertura esteve sempre acima dos 140% nas suas relações comerciais com o mundo e sempre acima dos 150% nas suas relações comerciais com a UE, em todos os anos – 1995, 1999 e 200), apenas a Letónia, em 1995, a Eslováquia, em 2000, e a Estónia, em 2000, apresentaram taxas de cobertura favoráveis com valores acima dos 100%. Da análise da taxa de cobertura, observamos ainda que, na evolução das transacções com a UE, têm-se registado valores crescentes deste indicador na maior parte dos países candidatos e decrescentes na totalidade dos países da coesão. Verificamos ainda que, com excepção da Turquia e dos outros do Sul da Europa (Chipre e Malta), todos os países candidatos apresentam taxas de cobertura superiores à de Portugal.

Quando se particulariza a análise dos fluxos de comércio entre a UE e o conjunto dos ACO (percentagem do total de exportações e importações, incluindo comércio intra UE, de cada Estado Membro com destino ou origem nos países candidatos), verifica-se que são principalmente a Áustria e a Alemanha os países que mantêm as relações comerciais mais intensas com os países candidatos, enquanto que Portugal, Espanha e Irlanda apresentam valores muito reduzidos. Esta situação pode ser explicada pelo efeito “proximidade geográfica”, que exerce uma influência significativa ao nível do comércio externo entre os países candidatos e os actuais Estados-Membros. Ao analisar-se a **especialização regional** do comércio entre os Estados-Membros e os países candidatos observa-se que nem todos os países da UE comercializam com os mesmos países ACO, verificando-se que os grupos de países mais envolvidos no comércio recíproco se encontram próximos em termos geográficos. Mais especificamente, as relações mais fortes estabelecem-se entre: Alemanha/Áustria e os países da Europa Central; Finlândia/Dinamarca/Suécia e os países Bálticos e Polónia; Países mediterrânicos (especialmente a Grécia) e os países do Mar Negro.

Quadro 4-1: Especialização Regional do Comércio entre a UE e os Países Candidatos (2000)

		Mar Negro			Mar Báltico			Europa Central					Mar Medi- terrâneo Outros	
		TR	BG	RO	EE	LV	LT	PL	CZ	SK	SI	HU		
Mar do Norte	Holanda	X						M XX					M	
	Bélgica-Luxemburgo	XX						M X					M	
	RU	M XX						M X						
	Irlanda	M X						X					M	
Mar Báltico	Dinamarca	M					M X	MM XX						
	Finlândia	XX			MM XX			M XX						
	Suécia	XX			M			MM XX						
Europa Central	Alemanha	MM XX						MM XX	MM XX				MM XX	
	Áustria							XX	MM XX	MM XX	XX		MM XX	
Mar Mediterrâneo	França	M XX						X					M	
	Itália	M XX		M XX				XX						
	Espanha	M XX											M	XX
	Grécia	MM XX	MM XX	XX										XX
	Portugal	M								M			X	

Nota: “MM” e “M” [MM>M] nível de intensidade das importações provenientes do respectivo país candidato no total das importações do Estado Membro. “XX” e “X” [XX>X] nível de intensidade das exportações para o respectivo país candidato no total das exportações do Estado Membro.

Outros do Sul da Europa: Chipre, Malta, Andorra e Gibraltar

Fonte: Equipa de Projecto com base em dados da CHELEM

De forma a ter uma melhor percepção da estrutura do comércio externo dos vários países candidatos, com a UE, desenvolveu-se uma **análise por produtos**, onde foram seleccionados previamente, os quinze principais produtos exportados e importados [através do seu peso no total transaccionado] por cada país candidato tanto em relação às suas transacções exclusivamente com os países membros da UE, como também com o Resto do Mundo, no ano de 2000.

Através da listagem dos quinze principais produtos transaccionados por cada candidato (em 2000), construíram-se quatro matrizes de produtos (uma para cada análise – exportações e importações face ao Mundo e face à UE), onde as colunas das matrizes representam, por intervalos, o número de vezes que os produtos se repetem pelos respectivos rankings de cada país, e as linhas representam, também por intervalos, a soma das respectivas posições que esses produtos obtêm em cada ranking.

Da análise das importações com origem no Mundo, observa-se que a Alemanha, a Federação Russa, a Itália e a Escandinávia são os principais mercados de origem das importações de grande parte dos países candidatos, sendo que os produtos importados de maior importância (quer pela sua posição na hierarquia dos 15 principais produtos de cada país ou pelo número de vezes que se repetem nessas hierarquias, dos vários países candidatos) são: petróleo bruto, outros produtos não especificados, produtos derivados do petróleo e componentes de veículos automóveis, bem como materiais de telecomunicações, artigos e matérias plásticas, quinquilharia, artigos metálicos e produtos de mecânica em geral e automóveis particulares e motociclos.

Da análise da estrutura das exportações, para o Mundo, dos países candidatos, verifica-se que continua a ser a Alemanha o principal mercado de destino da maioria dos candidatos, logo seguida pela Itália, a Escandinávia, o Reino Unido, os EUA e a França. Quanto aos principais produtos exportados pela maioria destes países candidatos (quer pela sua posição na hierarquia dos 15 principais produtos de cada país ou pelo número de vezes que se repetem nessas hierarquias, dos vários países candidatos) estes são: produtos refinados do petróleo, malhas, automóveis particulares e motociclos, confecção de vestuário, ferro e aço.

Quando analisada a estrutura do comércio externo dos candidatos, por países de origem, no quadro da UE, ao nível das suas importações, observamos que, e por razões facilmente perceptíveis, a Alemanha é o mercado de origem mais importante para grande parte dos países candidatos logo seguida pela Itália, França e Finlândia. Portugal, por sua vez, apresenta uma posição marginal nas importações da generalidade dos países candidatos, alternando com a Grécia a última posição como principal país de origem da UE15. Os principais produtos importados pelos países candidatos (quer pela sua posição na hierarquia dos 15 principais produtos de cada país ou pelo número de vezes que se repetem nessas hierarquias, dos vários países candidatos), provenientes das suas relações comerciais com os Estados-Membros da UE, são produtos como: os componentes de veículos automóveis, fios e tecidos, quinquilharia, artigos metálicos e produtos de mecânica em geral, bem como artigos e matérias plásticas.

Em relação à análise das exportações dos candidatos, por países de destino no seio da UE, verificamos que, para a maioria dos candidatos, os principais destinos foram a Alemanha, Itália, Reino Unido e França. Os principais produtos exportados pelos países candidatos, para a UE (quer pela sua posição na hierarquia dos 15 principais produtos de cada país ou pelo número de vezes que se repetem nessas hierarquias, dos vários países candidatos), quando analisados no seu todo, foram, em 2000, as malhas, os automóveis particulares e motociclos e os produtos refinados do petróleo, bem como os produtos confecção de vestuário e mobiliário.

De realçar desta análise, que quando comparadas as estruturas das exportações dos países candidatos, tanto para a UE como para o Mundo no seu todo, verifica-se que o peso dos produtos nas exportações totais, bem como o tipo de produtos exportados, são muito semelhantes, ao contrário do que acontece quando se comparam as estruturas de importações dos países candidatos, com origem na UE ou no Mundo, onde se evidenciam, não só diferenças em termos do tipo dos principais quinze produtos importados, bem como diferentes posições de importância nos rankings de cada país.

Em seguida, procede-se à análise das mutações incidentes nas especificidades das estruturas de comércio externo dos ACO, comparativamente com a UE, e em particular, Portugal, tendo por base indicadores que permitam apreender o dinamismo das especificidades destas estruturas de comércio internacional, tecer considerações quanto à avaliação da especialização destes países em termos de comércio internacional e detectar as trajectórias competitivas em termos do seu posicionamento nas trocas internacionais.

Neste sentido, é examinado o comportamento evolutivo de diversos indicadores, nomeadamente as Exportações por Habitante, as Importações por Habitante e o indicador de Posição de Mercado, ao longo do período 1993-2000. Em seguida, a incidência recai na evolução do perfil de especialização destes países em termos do comércio internacional, e, por último, são examinadas as suas consequências sobre o posicionamento competitivo destes países face à UE e Portugal, através da apreciação dos Factores de Competitividade e dos níveis de Intensidade Tecnológica subjacentes aos sectores mais relevantes no perfil de especialização.

A análise da evolução das exportações por habitante, ao longo do período 1993-2000, revela elevadas divergências nos ritmos de crescimento deste indicador no seio dos países considerados. As tendências de crescimento no seio da UE revelam grandes disparidades, já que enquanto a Irlanda se demarca dos restantes, por evidenciar ritmos de crescimento claramente acima da média da UE, por outro lado, Portugal revela um desempenho nitidamente inferior à média. Esta situação denuncia uma tendência de divergência entre as especificidades inerentes à estrutura comercial de Portugal e o padrão evidenciado pela UE.

Por outro lado, a análise deste indicador para os países candidatos permite verificar que, apesar de todos apresentarem níveis de exportações por habitante inferiores à média comunitária, as tendências de convergência face à UE são bastante díspares entre os países em análise. Assim sendo, a Eslovénia e a Estónia destacam-se como os países que apresentam a maior tendência de convergência com a média comunitária, enquanto a Turquia e a Roménia apresentam a situação mais desvantajosa.

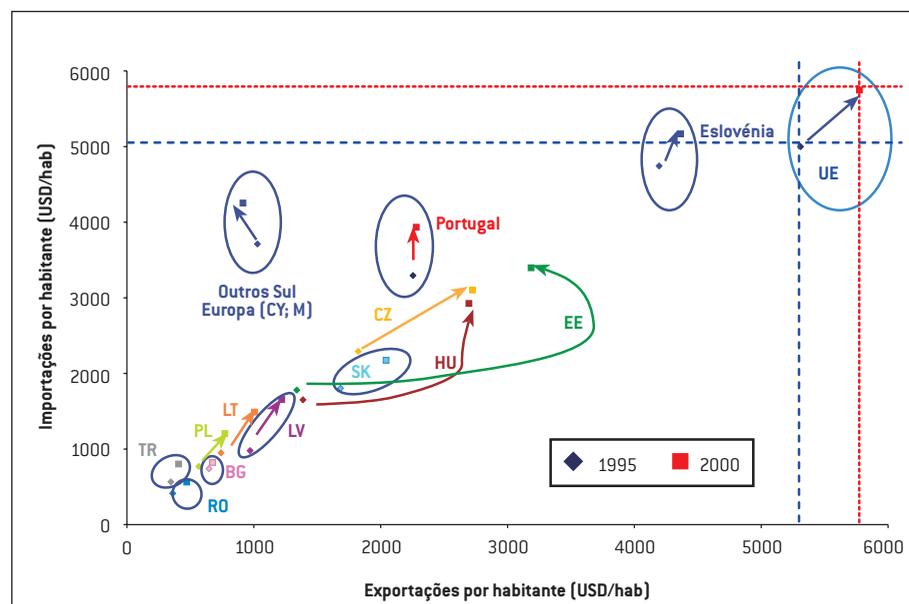
Além deste facto, é importante realçar que Portugal não só apresenta uma posição mais desvantajosa que a quase totalidade dos seus parceiros comunitários, como também se coloca numa posição mais desfavorável face a alguns dos países candidatos, nomeadamente face à Eslovénia, Estónia, Hungria e República Checa.

O gráfico seguinte sistematiza a evolução nos níveis de exportação e importação por habitante para os países candidatos nos anos 1995/2000, comparativamente com a dinâmica comunitária, de modo a assinalar tendências de convergência vs divergência nas especificidades inerentes às respectivas estruturas comerciais. Deste modo, observa-se que as principais tendências de convergência com a média comunitária são assinaladas por países como a Eslovénia e a Estónia, enquanto países como a Turquia e a Roménia permanecem ainda em posições bastante desfavoráveis.

Portugal, por seu turno, não só apresenta níveis de exportações e importações por habitante inferiores aos de alguns países candidatos, como também assinala uma evolução pautada por um maior dinamismo no crescimento dos níveis de importação por habitante do que nos níveis de exportação por habitante.

Gráfico 4-1: Exportações e Importações por Habitante nos Países Candidatos face à média comunitária

[1995/2000]



Fonte: Equipa de Projecto com base em dados da CHELEM

Em seguida, é analisada a evolução do Indicador Posição de Mercado para os países candidatos, ao longo do período 1993-2000, indicador este que constitui uma medida de “competitividade revelada”, sendo estabelecida uma comparação com a evolução da “Posição de Mercado” dos países membros da UE.

Portugal apresentou, ao longo de todo o período em análise, uma performance negativa e sem sinais evidentes de melhoria. Apesar da performance competitiva da UE em termos de comércio internacional se ter degradado no final da década de 90, nenhum dos países candidatos conseguiu, em 2000, atingir níveis que se aproximassem consideravelmente da média comunitária. No entanto, quando se estabelece como termo de comparação para a performance competitiva dos ACO, Portugal, observa-se que, em 2000, são diversos os países candidatos que evidenciam uma posição mais favorável. A Estónia e a Eslováquia são os países candidatos que apresentaram uma maior tendência de convergência com a posição de mercado da UE.

O Indicador de Vantagem Comparativa Revelada permite a medição da vantagem comparativa com base no padrão de comércio, assente no pressuposto de que os valores dos fluxos de comércio revelam a vantagem comparativa. Os critérios subjacentes à sua construção, nomeadamente a comparação do peso das exportações de um produto no total das exportações do país com o peso referente ao mesmo produto no mercado mundial, permitem tecer considerações quanto à avaliação da especialização internacional.

De forma a apurar a estrutura de especialização, em termos de comércio internacional, dos países candidatos, aplicou-se o Indicador de Vantagem Comparativa Revelada às respectivas estruturas comerciais, a fim de destacar os sectores nos quais os respectivos países detêm vantagens comparativas mais acentuadas.

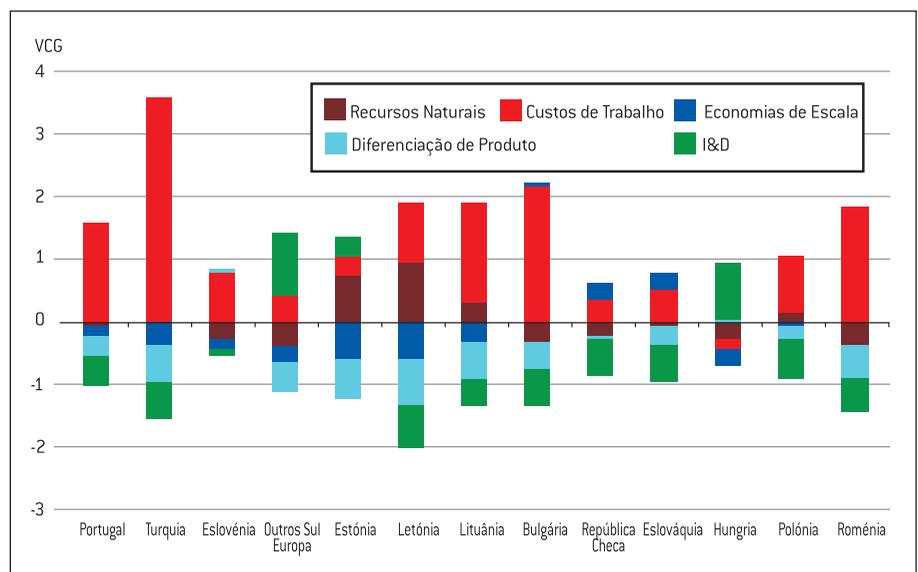
Deste modo, é possível detectar algumas similitudes entre os sectores de mais forte especialização internacional de Portugal e dos países candidatos, nomeadamente a nível do sector de malhas e vestuário, das obras em madeira e do sector de couros, peles e calçado. Portugal revela vantagens comparativas reveladas nos denominados sectores “tradicionais”, onde se destacam as obras de madeira, tapeçaria, malhas e vestuário, couro e calçado, bebidas, cimento e cerâmica, revelando, portanto, um perfil de especialização fortemente centrado na exploração de baixos custos de trabalho e com pouca valorização de factores mais dinâmicos de competitividade, comparativamente com o perfil de especialização do espaço comunitário. Por outro lado, são diversos os países candidatos que revelam vantagens comparativas reveladas nos sectores de “especialização mais forte” de Portugal, o que poderá acentuar os desafios de concorrência acrescida.

Em seguida, importa determinar o perfil de especialização dos países candidatos, utilizando como região de referência a UE, e recorrendo, para tal efeito, à aplicação do Indicador de Vantagem Comparativa Global, tendo como base as estruturas de comércio internacional, de forma a investigar o enquadramento do padrão de especialização consoante os factores-chave de competitividade e os graus de intensidade tecnológica que lhe estão subjacentes, a fim de aferir o seu eventual potencial como indutor ou, pelo contrário, bloqueador de progressos competitivos.

Tendo como base o Gráfico 4-2, é possível observar o padrão de especialização dos países candidatos e de Portugal segundo os factores-chave de competitividade, para o ano de 2000. Deste modo, a análise da especialização comercial dos países candidatos face à UE, segundo a valorização dos factores-chave de competitividade, revela que a Hungria, a Estónia, Malta, Chipre, a República Checa e a Eslováquia parecem apresentar, em 2000, vantagens comparativas globais em alguns sectores que exploram factores dinâmicos de competitividade, revelando, portanto, um perfil de especialização internacional com um potencial de posicionamento competitivo mais atractivo do que Portugal.

Gráfico 4-2: Vantagens Comparativas Globais segundo o Factor Chave de Competitividade

(2000)

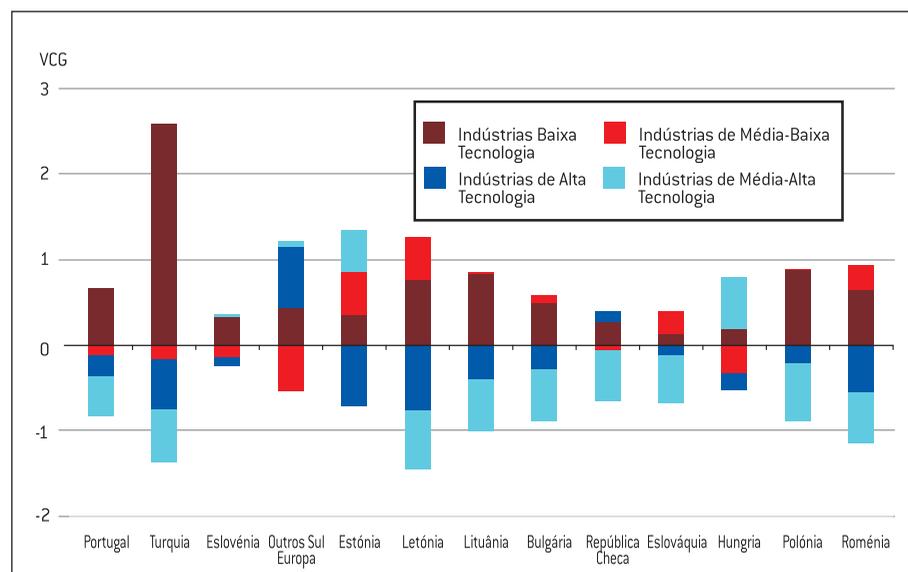


Fonte: Equipa de Projecto com base em dados da CHELEM

Com efeito, Portugal apresenta um perfil de especialização internacional que, face à UE, assenta totalmente nas indústrias que se organizam em torno do baixo custo do trabalho como factor-chave de competitividade, e que, por este meio, revela carências de factores mais dinâmicos de competitividade como a exploração de economias de escala, esforço de I&D e diferenciação do produto. Deste modo, a forte “sobre-especialização” assumida pelos sectores que assentam na exploração de baixos custos de trabalho no perfil de especialização de Portugal é sinónimo de alguma debilidade e fraca incorporação de valor acrescentado e solidez competitiva, dada a “insegurança” que Portugal transmite em factores de crescente relevância, como a diferenciação do produto, a qualidade dos recursos humanos e a inovação tecnológica, ao nível do seu perfil de especialização internacional.

O perfil de especialização de alguns dos países candidatos começou no final da década de 90 a acentuar a importância concedida a factores dinâmicos de competitividade e a afastar-se da fraca sustentabilidade competitiva associada à exploração de baixos custos salariais, procurando, deste modo, contornar efeitos pouco sólidos e fracamente dinamizadores dos níveis de competitividade no contexto europeu. Acresce que os países candidatos revelam vantagens potenciais apreciáveis nos sectores tradicionais de especialização da economia portuguesa, em virtude dos baixos custos da mão de obra, associados a níveis mais elevados de educação e qualificação da população activa.

Gráfico 4-3: Vantagens Comparativas Globais segundo o Grau de Intensidade Tecnológica, 2000



Fonte: Equipa de Projecto com base em dados da CHELEM

A obtenção do perfil de especialização internacional segundo a valorização dos graus de intensidade tecnológica dos países candidatos permite verificar que, no ano 2000, Malta, Chipre, Hungria, Estónia e República Checa se assumem como os países candidatos com as vantagens comparativas globais mais acentuadas nos níveis de intensidade tecnológica mais elevados (ver Gráfico 4-3).

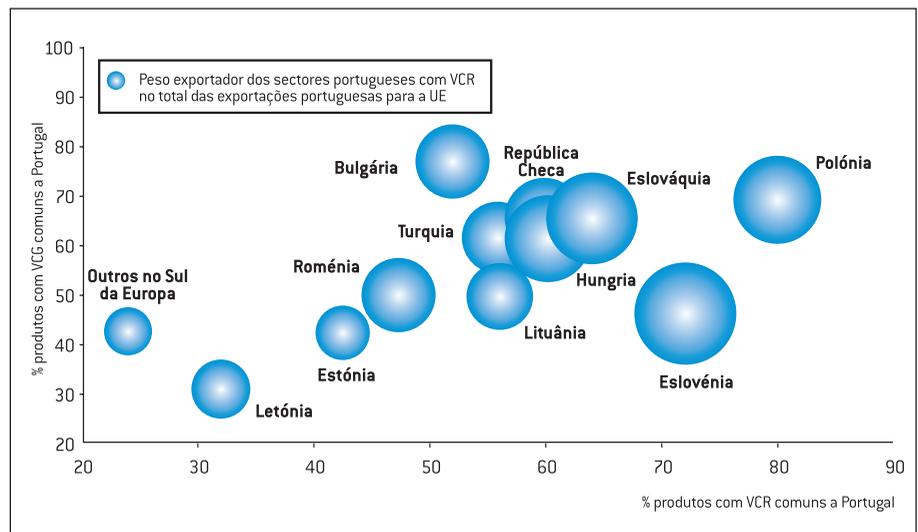
De forma a aferir o grau de similitude entre os perfis de especialização internacional de Portugal e dos países candidatos, é possível desenvolver uma análise que estabelece

o cruzamento das percentagens de produtos com vantagens comparativas reveladas que os países candidatos apresentam em simultâneo com Portugal (eixo dos xx), das percentagens de produtos com vantagens comparativas globais que os países candidatos apresentam em simultâneo com Portugal (eixo dos yy), e, ao mesmo tempo, do peso exportador dos sectores portugueses com vantagens comparativas reveladas no total das exportações portuguesas para a UE.

Deste modo, quanto mais elevadas as percentagens que o país candidato apresente de vantagens comparativas reveladas ou vantagens comparativas globais em comum com Portugal, maiores as semelhanças nos perfis de especialização internacional, logo mais acentuadas as probabilidades de confronto competitivo. Por outro lado, quanto mais relevante o peso exportador dos sectores portugueses com vantagens comparativas reveladas no total da estrutura exportadora portuguesa para a UE (representada pela dimensão da bolha), mais significativa é a importância desse mesmo sector no total da estrutura portuguesa, logo mais acentuadas tenderão a ser as repercussões decorrentes das ameaças competitivas apresentadas pelas similitudes nos perfis de especialização.

Neste sentido, podemos verificar que os países que apresentam as maiores similitudes com os perfis de especialização internacional de Portugal (maiores percentagens de VCR e VCG comuns a Portugal) e que, em simultâneo, apresentam vantagens comparativas reveladas comuns a Portugal em sectores de grande relevância na estrutura exportadora portuguesa para a UE são a Polónia, a Eslovénia, a Eslováquia, a República Checa e a Hungria.

Gráfico 4-4: Grau de Similitude entre as Vantagens Comparativas Reveladas e as Vantagens Comparativas Globais de Portugal e dos Países Candidatos, em 2000



Fonte: Equipa de Projecto com base em dados da CHELEM

Proximidade e Divergências, Ameaças e Oportunidades:

o Recurso às Matrizes de Correlação entre as Estruturas de Comércio Externo

Com o intuito de aprofundar a análise das semelhanças e diferenças entre as estruturas de comércio externo dos países candidatos e de Portugal (de forma a delinear potenciais ameaças para Portugal decorrentes da entrada dos países candidatos ao próximo

alargamento da UE) foi construída uma **matriz dos coeficientes de correlação** entre as estruturas de exportação para a UE dos referidos países. Na diagonal central da matriz, encontram-se os valores para o desvio padrão da estrutura de exportações de cada país, o que permite caracterizar o seu grau de concentração. No entanto, uma vez que os valores do desvio padrão apenas permitem comparar níveis de concentração das estruturas de exportações por categorias de produtos de cada país, a análise das semelhanças entre estruturas de exportações dos diversos países é efectuada através da comparação dos coeficientes de correlação.

Dos resultados obtidos da análise do desvio padrão, verifica-se que a Irlanda, Finlândia e Espanha são os Estados-Membros que apresentam os maiores níveis de concentração das suas estruturas de exportação (para a UE), enquanto que os países que apresentam um grau de diversificação das exportações mais próximo da média europeia são a Dinamarca, Suécia e a Áustria. Portugal, por sua vez, apresenta um o valor para o desvio padrão claramente superior à média europeia, indiciando uma estrutura de exportações bastante mais concentrada, do que a média europeia, em determinado tipo de produtos. Dos países candidatos, Malta e Letónia são os países que apresentam as estruturas de exportação mais concentradas, apresentando desvios padrão consideravelmente superiores à do agregado UE15, estando o desvio padrão deste último bastante mais próximo dos apresentados pela Polónia, Turquia, República Checa, Hungria e Eslovénia.

Quando analisados os coeficientes de correlação, verifica-se que os países que apresentam uma maior semelhança entre a sua estrutura de exportações e a do agregado UE15, são a França, Bélgica e Alemanha. A Finlândia e a Grécia apresentam, por seu lado, os coeficientes de correlação (face ao agregado UE15) mais baixos de entre os Estados-Membros, indiciando, por conseguinte, estruturas de exportação bastante diferentes da média europeia. Relativamente aos países candidatos, República Checa, Eslováquia, Eslovénia e Hungria são os países que apresentam as estruturas de exportações mais semelhantes com a média da UE15 (coeficientes de correlação elevados), em contraste com o Chipre, a Bulgária, a Letónia e a Roménia que apresentam coeficientes de correlação bastante inferiores.

Particularizando a análise deste mecanismo de correlação (incluindo os resultados dos desvios padrão) para a comparação dos ACO face a Portugal, verificou-se, em primeiro lugar, que a estrutura de exportações de Portugal para a UE15, comparativamente com os vários países candidatos, apresenta apenas um grau de concentração menor em determinados tipos de produtos, comparativamente com as estruturas de exportações das ilhas (Malta e Chipre), dos países bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia) e da Eslováquia. Por sua vez, todos os outros países candidatos apresentam graus de concentração das suas estruturas de exportações (para a UE) menores e bastante mais próximas do valor apresentado pelo agregado UE15 do que Portugal.

Pode-se dizer, por outro lado, que a Eslováquia, a República Checa, a Eslovénia, a Hungria, a Polónia e a Turquia apresentam, face à estrutura de exportações de Portugal e face à estrutura de exportações do agregado UE15, os coeficientes de correlação mais elevados, quando comparados com os restantes países candidatos. Esta situação significa que estes países não só competem com Portugal ao nível dos produtos exportados para a UE (uma vez que apresentam estruturas de exportação semelhantes, i.e. os coeficientes de correlação face à estrutura de exportações portuguesa mais elevados), como se tornam cada vez mais concorrentes de Portugal face ao mercado de destino da grande fatia das suas exportações (UE), uma vez que apresentam níveis de correlação face à estrutura de exportações do agregado UE15 semelhantes à de Portugal, como são os casos particulares da República Checa, Eslováquia e Eslovénia.

Quadro 4-2: Coeficientes de Correlação e Desvio Padrão das Estruturas de Exportação dos Estados-Membros e dos Países Candidatos, 2001

	UE15	F	B	L	D	I	NL	UK	IRL	DK	FIN	S	A	E	GR	P	TR	SI	MT	CY	EE	LV	LT	BG	CZ	SK	HU	PL	RO	
UE15	0,31																													
França	95	0,41																												
Bélgica	91	92	0,40																											
Luxemburgo	52	38	33	0,44																										
Alemanha	91	93	89	32	0,40																									
Itália	81	79	73	36	68	0,26																								
Holanda	67	46	46	67	38	46	0,36																							
Reino Unido	82	66	59	62	61	60	84	0,35																						
Irlanda	42	26	23	55	19	25	52	50	0,74																					
Dinamarca	46	35	33	30	22	55	51	55	29	0,32																				
Finlândia	25	15	16	16	14	20	22	27	6	21	0,54																			
Suécia	68	61	57	30	54	68	43	56	27	49	56	0,32																		
Áustria	73	71	65	39	57	72	47	59	21	45	39	62	0,34																	
Espanha	87	93	93	26	94	70	32	52	12	22	8	50	61	0,52																
Grécia	28	22	22	23	9	39	29	29	19	44	15	34	30	15	0,38															
Portugal	77	80	81	23	78	69	33	48	10	22	12	44	58	83	23	0,44														
Turquia	34	34	34	9	36	39	13	19	2	12	4	21	25	38	42	45	0,35													
Eslovénia	70	75	73	16	81	64	18	36	4	16	10	42	47	80	6	71	40	0,42												
Malta	22	14	17	6	17	14	31	27	4	8	6	13	11	12	5	20	13	11	0,80											
Chipre	3	4	4	0	4	2	0	3	0	0	0	1	1	4	1	3	3	3	2	0,66										
Estónia	20	10	11	12	14	14	21	30	2	27	57	32	25	6	15	9	13	12	10	12	0,56									
Letónia	12	4	9	3	4	9	22	15	1	20	24	30	11	2	13	5	14	10	10	3	45	0,73								
Lituânia	17	7	19	1	7	19	34	18	1	20	20	28	5	5	27	11	33	11	22	1	41	56	0,60							
Bulgária	10	6	12	5	5	19	11	6	0	10	8	11	6	4	19	17	43	13	16	5	16	22	46	0,40						
Rep. Checa	79	83	75	29	89	65	32	50	14	17	9	48	54	83	5	72	42	84	13	29	16	9	11	9	0,38					
Eslováquia	77	82	85	18	88	60	25	42	5	12	9	43	47	88	9	83	40	83	16	18	15	13	20	19	86	0,57				
Hungria	65	58	51	42	64	44	42	60	26	18	27	43	59	55	10	51	33	51	12	42	38	6	13	11	64	56	0,42			
Polónia	48	49	45	10	52	51	16	27	3	18	9	41	37	50	7	47	46	65	13	10	20	16	27	23	67	56	51	0,33		
Roménia	13	8	10	4	9	30	10	9	3	14	9	15	11	8	17	32	53	25	21	4	22	23	43	64	18	27	20	36	0,44	

Nota: Coeficientes de correlação e desvio padrão multiplicados por 100.

Fonte: Eurostat, COMEXT

Estes potenciais concorrentes de Portugal, poderão constituir-se, no entanto, como futuras oportunidades para as exportações portuguesas. Para isso, foram analisadas, de seguida, a estrutura das exportações de Portugal e a estrutura de importações dos países candidatos, em relação ao Mundo, sendo seleccionados os quinze principais produtos em cada uma das estruturas comerciais analisadas.

Da conjugação das duas estruturas comerciais, e considerando as intersecções como **possíveis oportunidades de negócios e de fluxos comerciais** entre Portugal e o grupo dos países candidatos, verifica-se que, de entre os principais produtos exportados por Portugal, os produtos automóveis particulares e motociclos; os aparelhos e condutores eléctricos; a quinquilharia, artigos metálicos e produtos de mecânica em geral; os fios e tecidos; os artigos e matérias plásticas e os elementos de veículos automóveis encontram-se igualmente entre os principais produtos importados pelo grupo dos países candidatos.

Neste sentido, os dados indiciam que Portugal poderia vir a retirar alguns benefícios caso apostasse no estabelecimento ou fortalecimento de trocas comerciais com estes países nestes produtos acima mencionados. Estes resultados não significam necessariamente, no entanto, que Portugal vai tirar vantagem desta aposta, uma vez que para chegarmos a conclusões mais seguras seria necessário fazer uma análise mais detalhada, com outro tipo de indicadores, das relações comerciais bilaterais entre Portugal e cada um dos países candidatos, tendo em atenção, designadamente, a posição competitiva portuguesa por produto relativamente a estes países. No entanto, esta simples análise de exportações versus importações é já um indicador que poderá alertar para possíveis oportunidades de negócios para Portugal nos mercados que irão pertencer ao mercado interno da UE.

Esta avaliação das proximidades e divergências, ameaças e oportunidades, é aprofundada posteriormente através da análise do comércio intra-ramo português com os Estados-Membros da UE15 e com os países candidatos.

4.2. Proximidade das Estruturas Sectoriais e Divergência nos Níveis de Desenvolvimento: o Reforço do Comércio Intra-Ramo entre Portugal e os Estados-Membros da UE15 e Países Candidatos

O comércio intra-ramo constitui, actualmente, um importante segmento do comércio internacional, dado que cada vez mais se tendem a observar, em simultâneo, fluxos de exportação e importação de itens que pertencem à mesma categoria de classificação de produtos, por parte de um determinado país.

Neste ponto procede-se a uma análise do comércio intra-ramo com base na metodologia do CEPII, com vista a apurar se o “comércio nos dois sentidos” entre Portugal e os países candidatos e os países membros da UE é diferenciado horizontalmente ou verticalmente, a fim de reter informação quanto à qualidade relativa das exportações portuguesas. Em termos teóricos, o comércio de produtos com diferenciação horizontal é associado com a troca de variedades de qualidade considerada similar, enquanto a presença de diferenciação vertical pode apontar para um nível de desenvolvimento sectorial diferente entre os parceiros comerciais.

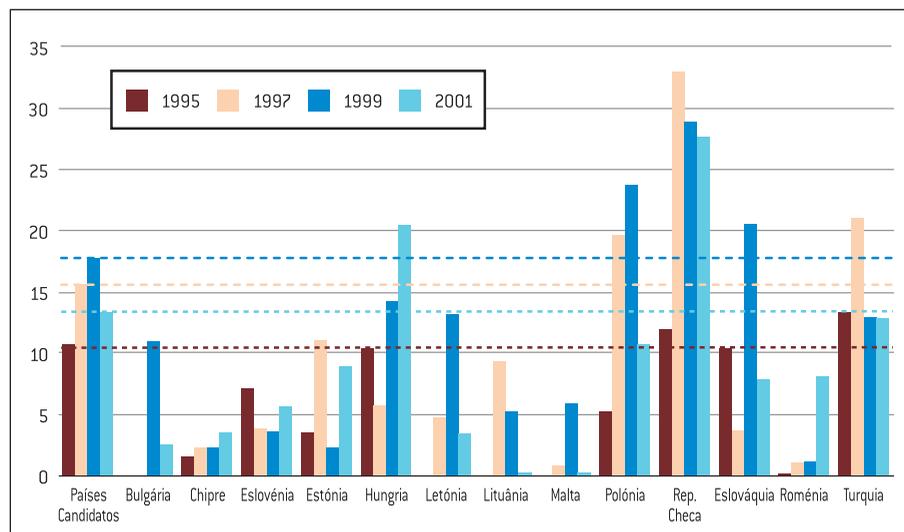
A análise dos resultados da metodologia do CEPII revela uma tendência de crescimento dos níveis de comércio intra-ramo de Portugal com os respectivos parceiros comerciais, apesar dos níveis detectados entre Portugal e os actuais países membros da UE continuarem a ser bastante mais significativos que os assinalados nas trocas entre Portugal e os países candidatos. A análise das relações bilaterais de Portugal com os países membros da UE permite observar que os níveis de comércio intra-ramo de Portugal são mais expressivos com os países com os quais as trocas comerciais de Portugal são mais significativas, nomeadamente a Espanha, a Alemanha, a França, a Itália, o Reino Unido e a Bélgica.

No que diz respeito às relações bilaterais de Portugal com os países candidatos, observa-se que os níveis de comércio intra-ramo de Portugal foram mais intensos sobretudo com os Países da Europa Central, designadamente, com a República Checa, Polónia, Hungria, Eslováquia, revelando também a Turquia alguma expressividade.

A determinação dos níveis de comércio intra-ramo horizontal e de comércio intra-ramo vertical, tendo por base a análise da qualidade relativa das exportações face às importações, a fim de possibilitar apurar as determinantes do padrão de especialização comercial do país, permitiu constatar um claro predomínio do comércio intra-ramo diferenciado verticalmente em relação ao diferenciado horizontalmente. Enquanto que o CIR com diferenciação horizontal é, em geral, associado a trocas entre países desenvolvidos

e com níveis de competitividade aproximados, o CIR com diferenciação vertical dos produtos, por vezes é visível no facto de países menos desenvolvidos tenderem a exportar variedades de menor qualidade e a importar as de qualidade superior, pelo que o elevado predomínio do CIR vertical na estrutura comercial de Portugal exigiu uma análise mais detalhada da natureza deste tipo de comércio, uma vez que a sua presença pode apontar para um nível de desenvolvimento sectorial diferente entre os parceiros comerciais.

Gráfico 4-5: Comércio Intra-Ramo entre Portugal e os Países Candidatos (Em %)



Fonte: Equipa de Projecto com base nas Estatísticas de Comércio Internacional, INE e Eurostat/COMEXT

A análise da composição do comércio intra-ramo vertical permitiu constatar que o comércio desta natureza, de Portugal com a União Europeia, tem sido predominantemente inferior vertical, o que tem colocado Portugal numa posição desfavorável, indiciando desequilíbrios de competitividade face aos seus parceiros comunitários e apontando para alguns sinais de “periferização” da economia portuguesa face à União Europeia. No entanto, nos anos mais recentes, tem vindo a desenhar-se uma tendência de atenuação da supremacia do comércio intra-ramo com diferenciação vertical inferior de Portugal nas trocas comerciais com a União Europeia, de tal modo que, no ano de 2001, se registou uma inversão da situação desfavorável de Portugal. Caso a tendência assinalada beneficiasse de factores futuros que conduzissem ao seu fortalecimento, designadamente uma crescente aposta empresarial na valorização de factores dinâmicos de competitividade, como a diferenciação de produto, qualidade de recursos humanos e inovação tecnológica, susceptíveis de aumentar a qualidade relativa das exportações portuguesas, em detrimento da exploração de factores de competitividade pouco sustentáveis, com fraca incorporação de valor acrescentado e fraca solidez competitiva, como a exploração de baixos custos de trabalho, a mesma poderia, eventualmente, contribuir para uma maior aproximação das estruturas produtivas e para uma possível convergência dos níveis de competitividade entre Portugal e os seus parceiros comunitários.

Nas relações com a UE, a estrutura de comércio portuguesa parece evidenciar alterações no sentido de uma tendência progressiva de “substituição” do comércio inter-ramo por comércio intra-ramo de diferenciação vertical superior. Tal situação fundamenta-se, por um lado, na evidenciada tendência de crescimento do peso do comércio intra-ramo no total do

valor de comércio (com o conseqüente declínio do peso do comércio inter-ramo), e por outro lado, no facto do crescimento do comércio intra-ramo vertical apresentar um ritmo de crescimento consideravelmente mais acentuado que o CIR horizontal, crescimento esse ligado a uma tendência de aumento do peso do comércio intra-ramo vertical superior.

Apesar de, nas trocas comerciais de Portugal com a União Europeia, se ter desenhado uma tendência de inversão do predomínio do comércio com diferenciação vertical inferior, a economia nacional ainda se encontra em situação desfavorável face a diversos parceiros comunitários, e, no que diz respeito às relações comerciais com os países candidatos, não obstante o facto de Portugal parecer colocar-se numa situação mais favorável, já que se destaca um predomínio do comércio intra-ramo com diferenciação vertical superior, ainda existe um conjunto numeroso de países candidatos com o qual Portugal se coloca em posição desvantajosa.

Em seguida, foram analisadas as características das estruturas sectoriais intrínsecas às relações comerciais de Portugal face ao espaço comunitário e face aos países candidatos, com vista a obter conclusões mais refinadas ao nível da proximidade das estruturas de especialização, bem como ao nível das divergências nos respectivos níveis de desenvolvimento sectoriais, a fim de detectar possíveis indícios de desequilíbrios de competitividade e segmentos produtivos com riscos potenciais mais elevados.

Deste modo, foi aplicada a metodologia de comércio intra-ramo anteriormente utilizada a uma grelha de classificação sectorial composta por 19 sectores/grupos de produtos, que em seguida se enunciam, designadamente: A: Agricultura, Produção Animal e Pesca; B: Produtos Energéticos e Minérios; C: Alimentação e Bebidas; D: Têxtil e Vestuário; E: Calçado e Outros Artigos de Couro; F: Madeira, Cortiça e Mobiliário; G: Pasta e Papel; H: Edição; I: Coque e Produtos Petrolíferos Refinados; J: Produtos Farmacêuticos; L: Borracha; M: Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas; N: Artigos de Plástico; O: Outros Produtos Minerais não Metálicos; P: Metais; Q: Máquinas, Equipamentos e Instrumentação; R: Eléctrico e Electrónica; S: Material de Transporte; T: Diversos.

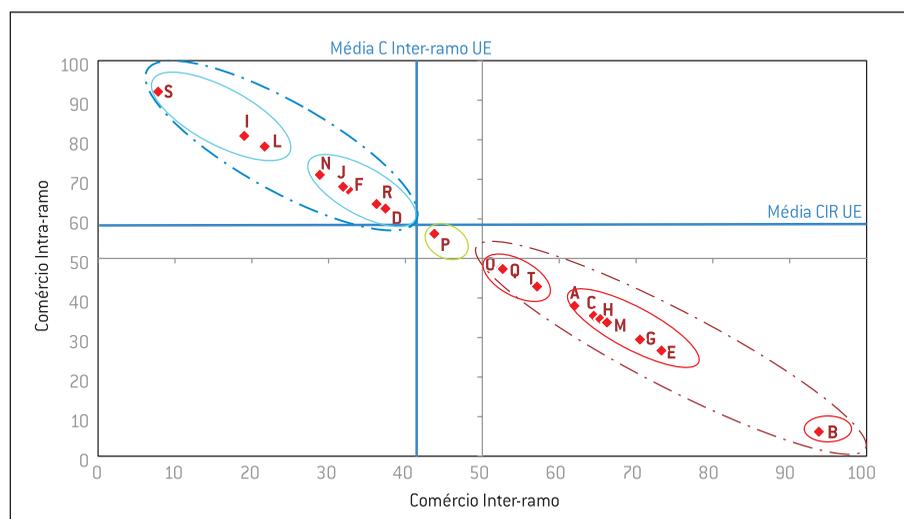
A análise sectorial da estrutura de comércio intra-ramo nas relações comerciais de Portugal face ao espaço comunitário foi inicialmente elaborada com vista a assinalar as relações de predominância do comércio inter-ramo vs comércio intra-ramo.

Com este efeito, é possível detectar com base no Gráfico 4-6 (no qual as designações sectoriais correspondem à tipologia acima enunciada) um conjunto de sectores que se assumem como um campo de afastamento dos tecidos de especialização produtiva de Portugal face ao espaço comunitário, onde se incluem os Produtos Energéticos e Minérios, Calçado e Outros Artigos de Couro, Pasta e Papel, Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas, Edição, Alimentação e Bebidas, Agricultura, Produção Animal e Pesca, Outros Produtos Minerais não Metálicos, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação e o sector de Diversos, bem como, um grupo de sectores que indiciam um maior grau de aproximação das estruturas de especialização produtivas de Portugal e do espaço comunitário, designadamente, os sectores de Material de Transporte, Coque e Produtos Petrolíferos Refinados, Borracha, Têxtil e Vestuário, Eléctrico e Electrónica, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Produtos Farmacêuticos e Artigos de Plástico.

A análise sectorial da natureza de comércio implícita nas relações Portugal-UE revela duas situações distintas. Nos sectores mais dependentes de recursos naturais, predomina o comércio inter-ramo, nomeadamente nos produtos agrícolas, produção animal e pesca, produtos alimentares e bebidas, papel, couro, outros produtos minerais não metálicos e produtos energéticos e minérios. Os sectores com menor dependência da exploração de recursos naturais e com um maior grau de transformação associado apresentam um predomínio de fluxos de comércio intra-ramo, como é o caso do material de transporte, sector eléctrico e electrónica, produtos farmacêuticos, borracha e plásticos. Assim sendo, os

fluxos de comércio inter-ramo entre Portugal e o espaço comunitário são, no essencial, explicados por diferenças nas dotações factoriais fundamentalmente associadas ao comércio de bens primários e de bens manufacturados com forte intensidade de recursos naturais ou intensivos em trabalho, enquanto que o predomínio do comércio intra-ramo é particularmente visível no comércio de bens manufacturados diferenciados ou explorando intensivamente a presença de economias de escala.

Gráfico 4-6: Estrutura Sectorial do Comércio Inter e Intra-Ramo nas Relações Portugal-UE, 2001 (Em %)



Fonte: Equipa de Projecto com base nas Estatísticas do Eurostat/COMEXT

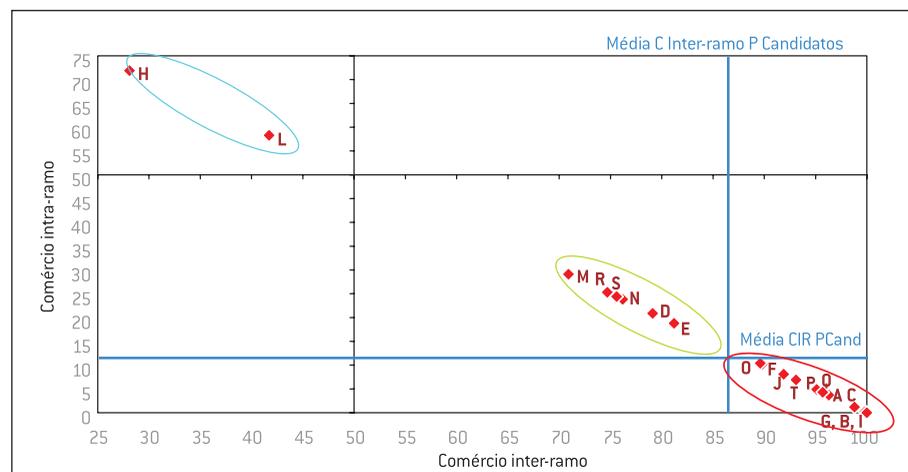
Em seguida, procedeu-se à análise sectorial da estrutura de comércio intra-ramo nas relações comerciais de Portugal face aos países candidatos, com vista a assinalar as relações de predominância do comércio inter-ramo vs comércio intra-ramo. Analogamente à análise efectuada anteriormente, detectam-se diferentes grupos de posicionamentos sectoriais nas relações Portugal–países candidatos (tal como ilustra o Gráfico 4-7, no qual as designações sectoriais correspondem à tipologia já em cima utilizada):

- **Grupo I – Predomínio do Comércio Intra-Ramo:** este grupo de sectores, constituído pelos produtos de borracha e edição, sugere, neste campo, sinais de proximidade dos tecidos de especialização produtiva de Portugal face aos países candidatos;
- **Grupo II – Predomínio do Comércio Inter-Ramo mas com peso inferior à média do Comércio Inter-Ramo face aos Países Candidatos.** Os níveis de comércio intra-ramo entre Portugal e os países candidatos são consideravelmente mais baixos que os níveis registados entre Portugal e a UE15, fruto de uma maior integração e convergência das estruturas produtivas de Portugal e dos seus actuais parceiros comunitários. No entanto, não obstante o predomínio do comércio de natureza inter-ramo, desenha-se um conjunto de sectores cujos níveis de comércio intra-ramo superam os níveis médios assinalados nas relações Portugal–países candidatos, o que indicia um grau de aproximação das estruturas de especialização produtivas de Portugal e dos países candidatos, no que toca aos referidos sectores, acima da média registada para a totalidade dos fluxos comerciais. Neste grupo incluem-se os sectores de Calçado e Outros Artigos de Couro, Têxtil e Vestuário, Artigos de Plástico, Material de Transporte, Eléctrico e Electrónica e Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas.

- **Grupo III – Predomínio do Comércio Inter-Ramo e peso superior à média do Comércio Inter-Ramo face aos Países Candidatos.** Nesta situação, encontram-se os sectores de Outros Produtos Minerais Não Metálicos, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Produtos Farmacêuticos, Metais, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação, Agricultura, Produção Animal e Pesca, Alimentação e Bebidas, Pasta e Papel, Produtos Energéticos e Minérios, Coque e Produtos Petrolíferos Refinados e Diversos, os quais se assumem como um campo de menor grau de proximidade das estruturas produtivas de Portugal face aos países candidatos.

Na análise da natureza dos fluxos de comércio sectoriais entre Portugal e os países candidatos, podem-se salientar duas situações distintas. O predomínio de comércio inter-ramo tende a ser mais expressivo nos sectores com forte intensidade de recursos naturais, como é o caso de um conjunto de sectores com peso de comércio inter-ramo acima do peso médio registado nas relações Portugal-países candidatos, designadamente os Produtos Agrícolas, Produção Animal e Pesca, Produtos Alimentares e Bebidas, Papel, Madeira, Outros Produtos Minerais Não Metálicos e Produtos Energéticos e Minérios. Por outro lado, a menor expressividade do comércio inter-ramo (isto é, o predomínio de comércio intra-ramo ou o predomínio de comércio inter-ramo mas com níveis inferiores aos pesos médios registados nas relações Portugal-países candidatos) tende a manifestar-se em sectores com menor dependência da exploração de recursos naturais e cujos fluxos comerciais são menos fundamentados por diferenças nas dotações factoriais, nomeadamente os sectores da Borracha, Artigos de Plástico, Material de Transporte, sector Eléctrico e Electrónica e Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas.

Gráfico 4-7: Estrutura Sectorial do Comércio Inter e Intra-Ramo nas Relações Portugal com os Países Candidatos, 2001 (Em %)



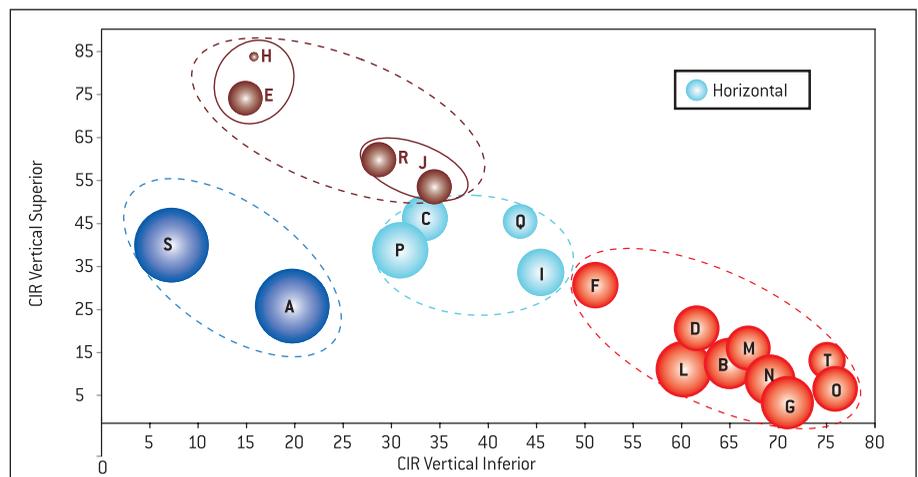
Fonte: Equipa de Projecto com base nas Estatísticas do Eurostat/COMEXT

Após a análise sectorial da predominância de comércio inter-ramo vs comércio intra-ramo, importa apurar a natureza de comércio intra-ramo intrínseca nas relações de Portugal com o espaço comunitário e com os países candidatos, designadamente em termos de diferenciação dominante, a fim de analisar, por sector, a qualidade relativa das exportações face às importações.

A estrutura de comércio intra-ramo nas relações de Portugal com o espaço comunitário pode ser visualizada no Gráfico 4-8, o qual representa a composição do comércio intra-ramo por sectores. A análise da composição do comércio intra-ramo, por sectores, nas relações de Portugal com os seus actuais parceiros comunitários permite destacar quatro grupos distintos de posicionamentos sectoriais: **Grupo I: Predomínio da diferenciação horizontal** (troca de variedades consideradas de qualidade similar) onde se incluem os Produtos Agrícolas, Produção Animal e Pesca e o Material de Transporte; **Grupo II: Predomínio da diferenciação vertical superior** (posicionamento favorável para Portugal face aos seus parceiros comunitários) onde se incluem os sectores de Edição, Calçado e Outros Artigos de Couro, Eléctrico e Electrónica e Produtos Farmacêuticos; **Grupo III: Predomínio da diferenciação vertical inferior** (posicionando-se, neste caso, Portugal em situação desfavorável, dada a exportação de variedades de menor qualidade e a importação de variedades de qualidade superior), onde se incluem os sectores de Outros Produtos Minerais Não Metálicos, Pasta e Papel, Artigos de Plástico, Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas, Produtos Energéticos e Minérios, Têxtil e Vestuário, Borracha, Madeira, Cortiça e Mobiliário e Diversos; **Grupo IV: Predomínio da diferenciação vertical (considerando o peso conjunto da diferenciação vertical inferior e superior)**, onde se posicionam os sectores de Máquinas, Equipamentos e Instrumentação, Alimentação e Bebidas, Metais e Coque e Produtos Petrolíferos Refinados.

Nas relações comerciais de Portugal no seio da UE15, detecta-se um forte predomínio do comércio intra-ramo de natureza vertical em detrimento do comércio de natureza horizontal, o que aponta para divergências nos níveis de desenvolvimento sectoriais de Portugal face aos seus actuais parceiros comunitários. O predomínio do comércio intra-ramo de natureza vertical encontra-se, para a maioria dos sectores, fundamentalmente associado a um predomínio do comércio com diferenciação vertical inferior, o que coloca Portugal num posicionamento desfavorável face aos seus parceiros comunitários, dada a exportação de variedades de qualidade inferior e a importação de variedades de qualidade superior. O perfil de especialização em termos de comércio de natureza vertical com diferenciação inferior de Portugal face aos seus parceiros comunitários (posicionamento desfavorável de Portugal) é, no essencial, fortemente visível nas denominadas indústrias portuguesas de especialização tradicional como sejam o Têxtil e Vestuário, Outros Produtos Minerais Não Metálicos, Pasta e Papel, Madeira, Cortiça e Mobiliário, entre outros.

Gráfico 4-8: Estrutura de Comércio Intra-Ramo nas Relações Portugal-UE, por Sectores, 2001, Em %

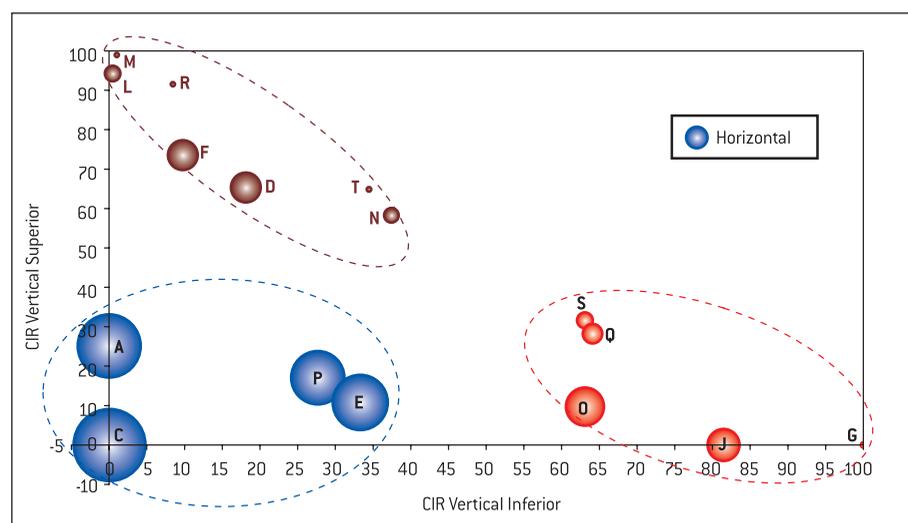


Fonte: Equipa de Projecto com base nas Estatísticas do Eurostat/COMEXT

Focalizando agora a análise na composição do comércio intra-ramo por sectores nas relações de Portugal com os países candidatos, é possível, com base no Gráfico 4-9, destacar três grupos distintos de posicionamentos sectoriais: **Grupo I: Predomínio da diferenciação horizontal** (troca de variedades consideradas de qualidade similar), encontrando-se, nesta situação, os sectores da Alimentação e Bebidas, de Produtos Agrícolas, Produção Animal e Pesca, Calçado e Outros Artigos de Couro e Metais; **Grupo II: Predomínio da diferenciação vertical superior** (posicionamento favorável para Portugal face aos países candidatos), onde se incluem os sectores de Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas, Borracha, Eléctrico e Electrónica, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Têxtil e Vestuário, Artigos de Plástico e Diversos; **Grupo III: Predomínio da diferenciação vertical inferior**, (posicionando-se, Portugal, neste caso, em situação desfavorável em termos de qualidade relativa de exportações face às importações) e onde se incluem os sectores de Pasta e Papel, Produtos Farmacêuticos, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação, Material de Transporte e Outros Produtos Minerais não Metálicos.

Nas relações comerciais de Portugal com os países candidatos, o conjunto de sectores que revela um predomínio do comércio intra-ramo de natureza vertical é bastante mais numeroso que o conjunto de sectores com predomínio de comércio intra-ramo com diferenciação horizontal, o que permite concluir que a troca de variedades de diferente qualidade é bastante mais acentuada face à troca de variedades de qualidade similar, indiciando, portanto, a existência de divergências nos níveis de desenvolvimento sectoriais entre Portugal e os países candidatos. No entanto, o número de sectores em que Portugal apresenta um posicionamento favorável, isto é, em que predomina a diferenciação vertical superior, é ligeiramente mais elevado que o número de sectores em que Portugal apresenta uma diferenciação vertical inferior face aos países candidatos. No campo do posicionamento desfavorável de Portugal face aos países candidatos, observa-se que os sectores responsáveis por esse posicionamento, não se estendem apenas às denominadas indústrias tradicionais, como acontece com a Pasta, Papel e Outros Produtos Minerais Não Metálicos, incidindo também em sectores como os Produtos Farmacêuticos e Máquinas, Equipamentos e Instrumentação.

Gráfico 4-9: Estrutura de Comércio Intra-Ramo nas Relações de Portugal com os Países Candidatos, por Sectores, 2001, Em %



Fonte: Equipa de Projecto com base nas Estatísticas do Eurostat/COMEXT

O Quadro 4-3 sintetiza a natureza de comércio intra-ramo (horizontal, vertical inferior e vertical superior) presente nos fluxos de comércio sectoriais de Portugal com cada um dos países candidatos, a fim de sistematizar os países candidatos que detêm maior expressividade nas relações comerciais de segmentos sensíveis para Portugal.

Quadro 4-3: Estrutura de Comércio Intra-Ramo de Portugal por Sectores e por Países Candidatos, 2001

Natureza de Comércio Intra-Ramo Dominante	Sectores	CIR Horizontal	CIR Vertical Inferior	CIR Vertical Superior
Sectores com predomínio da diferenciação horizontal	Sector A - Agricultura, Produção Animal e Pesca	Turquia	–	Chipre
	Sector C - Alimentação e Bebidas	Polónia Malta		
	Sector E - Calçado e Outros Artigos de Couro	Polónia	Rep. Checa Eslováquia Bulgária	Turquia
	Sector P - Metais	Rep. Checa Hungria Bulgária	Turquia Estónia Polónia Eslováquia Eslovénia	Turquia Roménia Chipre
Sectores com predomínio da diferenciação vertical superior	Sector D - Têxtil e Vestuário	Polónia Rep. Checa Roménia	Letónia Lituânia Hungria Roménia Eslovénia	Turquia Estónia Polónia Rep. Checa Eslováquia Hungria
	Sector F - Madeira, Cortiça e Mobiliário		Rep. Checa Hungria Chipre	Polónia
	Sector L - Borracha	Eslováquia	Turquia	Lituânia Polónia Rep. Checa Hungria
	Sector M - Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas		Eslovénia	Turquia Polónia
	Sector N - Artigos de Plástico		Rep. Checa Eslováquia Hungria	Turquia Polónia Eslovénia
	Sector R - Eléctrico e Electrónica		Turquia Roménia Eslovénia	Turquia Polónia Rep. Checa Hungria Eslovénia
	Sector G - Pasta e Papel		Hungria	
Sectores com predomínio da diferenciação vertical inferior	Sector J - Produtos Farmacêuticos	Bulgária	Hungria Eslovénia	
	Sector O - Outros Produtos Minerais não Metálicos	Turquia	Polónia Hungria	Turquia Rep. Checa
	Sector Q - Máquinas, Equipamentos e Instrumentação	Hungria Eslovénia	Turquia Rep. Checa Roménia	Turquia Polónia Hungria
	Sector S - Material de Transporte	Polónia	Rep. Checa Roménia	Turquia Polónia Hungria

Fonte: Equipa de Projecto com base nas Estatísticas do Eurostat/COMEXT

No conjunto dos países candidatos, os parceiros comerciais face aos quais Portugal revela debilidades competitivas sentidas num número mais expressivo de segmentos produtivos são a Hungria, a República Checa e a Eslovénia. Com efeito, não obstante o facto de Portugal evidenciar um posicionamento desfavorável, em termos de qualidade relativa das suas exportações em certos sectores, relativamente aos restantes países candidatos, é face aos referidos países que o posicionamento ao nível do comércio inferior vertical é mais sentido em termos de número de sectores envolvidos². De facto, uma análise mais detalhada dos resultados obtidos aponta como segmentos produtivos mais sensíveis nas relações comerciais de Portugal face à Hungria, os sectores Têxtil e Vestuário, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Pasta e Papel, Produtos Farmacêuticos, Artigos de Plástico e Outros Produtos Minerais não Metálicos, nas relações comerciais estabelecidas com a República Checa, os sectores de Calçado e Outros Artigos de Couro, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Artigos de Plástico, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação e Material de Transporte, e nas relações comerciais desenvolvidas com a Eslovénia, ressalta o posicionamento desfavorável para Portugal dos sectores de Têxtil e Vestuário, Produtos Farmacêuticos, Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas, Metais e Eléctrico e Electrónica.

Com vista a articular informação relativa à proximidade das estruturas de especialização comercial entre Portugal e os países candidatos e a enfatizar os posicionamentos nacionais evidenciadores de desequilíbrios de competitividade mais expressivos, procedeu-se, em seguida, ao cruzamento dos resultados de diferentes indicadores estatísticos aplicados aos fluxos comerciais bilaterais de Portugal com os diferentes países candidatos, por sectores.

Quadro 4-4: Similitudes das Estruturas de Especialização Comercial de Portugal e dos ACO - Diferenças nos Níveis de Desenvolvimento

	Agric. Prod. Animal e Pesca	Prod. Energ. e Miner.	Aliment e Bebidas	Têxtil e Vest.	Calç. e outros Art. Couro	Madeira e Cortiça e Mobil.	Pasta e Papel	Edição	Coque e prod. petrol. refin.	Prods. farmacêuticos	Borracha	Outros prod. químicos e fibras sintéticas.	Art. Plástico	Outros Prod. Minerais não metálic.	Metais	Maq. equip. instrum.	Electrico e Electrónica	Material Transp.
Estónia				▲★ ○		▲★									●		★	
Letónia				▲★ ●		▲★												
Lituânia				▲★ ●		▲					●						★	
Rep. Checa				★ ○●	●	●					●		★	○	●	★	○	★
Polónia			●	▲★ ○●	●	▲★	★				●	●	★	▲	●	○	★	●★
Hungria				▲★ ●○		●	●		●	●	●		★	●	●	○●	▲★ ○	●★
Eslováquia				▲★ ○	●		★				●		★	▲	●	★	★	★
Eslovénia				▲★ ●		▲★	★		●		●		★	▲	●	★	●	★
Malta e Chipre	●		●	▲★		●								▲	●		★	★
Bulgária			▲	▲★	●					●				▲	●	★	★	
Roménia				▲★ ●○	▲									▲	●	★	●★	●
Turquia	●			▲★ ○	○						●	●	○	▲	●○	●★	●★	○★

² O posicionamento ao nível do comércio inferior vertical é mais sentido com estes países em termos de número de sectores envolvidos, dado que, tendo em consideração o peso que os fluxos de comércio inferior vertical representam no total de comércio, se destacam a República Checa, Eslovénia, Letónia e Roménia.

Legenda:

1. Peso das exportações sectoriais para a UE na estrutura exportadora, quer de Portugal, quer do país candidato, bastante significativo (acima de 2%)	★
2. Vantagens Comparativas Reveladas Expressivas: Similitudes Sectoriais dos países candidatos face a Portugal	▲
3. Comércio Intra-ramo: proximidades e divergências nos níveis de desenvolvimento sectoriais	
Comércio intra-ramo horizontal	●
Comércio intra-ramo vertical superior	●
Comércio intra-ramo vertical inferior	●

Deste modo, pode-se constatar que a proximidade dos perfis de especialização comercial de Portugal e dos países candidatos é mais expressiva ao nível dos sectores Têxtil e Vestuário, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Outros Produtos Minerais não Metálicos, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação, Eléctrico e Electrónica, Material de Transporte e Artigos de Plástico.

Por outro lado, os países que apresentam as maiores similitudes com os perfis de especialização internacional de Portugal (maiores percentagens de VCR comuns a Portugal e maiores similitudes nos sectores de grande relevância na estrutura exportadora para a UE) são a Polónia, Eslovénia, República Checa, Eslováquia e Hungria. A um segundo nível de importância posicionam-se, com alguns níveis de similitude face à estrutura de especialização comercial portuguesa, a Bulgária, Turquia e Roménia.

Tendo, agora, em consideração as divergências nos níveis de desenvolvimento sectoriais, verifica-se que o posicionamento desfavorável de Portugal face aos países candidatos, marcado pela presença de comércio intra-ramo de natureza vertical inferior, é visível nas trocas de Portugal com um maior número de países candidatos, nos sectores Têxtil e Vestuário, Metais, Calçado e Outros Artigos de Couro, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Artigos de Plástico, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação e Eléctrico e Electrónica.

No entanto, importa proceder à articulação da proximidade das estruturas de especialização comerciais e das divergências nos níveis de desenvolvimento sectoriais entre Portugal e os países candidatos. Com base na informação sistematizada no quadro em cima colocado, verifica-se que os sectores que assumem maior relevância no perfil de especialização comercial de Portugal e nos quais Portugal revela um posicionamento competitivo desfavorável face a um número considerável de países candidatos são o sector Têxtil e Vestuário, Madeira, Cortiça e Mobiliário, Artigos de Plástico, Máquinas, Equipamentos e Instrumentação, Eléctrico e Electrónico, Material de Transporte e Outros Produtos Minerais não Metálicos. Com efeito, nestes sectores, Portugal revela debilidades comerciais competitivas consideráveis face aos países candidatos, dado que, por um lado, os mesmos se assumem como sectores de grande relevância na estrutura exportadora quer de Portugal, quer dos países candidatos, assim como sectores detentores de vantagens comparativas expressivas para ambos os países, pelo que as ameaças decorrentes de potenciais desvios de comércio e os impactos daí decorrentes na estrutura exportadora portuguesa assumem contornos potenciais bastante significativos; por outro lado, detectam-se, nesses mesmos sectores, nas relações de Portugal face a um conjunto considerável de países candidatos, divergências significativas nos níveis de desenvolvimento sectorial, evidenciando Portugal um fraco posicionamento competitivo.

Em seguida, apresenta-se uma matriz com níveis de sensibilidade sectoriais nas relações comerciais bilaterais de Portugal com os países candidatos, a qual constitui uma síntese da conjugação das análises anteriormente efectuadas, designadamente da presença de comércio intra-ramo com diferenciação vertical inferior, e do seu nível de predominância nas relações comerciais, da proximidade das estruturas de especialização

exportadoras para a UE e da expressividade das vantagens comparativas sectoriais. Deste modo, a análise conjunta dos níveis de proximidade das estruturas de especialização comerciais com as divergências nos níveis de desenvolvimento sectoriais de Portugal e dos países candidatos, permitiu sintetizar os níveis de sensibilidade sectoriais nos níveis “médio”, “médio/alto” e “alto”.

Quadro 4-5: Níveis de Sensibilidade Sectoriais nas Relações Comerciais de Portugal com os Países Candidatos

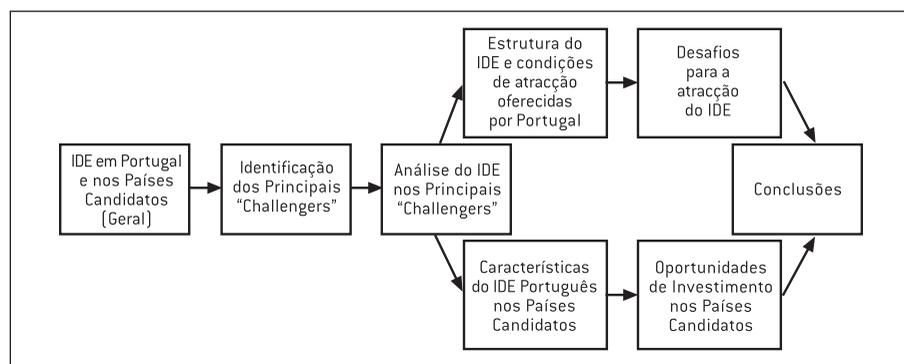
Países	Média	Média/Alta	Alta
Estónia	Metais	Têxtil e Vestuário Madeira, Cortiça e Mobiliário Eléctrico e Electrónica	
Letónia Lituânia		Madeira, Cortiça e Mobiliário Madeira, Cortiça e Mobiliário Eléctrico e Electrónica	Têxtil e Vestuário Têxtil e Vestuário
Rep. Checa	Calçado e Outros Artigos de Couro Madeira, Cortiça e Mobiliário	Outros prod. minerais não metálicos Eléctrico e Electrónica Têxtil e Vestuário	Material de Transporte Máquinas, Equipamentos e Instrumentação Art. Plástico
Polónia	Metais	Têxtil e Vestuário Madeira, Cortiça e Mobiliário Pasta e Papel Art. Plástico Máquinas, Equip. e Instrumentação Eléctrico e Electrónica Material de Transporte	Outros produtos minerais não metálicos
Hungria	Madeira, Cortiça e Mobiliário	Pasta e Papel Prod. Farmacêuticos Outros prod. minerais não metálicos Máquinas, Equip. e instrumentação Eléctrico e Electrónica Material de Transporte	Têxtil e Vestuário Art. Plástico
Eslováquia	Calçado e Outros Artigos de Couro Metais	Têxtil e Vestuário Pasta e Papel Outros prod. minerais não metálicos Máquinas, Equip. e Instrumentação Eléctrico e Electrónica Material de Transporte	Art. Plástico
Eslovénia	Metais Outros produtos químicos e fibras sintéticas	Prod. Farmacêuticos Madeira, Cortiça e Mobiliário Pasta e Papel Art. Plástico Outros prod. minerais não metálicos Máquinas, Equip. e Instrumentação Material de Transporte	Têxtil e Vestuário Eléctrico e Electrónica
Malta e Chipre	Madeira, Cortiça e Mobiliário	Têxtil e Vestuário Outros prod. minerais não metálicos Eléctrico e Electrónica Material de Transporte	
Bulgária	Calçado e Outros Artigos de Couro	Têxtil e Vestuário Alimentação e Bebidas Outros prod. minerais não metálicos Máquinas, Equip. e Instrumentação Eléctrico e Electrónica	
Roménia		Material de Transporte Calçado e Outros Artigos de Couro Outros prod. minerais não metálicos	Têxtil e Vestuário Máquinas, Equipamentos e instrumentação Eléctrico e Electrónica
Turquia	Metais Borracha	Têxtil e Vestuário Outros prod. minerais não metálicos Material de Transporte	Máquinas, Equipamentos e instrumentação Eléctrico e Electrónica

5. PORTUGAL E A REORIENTAÇÃO DO IDE NO ESPAÇO ECONÓMICO DA UNIÃO EUROPEIA ALARGADA

Neste ponto, pretende-se analisar as implicações do alargamento da União Europeia para Portugal, no plano dos fluxos de investimento internacional. Mais especificamente, trata-se de averiguar até que ponto o alargamento poderá conduzir, por um lado, a desvios de investimento internacional (incluindo desinvestimentos) de Portugal em direcção aos países candidatos e, por outro, abrir oportunidades de investimento para as empresas portuguesas. Pretende-se uma análise razoavelmente fina, a dois dígitos da CAE, focalizada nos países candidatos que se apresentam como potenciais *challengers* e/ou que parecem oferecer boas oportunidades de investimento.

O procedimento adoptado é esquematizado na Figura 5-1. Este procedimento conduz a uma visão “dupla”: os países candidatos são encarados como desafio (isto é, como rivais na captação de IDE) e como oportunidade de investimento para as empresas portuguesas. Reconhece-se, no entanto, que os riscos inerentes aos desafios são muito maiores que as potenciais vantagens decorrentes das oportunidades.

Figura 5-1: Processo de análise a seguir



Este ponto será estruturado em três secções, para além da presente introdução. Na secção seguinte, procede-se à apresentação e interpretação das características e tendências do IDE em Portugal e sobretudo nos países candidatos - identificando, entre estes, os principais *challengers*. Passar-se-á depois à análise destes países como rivais na atracção do investimento internacional, identificando, para os principais sectores da actividade, os destinos concorrentes face a Portugal e a dimensão esperada dos desafios. A secção seguinte debruçar-se-á sobre os países candidatos como fontes de oportunidades de investimento. O resultado final será a identificação de trajectórias sectoriais conducentes às motivações de investimento das empresas portuguesas no exterior e designadamente nos países candidatos.

5.1. Portugal e os Países Candidatos: Características e Tendências de Evolução do IDE

Perspectiva Geral

Os investimentos de empresas dos países do alargamento no estrangeiro são reduzidos, não assumindo qualquer significado o seu contributo como potenciais investidores em Portugal. Consequentemente, a nossa atenção relativamente aos fluxos de IDE nos países candidatos vai-se focalizar exclusivamente nas entradas de IDE. No caso de

Portugal, dados os objectivos duplos deste capítulo, abordaremos tanto os movimentos de entrada como de saída de IDE.

A comparação dos desempenhos de Portugal nos países do alargamento cinge-se, então, à entrada de IDE. Tal comparação encontra-se explicitada, em termos muito genéricos, no Quadro 5-1, abaixo apresentado.

Quadro 5-1: Perspectiva geral dos fluxos de IDE

	1990 - 95	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
(1) IDE Países Candidatos	5166	10033	11596	17819	20051	22238	19355	23111
(2) IDE HU+PL+CZ+SK+SI	4453	8646	8976	13051	16019	18222	15874	20169
(3) Bulgária + Roménia	219	372	1720	2568	1860	2027	1970	1585
(4) Portugal	1737	1488	2477	3144	1234	6464	5892	4276
(5) (1)/Total Mundial [%]	2.3	2.6	2.4	2.6	1.8	1.5	2.4	3.6
(6) (2)/Total Mundial [%]	2.0	2.2	1.9	1.9	1.5	1.2	1.9	3.1
(7) (4)/Total Mundial [%]	0.77	0.39	0.52	0.45	0.11	0.43	0.72	0.66
(8) (4)/(1)	34.6	14.8	21.4	17.6	6.2	29.1	30.0	18.5
(9) (2)/(1)	86.2	86.2	77.4	73.2	79.9	81.9	82.0	87.3

Unidades: milhões de dólares e percentagens

Fonte: World Investment Report, 2000, 2002 e 2003

Como se verifica, o IDE nos países candidatos tem manifestado uma tendência crescente, não obstante a diminuição sensível do influxo de IDE registado em 2001, ano de quebra generalizada dos movimentos de IDE. No ano de 2002, verifica-se uma retoma face a um panorama internacional de declínio do IDE. Embora essa retoma não seja generalizada a todos os países, não há dúvidas de que, no conjunto, os países candidatos têm constituído um pólo de atracção do investimento internacional. O valor do IDE, em 2002, nestes países foi 4,5 vezes superior ao registado em média em 1990-95. Consequentemente, a sua parcela no total de IDE mundial voltou a reforçar-se, após uma quebra em 1999/2000, ascendendo, em 2002, a 3,6%, o nível mais elevado desde o início do processo de liberalização das respectivas economias.

É indiscutível que a expectativa da adesão à União Europeia tem tido um papel decisivo neste comportamento extremamente favorável dos países candidatos como destinos de IDE. De uma forma muito mais acentuada do que se passou no início dos anos 80 em Portugal e Espanha, a expectativa de adesão acelerou o processo de investimento em termos genéricos.

É importante notar, por outro lado, que cinco países (entre os quais se incluem os que estão mais avançados economicamente e no próprio processo da transição) concentraram mais de 80% das entradas de IDE nos países candidatos no período em análise. Essa concentração reforçou-se ainda mais em 2002, tendo Hungria, Polónia, República Checa, Eslováquia e Eslovénia atraído 87% do total.

A comparação entre o desempenho de Portugal e dos países candidatos na atracção de IDE (ver linhas 4, 7 e 8) mostra que o nosso país perdeu posição: partindo de um nível médio de 34,6% face aos países candidatos em 1990/95, tal parcela reduzia-se para cerca de 19% em 2002. Mais relevante, porém, será o facto de nunca, entre 1996 e 2002, ter ultrapassado de novo a quota de 30% e em diversos anos ter ficado abaixo dos 20%. Não obstante o facto de as estatísticas da UNCTAD revelarem um reforço relativo de Portugal no IDE mundial no biénio 2001/02 face à segunda metade dos anos noventa, a

verdade é que Portugal está a perder posição face aos países candidatos na atracção de IDE. Estes revelam uma capacidade de atracção muito maior.

Embora os índices de desempenho e de potencial na atracção de IDE, calculados no *World Investment Report* da UNCTAD, enfrem de diversas limitações, a sua análise fornece indicações interessantes para uma primeira abordagem comparativa do comportamento de Portugal face aos países candidatos. Aqueles indicadores permitem concluir, em primeiro lugar, que a maioria dos países candidatos teve, em 2001, um desempenho acima do seu potencial, ao passo que isso não se verificou com Portugal. Confirma-se assim a ideia de uma dinâmica efectiva de atracção de IDE por parte daqueles países (especialmente República Checa, Malta, Eslováquia e Bulgária), à qual não é alheia a perspectiva de integração a breve trecho na UE. Na mesma linha, destaque-se o facto de aqueles quatro países estarem entre os 25 melhores em termos de atracção de IDE, medida pelo rácio entradas de IDE/PIB, em 1999/2001.

O segundo aspecto a sublinhar é, de certo modo, o reverso da medalha: existem países que estão abaixo da diagonal, como aliás sucede também com Portugal. São eles a Hungria e, de forma bastante acentuada, a Eslovénia. Curiosamente, enquanto Portugal terá recuperado posições no plano do desempenho, com estes países verificou-se o contrário. O posicionamento da Polónia e da Hungria parece, à primeira vista, surpreendente. De facto, tratando-se de países que estão entre os mais desenvolvidos no grupo dos candidatos e que mais cedo encetaram o processo de transição, esperava-se que tivessem um forte desempenho na atracção de IDE. A explicação deste facto requer a análise da evolução temporal do posicionamento. Como se verifica, Polónia e Hungria estavam em 1994-96 bem acima da diagonal, especialmente a Hungria. A Hungria esteve consistentemente, entre 1991-93 e 1995-97, entre os 15 países com melhor desempenho. Constata-se assim - e é o terceiro comentário - que parece haver ciclos no desempenho na captação do IDE, com as “estrelas da primeira geração” (com a excepção notável da República Checa) a declinarem, ao passo que surgem novos países “em moda”, como a Bulgária ou a Eslováquia. Parte da explicação destes ciclos reside na dinâmica dos processos de privatização; outra parte está associada, como será o caso da Hungria, a um efeito de “saturação” do espaço de oportunidades de investimento percebidas pelos investidores potenciais.

As implicações a retirar numa lógica comparativa de Portugal face aos países candidatos são duas. Por um lado, a maioria dos países do alargamento (e especialmente alguns dos nossos principais concorrentes, como a República Checa ou a Eslováquia) tiveram no passado recente níveis de desempenho superiores a Portugal na atracção de IDE. Por outro, a sustentabilidade no tempo de tais posições vantajosas (i.e., acima da diagonal) parece ser difícil, sugerindo a existência de ciclos, a exemplo do que se verifica com Polónia e Hungria. A ideia que se retira é a de que o poder atractivo desses países sobre investidores internacionais, sendo influenciado pela expectativa de adesão, exerce-se antes da própria adesão. As empresas como que anteciparam o alargamento, promovendo a integração empresarial antes da integração regional. Vale isto por dizer que parte dos efeitos do alargamento no IDE já se exerceu e está ainda a ocorrer.

Portugal e os Fluxos Internacionais de Investimento

De país receptor de investimento até ao início dos anos noventa, Portugal passou a ser uma economia onde os fluxos de entrada e de saída de investimento se equilibram. A partir de 1996, os valores líquidos do IDE português no estrangeiro e do IDE em Portugal têm estado próximos, tendo os primeiros ultrapassado consistentemente os segundos entre 1999 e 2001.

A evolução tem sido bastante irregular: após uma estagnação em 1997-98, registou-se uma quebra em 1999, seguida de uma recuperação fortíssima em 2000, para entrar numa trajetória descendente a partir de então.

IDE em Portugal

Considerando aqui as estatísticas de *stock* determinadas com base numa inquirição do banco de Portugal e reportadas ao fim de 1996, quando o seu valor correspondia a 14.520 milhões de euros, iremos realizar a sua repartição por sectores de actividades e por países.

Sectorialmente, quatro grandes grupos de actividades representam mais de 90% do *stock*: indústria transformadora (34%); actividades imobiliárias e serviços prestados às empresas (24%); comércio (17%); e actividades financeiras (16%). A forte posição do imobiliário e serviços às empresas deve-se fundamentalmente à classe 74 da CAE, onde se enquadram as sociedades gestoras de participações sociais (*holdings*), circunstância que, aliás, condiciona a representatividade real das estatísticas por sector.

Em termos de países de origem do investimento (definidos, recorde-se, pelo país da casa-mãe do investidor não residente), os resultados são algo surpreendentes, com a França a liderar (17%), seguida, de perto, pelo Reino Unido (14%), Espanha (13%) e Estados Unidos (12%). A Alemanha, país central para a problemática do alargamento, representava menos de 10% do *stock* de IDE.

Em termos de fluxos de IDE, considerados entre 1997 e 2002, o principal grupo de actividades de destino de IDE tem sido o imobiliário e os serviços às empresas (onde se encontram as empresas *holding*), com 45% do total, embora com um ligeiro abrandamento no triénio 2000-02. As actividades financeiras e a indústria transformadora têm vindo a perder peso relativamente à sua posição no *stock* de 1996; a indústria transformadora apenas correspondeu a 7% do IDE no hexénio.

Também considerando os fluxos de IDE, a Espanha e o Reino Unido vêm-se afirmando como as principais origens do IDE, com posições, respectivamente, de 21 e 20% no total do hexénio; em contrapartida, França e Alemanha perderam peso face à sua posição no *stock*, estando na origem de apenas 5 e 8% do IDE em 1997-2002, respectivamente.

Investimento Português no Exterior

Tal como fizemos para o IDE em Portugal, vamos considerar como base de referência os elementos de *stock*, complementando-os depois com a análise dos fluxos.

A análise do *stock* de investimento de Portugal no exterior permite concluir que está fortemente concentrado em dois grupos de actividades: imobiliário e serviços às empresas (44%) e serviços financeiros (34%). As parcelas que cabem à indústria transformadora e ao comércio são muito reduzidas: 9% e 3%, respectivamente. A concentração nos dois primeiros grupos é ainda mais acentuada que a registada no IDE em Portugal, por força da utilização de sociedades gestoras de participações sociais e da actividade financeira.

Em termos geográficos, a Espanha e o Brasil são os principais destinos do investimento com 28% e 15% do total, respectivamente. Confirma-se, também aqui, o que já tem sido referido por múltiplas vezes: a importância da proximidade geográfica e psicológica na orientação do investimento internacional e, mais especificamente, do investimento português no exterior. Esta lógica de proximidade pode condicionar a percepção e exploração de oportunidades de negócio no Centro e Leste Europeu por parte das empresas portuguesas.

À primeira vista surpreendentemente, os três lugares seguintes na tabela de destinos são a Irlanda (9%), a Holanda (7%) e o Luxemburgo (6%). A explicação parece-nos simples:

estes três países oferecem condições preferenciais em termos de implantação de sociedades *holding* e de gestão fiscal internacional que as maiores empresas portuguesas aproveitam. Entre os principais destinos, não figuram quaisquer países candidatos, o que é, pelo menos no caso da Polónia, algo inesperado. A razão estará porventura na utilização das sociedades *holding* em outros países europeus como base para o investimento nos países do Centro e Leste da Europa.

A análise dos fluxos de investimento português no estrangeiro (entre 1998-2002) permite concluir que no plano sectorial, o destaque vá evidentemente para as actividades imobiliárias e de serviços às empresas (*holdings*), responsáveis por 70% do investimento no exterior no quinquénio em análise. A segunda posição foi assumida pelo comércio (13%) que tinha pouca expressão no *stock* em 1997; note-se, porém, que os investimentos se concentraram num único ano. Relativamente aos elementos de *stock*, as actividades financeiras e a indústria transformadora perderam expressão.

O Brasil e a Espanha continuam a ser incontestavelmente os principais destinos, concentrando quase dois terços do investimento. A posição do Brasil reforçou-se consideravelmente face aos elementos do *stock*, ascendendo a 34% para o total do quinquénio, enquanto a de Espanha se manteve nos 28%. No entanto, uma análise longitudinal sugere que a orientação para o Brasil se está atenuar, ao passo que a de Espanha, após um valor negativo em 1999, recuperou recentemente.

Os valores dos investimentos nos países candidatos são demasiado diminutos para serem referidos aquando da comparação com os principais destinos. Por outro lado, parece-nos haver um factor adicional a considerar: admitimos que os investimentos nos países do alargamento não sejam efectuados principalmente a partir de Portugal, mas antes através de sociedades *holding* domiciliadas em outros espaços europeus, designadamente no Benelux e na Irlanda.

Considerando a estrutura sectorial do investimento, ressaltam basicamente três aspectos: (1) o peso crescente das actividades financeiras, cujo valor, entre 1999 e 2001, ultrapassou a do investimento líquido total; (2) a afirmação recente do comércio por grosso, com 18% do investimento líquido total em 2001; e (3) o declínio da indústria transformadora e dos serviços às empresas, com valores claramente negativos no triénio 1999-2001.

O IDE nos Países Candidatos

Os Países Candidatos como Pólos de Atracção de IDE: uma Tipificação

A generalidade dos países candidatos tem vindo a atribuir uma importância significativa, mesmo em termos políticos, à atracção de IDE. Nesta linha, quase todos os países alteraram as suas legislações no sentido da não discriminação entre nacionais e estrangeiros; as principais excepções respeitam à propriedade da terra (Bulgária) e a alguns sectores onde o IDE é condicionado (Eslovénia, Chipre). A maioria dos países tem também agências específicas de captação de investimentos.

Todavia, apesar do propósito generalizado de captação de IDE, os vários países candidatos não se apresentam como concorrentes no mesmo grau. A análise do posicionamento e características dos países candidatos permite-nos definir quatro grandes grupos:

- (1) Europa Central**, susceptível de ser subdividida em dois conjuntos: países nucleares (Hungria, Polónia e República Checa) e casos atípicos (Eslovénia e Eslováquia). Os países nucleares constituem a primeira vaga dos candidatos, são os mais avançados no processo de transição.

- [2] Países Bálticos** (Estónia, Letónia e Lituânia), com processos de transição relativamente avançados, políticas liberais face ao IDE, privatizações praticamente concluídas e perfis de IDE marcados pela proximidade face aos países nórdicos. Tratam-se de países que não estão na primeira linha de concorrentes, devido ao seu posicionamento geográfico específico.
- [3] Países Mediterrânicos** (Malta e Chipre), cujo perfil é fortemente influenciado pela sua condição de ilhas. Malta tem o turismo como principal actividade económica. Na área industrial, ambos têm algumas actividades exportadoras, mas sem grande significado. Não constituem, para Portugal, concorrentes relevantes.
- [4] Países do Mar Negro** (Roménia e Bulgária), bastante mais atrasados que os países da Europa Central e Bálticos no seu processo de transição e na adesão à União Europeia [prevista para 2007]. Têm níveis de desenvolvimento das infra-estruturas e de sofisticação do tecido industrial relativamente limitados. No entanto, os baixos salários e a razoável qualificação da mão-de-obra tornam estes países concorrentes fortes na captação de investimento pouco intensivo em tecnologia, tanto em indústrias tradicionais (vestuário, calçado) como de montagem (automóvel).

Fluxos de Investimento: uma Visão Comparativa

A análise dos fluxos de investimento carece de duas reservas preliminares. A primeira é a relativa variabilidade dos valores anuais, muito influenciados pela ocorrência de grandes operações, algumas delas associadas aos processos de privatização, pelo que se analisam os valores agregados. A segunda reserva respeita às privatizações. A análise da literatura existente mostra que, embora nem sempre tenham sido abertas ao capital estrangeiro, as privatizações tiveram, de um modo geral, um papel muito activo na captação de IDE, uma vez que boa parte do capital das empresas privatizadas foi adquirido por parceiros estrangeiros. Em regra, os países que mais avançaram no domínio das privatizações foram também aqueles onde a penetração do capital estrangeiro mais se acentuou. Existem diferenças significativas inter-países no ritmo de privatização e na utilização desta para a captação de IDE.

Quanto à evolução genérica das entradas de IDE nos países do alargamento, confirmam-se as expectativas de crescimento dos fluxos. Com efeito, em relação aos valores médios para 1990-95, todos os países – com excepção de Chipre, Malta e Hungria – registaram valores superiores em qualquer dos períodos subsequentes. Em termos relativos, os “saltos” mais acentuados foram os da República Checa, Polónia, Roménia, Bulgária, Eslováquia e Lituânia.

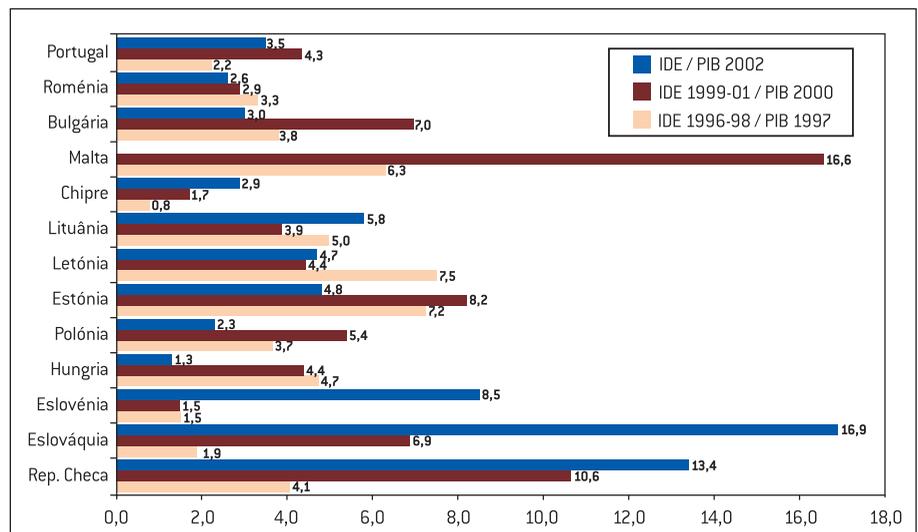
A comparação inter-temporal revela, por outro lado, trajectórias distintas de evolução no passado mais recente. Assim, a comparação entre os triénios 1996-98 e 1999-2001 indica que nem todos os países candidatos experimentaram aumentos de investimento. Com efeito, Hungria, Letónia, Roménia e, de forma muito ligeira, Lituânia e Eslovénia viram as respectivas entradas de IDE diminuir. Em contrapartida, registam-se acréscimos consideráveis em outros países, como a Polónia, República Checa, Eslováquia ou Malta; em termos relativos, os crescimentos mais acentuados registaram-se na Eslováquia, Malta, República Checa e Bulgária.

Em síntese, estes resultados sugerem que, no conjunto dos países candidatos, existem capacidades e desempenhos diversos na captação de IDE. Nem todos reforçaram a sua posição, tanto em termos absolutos, como relativamente a Portugal. A comparação efectuada sugere nomeadamente um acelerar da capacidade de atracção de países como a Eslováquia e a República Checa e um certo “esgotamento” da atractividade da Hungria, da Polónia ou da Roménia.

Em termos de posicionamento relativo, a posição de liderança da Polónia até 2001 não se deverá tanto a uma superior capacidade específica de atracção de IDE como à dimensão da própria economia polaca. Embora os valores absolutos sejam relevantes, designadamente na medida em que eles reflectem a capacidade de captar projectos concretos de IDE, será conveniente observar também elementos relativos, associando os níveis de captação de IDE à dimensão das economias nacionais.

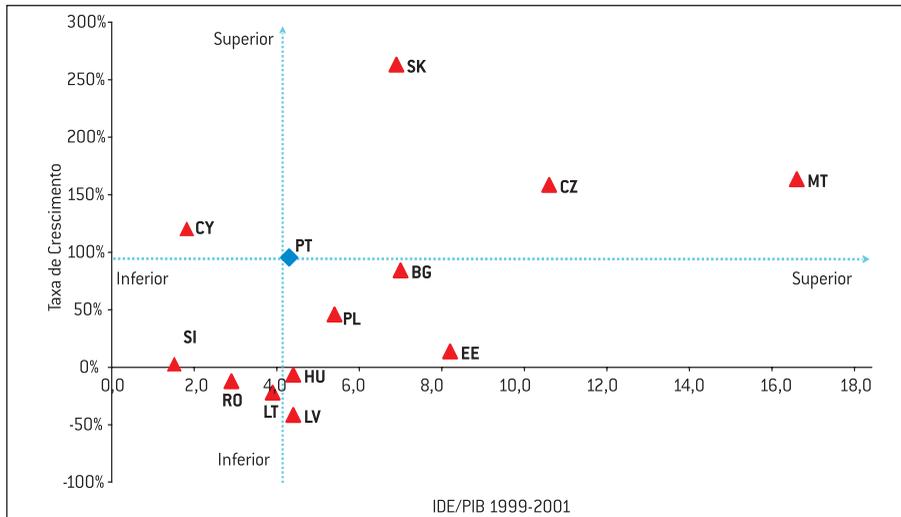
Para isso, construímos o Gráfico 5-1 que relaciona os valores de IDE em cada país, nos triénios considerados, com um indicador relativo à dimensão das economias, o Produto Interno Bruto (PIB). A análise daquele Gráfico transmite, uma ideia de variabilidade, tanto inter-países, como em termos temporais num mesmo país. Existem países onde o peso relativo do IDE no PIB é tradicionalmente modesto, abaixo dos 3.5%, como a Roménia, Chipre ou Eslovénia. Em contrapartida, destacam-se outros onde tal peso tem sido consistentemente superior ao patamar dos 3.5%, como os Países Bálticos, Hungria, Polónia ou a República Checa. Todavia, o aspecto mais saliente é a variabilidade intra-país, remetendo de novo para a existência de 'ciclos' no desempenho face à captação de IDE. De um lado, temos países em aceleração, como a República Checa e a Eslováquia; do outro, há países que parecem ter entrado numa fase de 'recessão', como a Hungria ou a Roménia, confirmando os resultados obtidos acerca dos valores absolutos.

Gráfico 5-1: Entradas de IDE em Percentagem do PIB



Fonte: World Investment Report 2000, 2002 e 2003

A análise torna-se mais fácil e interessante se tomarmos Portugal como elemento de referência. Considerando como eixos de referência o peso do IDE/PIB em 1999-2001 e a taxa de crescimento desse peso entre os dois triénios estudados, verifica-se que, como se observa no Gráfico 5-2, oito dos doze países candidatos apresentavam melhores desempenhos na captação de investimento [medida pelo rácio IDE/PIB para o triénio 1999-2001] que Portugal. Todavia, apenas três (Malta, República Checa e Eslováquia) registaram simultaneamente taxas de crescimento do rácio superiores às de Portugal. Em termos competitivos, a situação mais ameaçadora é a da República Checa, embora a Eslováquia não deva ser secundarizada.

Gráfico 5-2: Evolução da Relação IDE/PIB face a Portugal

Quanto às origens do investimento, uma parcela bastante elevada do influxo de IDE nos países candidatos teve origem nos actuais Estados-Membros da UE. Importará reconhecer, no entanto, que parte destes investimentos terá sido efectuada por divisões europeias de empresas multinacionais cujos centros de decisão não se localizam na União. No período 1996-2000, Alemanha, Holanda e França foram os principais investidores estrangeiros nos países candidatos.

A análise já efectuada permite identificar os principais *challengers* para Portugal, numa perspectiva de atracção de IDE. Com efeito, a localização geográfica, as condições de investimento oferecidas, a dimensão das economias e o volume de fluxos de IDE permitem eliminar alguns países que não suscitam, salvo aspectos pontuais, desafios significativos para Portugal. Os Países Bálticos, pela sua localização e relações preferenciais com os países nórdicos da UE e pela reduzida dimensão das suas economias, não se posicionam como concorrentes directos de Portugal. O mesmo se passa com os Países Mediterrânicos. Apesar de uma maior proximidade geográfica, a sua condição de ilhas, aliada à reduzida dimensão das economias, não lhes permite afirmarem-se, salvo em casos pontuais (turismo, transportes), como concorrentes na captação de investimentos móveis internacionalmente.

Daqui decorre a identificação de sete *challengers*: países da Europa Central (Hungria, Polónia, República Checa, Eslovénia e Eslováquia) e países do Mar Negro (Bulgária e Roménia). Será sobre estes sete países que a análise mais aprofundada incidirá, avaliando os stocks de IDE, realizando-se, num primeiro momento, uma abordagem por países e, posteriormente, uma abordagem por sectores de actividade.

A análise por países pretendia identificar, em termos relativos, a estrutura das origens do stock de IDE nos principais *challengers* de Portugal. Para isso, construiu-se o Índice de Especialização do IDE por país (IEIDEP), que fornece informação sobre a preferência relativa dos investidores dos países de origem considerados pelos diferentes países candidatos. Os resultados obtidos, forneceram indicações muito interessantes:

- A proximidade geográfica influencia a orientação dos fluxos de investimento: os casos da Áustria e da Suécia são particularmente elucidativos;
- Os investimentos americanos dirigem-se sobretudo para a Polónia: a este facto, não será estranho a dimensão do mercado interno polaco;

- A Bulgária é, a par da Polónia, o único país onde o índice para os países da UE é inferior à unidade;
- O investimento alemão apresenta uma dispersão notável, mas – ao contrário do que se poderia esperar – prefere países como a Hungria, a Eslováquia ou mesmo a Bulgária à Polónia. A partilha da língua alemã não será o principal factor explicativo. Provavelmente, a razão estará mais na tentativa de ganhar posições fortes com menor investimento e, no caso da indústria, no aproveitamento de diferenciais de custos de produção, reexportando por redes os produtos ou componentes para a Alemanha;
- Em contrapartida, o investimento francês orientou-se fundamentalmente para a Polónia: a atracção histórica franco-polaca parece continuar a funcionar;
- O investimento britânico, por razões que não conseguimos descortinar, apresenta uma maior orientação relativa para a Polónia e, sobretudo, para a Bulgária, parecendo, pelo contrário, evitar a Hungria.

A conclusão é óbvia: o único magnete para o investimento português nos países candidatos é a Polónia. O investimento espanhol não é, em termos absolutos, muito superior ao português e apresenta também um índice elevado para a Polónia.

Analogamente ao procedimento adoptado para a análise por países, na análise por sectores também se recorreu a um índice de especialização – o Índice de Especialização do IDE por sector (IEIDES). Focalizando a análise na indústria transformadora, ressaltam alguns aspectos curiosos:

- Da Hungria, na indústria de equipamento eléctrico e electrónico (o que condiz com as expectativas à priori e a percepção existente sobre as vantagens oferecidas por esse país) e nos têxteis, vestuário e calçado (o que é totalmente inesperado);
- Da Polónia, em indústrias onde o peso do mercado interno é relevante: pasta e papel; equipamento de transporte; e a indústria alimentar.
- Da República Checa, nas indústrias metalúrgicas e de produtos metálicos, mas não (surpreendentemente!) no material de transporte;
- Da Eslovénia, na maquinaria não eléctrica e nos químicos; e
- Da Bulgária, também na maquinaria não eléctrica, o que será inesperado tendo em conta o nível relativo de desenvolvimento do tecido económico búlgaro.

A análise em linha acaba por ser influenciada pela dimensão relativa dos países em termos de atracção de IDE. Os países com menor influxo de IDE tendem a apresentar uma maior variância do IEIDES. Com esta reserva, será de destacar:

- A orientação do IDE na indústria alimentar para a Bulgária e Polónia;
- A focalização do investimento nos têxteis, vestuário e calçado, algo inesperadamente, nos dois países onde a transição está mais avançada (Hungria e República Checa), ao passo que o índice é inferior a 1 na Bulgária;
- Os índices elevadíssimos apresentados pela Bulgária e Eslovénia na maquinaria não eléctrica;
- A preferência relativa dos investidores na maquinaria eléctrica pela Hungria (cujo índice ultrapassa 2) e no material de transporte pela Polónia.

Os elementos obtidos para os serviços permitem sublinhar alguns padrões de especialização curiosos, nomeadamente a focalização da Hungria na área da electricidade, gás e água, da Eslováquia nos transportes e da Bulgária no turismo.

5.2. Os Países Candidatos como Rivais na Atração de IDE

Os países candidatos constituem novas opções de localização que tornam mais difícil a Portugal fazer parte das *short lists* para a realização de novos investimentos e, consequentemente, reduzem as possibilidades de atração de novos investimentos, internacionalmente móveis, para o nosso País. Para analisar a rivalidade existente, o vector chave de análise é o sector de actividade, por se considerar ser, neste plano, mais específico, possível identificar elementos relevantes para reflectir sobre comportamentos plausíveis dos investidores no futuro. O primeiro elemento é a identificação da importância relativa dos tipos de IDE. Estes foram estabelecidos seguindo a proposta de John Dunning³, como se indica abaixo:

- (1) Mercado**, quando o IDE se destina fundamentalmente ao abastecimento do mercado interno do país de destino (ou de países limítrofes). Distinguir-se-á entre o IDE de empresas já estabelecidas na UE, para as quais o desvio de IDE não será, em princípio, relevante, ou não, caso em que Portugal poderá estar em concorrência com os países candidatos.
- (2) Recursos**, designadamente recursos naturais ou fontes de energia. Para este tipo de investimento, o potencial de desvio de IDE não será também significativo.
- (3) Trabalho não Qualificado.**
- (4) Trabalho Qualificado.**
- (5) Activos Estratégicos**, designadamente acesso a uma *pool* de trabalho extraordinariamente qualificado numa determinada tecnologia ou actividade, inserção em *clusters* especialmente dinâmicos, captação de conhecimentos de mercado, domínio de concorrentes actuais ou potenciais, etc.

Tendo em conta o elenco de determinantes do IDE, procedeu-se depois à análise dos pontos fortes e fracos de Portugal como localização de investimento internacional para as actividades consideradas. Esta análise, conjugada com os elementos de referência anteriormente mencionados, permite definir o grau de vulnerabilidade apresentado por Portugal numa UE alargada.

Análise Sectorial: Os Grandes Desafios

Existe uma variedade muito grande de posicionamentos sectoriais, no plano da vulnerabilidade ao alargamento. Antes de mais, convirá retomar uma advertência já feita anteriormente: os problemas defrontados na captação de IDE não vão começar após o alargamento – muitos deles já existem. Dito isto, verifica-se que a vulnerabilidade de Portugal é mais acentuada em quatro classes da CAE (ver Quadro 5-2): Vestuário; Calçado; Máquinas e equipamentos n.e.; e Instrumentação.

Tratam-se de sectores onde a capacidade atractiva de Portugal está enfraquecida e onde não são de excluir novos “desvios” de investimento, designadamente com a transferência de unidades de Portugal para os países candidatos. O padrão comum a estas indústrias é a sensibilidade aos custos relativos de trabalho, salvaguardando níveis mínimos de qualificação, nomeadamente nos dois últimos casos. Os investimentos não são efectuados tanto com o objectivo de abastecimento dos mercados locais, mas basicamente de produção para exportação. Portugal apresenta três pontos fracos: custos e disponibilidade de trabalho; tradição industrial (na maquinaria e instrumentação); e distância face ao centro da União, isto é, à Alemanha. A isso acresce o facto de o potencial

³ Cfr., por exemplo, John Dunning, *Globalisation and Multinational Enterprises*, Harmondsworth: Allison-Wesley, 1993.

de atribuição de incentivos ao investimento estar em declínio em Portugal, ao passo que tenderá a reforçar-se nos países candidatos.

Quadro 5-2: Classificação dos Sectores por Nível de Vulnerabilidade

Nível de Vulnerabilidade	Actividades
Baixo	15 – Ind. Alimentares e das Bebidas; 20 – Madeira e Cortiça; 40 – Prod. e distrib. Electricidade, Gás e Água; 51 – Comércio por Grosso; 55 – Alojamento e Restauração
Médio-Baixo	22 – Edição; 30 – Fabric. Máq. de Escritório e de Equip. para Tratamento Automático da Informação; 64 – Correios e Telecomunicações; 65+66+67 – Act. Financeiras
Médio	17 – Têxteis; 21 – Papel e Cartão; 24+25 – Prod. Químicos de Base e Conexas; 26 – Prod. Minerais Não Metálicos; 45 – Construção; 72 – Act. Informáticas; 74 – Outras Actividades
Médio-Elevado	27 – Ind. Metalúrgicas de Base; 28 – Fabric. Produtos Metálicos; 31 – Fabric. Máquinas e Aparelhos Eléctricos, n.e.; 32 – Fabric. de Equip. e Aparelhos de Rádio, TV e Comunicação; 34 – Fabric. Veículos Automóveis; 70 – Act. Imobiliárias
Elevado	18 – Vestuário; 19 – Calçado; 29 – Fabric. Máq. e Equipamentos, n.e.; 33 – Instrumentação

Fonte: Elaboração própria com base nas fichas de trabalho apresentadas no Anexo 5-1

Confirma-se, assim, a existência de um movimento em tenaz que condiciona o desempenho na atracção de IDE. Por um lado, somos ameaçados pelos países candidatos menos avançados no caso das actividades trabalho-intensivas tradicionais. Por outro, temos a concorrência dos mais industrializados nos sectores mais exigentes em qualificação.

Segue-se depois um grupo de seis actividades em que a vulnerabilidade de Portugal, não sendo tão elevada, não deixa de ser significativa: Metalurgia de base; Produtos metálicos; Máquinas e aparelhos eléctricos; Equipamentos e aparelhos de rádios, televisão e comunicação; Veículos automóveis; e Actividades imobiliárias.

Também aqui as lógicas determinantes da vulnerabilidade são diversas, embora haja vários factores comuns para as classes da fileira metálica. No caso das actividades imobiliárias (claramente distinto dos restantes), a dinamização esperada das economias dos países candidatos tem vindo e vai continuar a atrair os promotores imobiliários. Nas outras cinco classes da CAE, a tradição industrial e a relação custo/qualidade da força de trabalho constituem os principais activos de alguns países candidatos face a Portugal.

A indústria de fabricação de veículos automóveis, pelas suas características próprias de indústria industrializante, é aquela em que a magnitude dos desafios colocados é maior. Na verdade, ela tem efeitos de arrastamento sobre outras actividades, funcionando certos projectos como âncoras de captação de IDE noutras áreas. Além disso, é, no conjunto das classes da CAE integradas no grupo de vulnerabilidade média a elevada, aquela em que o valor do *stock* de IDE tem maior peso (6,1% do *stock* total de IDE em Portugal no final de 1996). Finalmente, é uma das actividades em que o ritmo de IDE nos países candidatos tem sido mais intenso.

No outro extremo, temos as actividades relativamente às quais Portugal apresenta, de acordo com a análise efectuada, baixos níveis de vulnerabilidade. Encontram-se aqui cinco classes da CAE: Indústrias alimentares e das bebidas; Indústrias da madeira e cortiça; Produção e distribuição de electricidade, de gás, de vapor e de água quente; Comércio por grosso; e Alojamento e restauração.

Tratam-se basicamente de actividades em que as principais determinantes do IDE são o abastecimento do mercado doméstico dos países onde se instala ou o acesso a/controlado de recursos naturais. O potencial de concorrência inter-países na captação de projectos de IDE é, por conseguinte, limitado. Acresce que a distância geográfica entre Portu-

gal e os países candidatos não torna plausíveis quaisquer investimentos de racionalização de actividades para abastecimento de mercado.

Sendo o potencial de modernização tecnológica um dos principais motivos conducentes à definição de políticas de captação de IDE, pareceu-nos interessante cruzar os resultados sectoriais obtidos acerca da vulnerabilidade de Portugal com a intensidade tecnológica. Este exercício permite estabelecer uma relação directa entre intensidade tecnológica e vulnerabilidade, embora mitigada pela existência de algumas excepções. Estas respeitam, por um lado, à fabricação de material de escritório e equipamento para o tratamento automático da informação (CAE 30) e, por outro, ao vestuário (CAE 18) e ao calçado (CAE 19).

Retirando estes casos, constata-se que nas actividades de baixa intensidade tecnológica a vulnerabilidade de Portugal nunca ultrapassa o escalão médio, ao passo que nas de média-alta e de alta intensidade nunca desce abaixo desse escalão.

Porventura mais do que a associação referida, o que importará sublinhar é o facto de Portugal sofrer uma concorrência dupla por parte dos países candidatos. Os mais avançados, como a República Checa e a Hungria, são nossos concorrentes na captação de investimentos em áreas de média-alta e alta intensidade tecnológica, como a maquinaria, a instrumentação e o automóvel. Os países menos industrializados, como a Roménia e a Bulgária, são concorrentes nas indústrias tradicionais, trabalho-intensivas (e também em actividades mais trabalho-intensivas de sectores da fileira mecânica).

Cruzando os principais rivais com a vulnerabilidade de Portugal, apresentada por sectores, a impressão que se recolhe é a de que os principais *challengers* de Portugal na captação de IDE são a Eslováquia e a República Checa. A Eslováquia está entre os principais rivais em 9 das 10 actividades com vulnerabilidade média-elevada ou elevada, enquanto a República Checa foi assim identificada em 8 casos. A seguir vêm a Hungria (6 casos) e a Roménia (5). Em contrapartida, a Polónia apenas o é em dois. Os resultados apresentados vêm, mais uma vez, confirmar a hipótese da tenaz com que Portugal se defronta.

O resultado, à partida inesperado, da Eslováquia como “principal” concorrente é precisamente o reflexo dessa lógica. Com efeito, a Eslováquia posiciona-se como concorrente tanto em actividades mais sofisticadas, com maiores exigências em trabalho qualificado, como em outras mais trabalho-intensivas e sensíveis aos baixos níveis salariais.

Para concluir a análise por país, pareceu-nos interessante recorrer a um indicador quantitativo, possibilitando uma “medição” (necessariamente imperfeita) do que está em jogo. Construímos, por isso, o Quadro 5-3, onde se explicita a dimensão relativa do *stock* de IDE em Portugal “ameaçado” por cada um dos *challengers*.

Quadro 5-3: Principais Ameaças - uma Análise do *Stock* de IDE

Países	Nível de Vulnerabilidade					
	Baixo	Médio-Baixo	Médio	Médio-Elevado	Elevado	Médio-Elevado -> Elevado
Eslováquia		17.8	12.7	14.7	3.9	18.6
Eslovénia			11.7	4.5	1.7	6.2
Hungria		17.8	28.5	16.4	0.4	16.8
Polónia	18.1	17.8	24.4	11.2		11.2
Rep. Checa	13.2	17.8	31.3	19.2	21	21.3
Bulgária	1.5					
Roménia	1.5		4.4		1.8	1.8

Unidade: Percentagem do *stock* de IDE em Portugal para o conjunto das indústrias consideradas como vulneráveis à concorrência de cada um dos países indicados em linha.

Fonte: Elaboração Própria

A sua análise permite confirmar diversas observações anteriores, mas também matizá-las. De facto, República Checa e Eslováquia parecem os rivais mais ameaçadores: eles estão entre os principais *challengers* em sectores onde a vulnerabilidade de Portugal foi classificada como média-elevada ou elevada e que representam, respectivamente, na última situação, 21% e 19% do *stock* de IDE em Portugal. Com posições também relevantes, surgem a Hungria e a Roménia. Todavia, o desafio representado pela primeira é bem maior, pois constitui um concorrente temível em actividades de média-alta intensidade tecnológica. Por seu turno, a Polónia – que anteriormente havia sido considerada um concorrente pouco relevante – ganha peso, ameaçando 11% do *stock* de IDE em Portugal; no conjunto, porém, a Polónia surge mais como rival em áreas de baixa ou média vulnerabilidade (60% do *stock*).

Em conclusão, os principais *challengers* são a República Checa, a Eslováquia e a Hungria. Tal não significa, porém, que, em actividades e projectos específicos, outros países não se assumam como rivais fortes. A ideia da tenaz, em que a primeira vaga de candidatos constitui uma ameaça nos sectores tecnologicamente mais avançados e a segunda nos mais intensivos em trabalho não muito qualificado, confirma-se. Os desafios são consideráveis. Na definição da localização de novos projectos de investimento, o número de países susceptíveis de serem considerados nas *long lists* aumenta, tornando mais difícil a captação de projectos para Portugal – tanto mais que psicologicamente há a ideia de que, nos próximos anos, “*the action is*” nos países candidatos, pelo que as empresas tendem a investir mais aí.

5.3. Os Países Candidatos como Fontes de Oportunidades de Investimento

Embora a distância continue a ser um condicionante importante, pensa-se que o alargamento irá não só abrir novas oportunidades de negócio e de investimento, mas também aumentar a sensibilidade das empresas portuguesas para captar tais oportunidades. Mais especificamente, será de admitir que proporcionem mais possibilidades de negócio para as empresas portuguesas em resultado da eliminação completa das barreiras aduaneiras, da dinamização do mercado daqueles países, dos apoios acrescidos inerentes à disponibilização dos fundos estruturais e da redução da percepção do risco de investimento por parte das empresas nacionais.

Tal como na abordagem da concorrência pela captação de IDE, toma-se como vector chave de análise o sector de actividade, considerando uma panóplia idêntica de sectores. Proceder-se depois a uma avaliação das competências internas das empresas portuguesas em termos gerais, tendo em conta o conhecimento existente sobre o tecido empresarial português, o ID português nos países candidatos no passado recente e as estatísticas de comércio externo.

Se às empresas com base de competências muito limitada se oferecem poucas possibilidades de actuação autónoma e pró-activa no espaço económico resultante do alargamento, para as empresas com uma base de competências significativa a solução pode não passar pelo investimento directo no exterior. Isto sucede nomeadamente nos casos em que Portugal oferece vantagens de localização específicas; a sua exploração efectuar-se-á basicamente através da exportação, e não do investimento directo (excluindo eventualmente o de carácter comercial). Em outros casos, porém, as vantagens são independentes da localização em Portugal – e podem ser exploradas e/ou potenciadas através da implementação de subsidiárias nos países candidatos. As vantagens de localização podem resultar de quatro factores principais: proximidade do mercado; ligações com clientes; condições de produção/acesso a recursos; e especificidades do negócio, designadamente no caso dos serviços.

A questão que se coloca então é a de identificar as localizações cujas vantagens não-móveis permitam complementar as capacidades específicas das empresas portuguesas. Para se responder, torna-se indispensável ter em conta as condições oferecidas pelos países candidatos, seleccionando aqueles que se posicionam como destinos de IDE não prováveis. Importa avaliar também da adequação, expressa em aspectos como a compatibilidade cultural, a possibilidade de encontrar parceiros locais ou as oportunidades de aprendizagem. Outro factor relevante é o relacionamento com clientes; neste caso, mais do que o país de instalação, o que conta é a integração em redes de fornecimento, cuja geografia é determinada pela localização da unidade central.

Em síntese, nos casos em que as empresas portuguesas apresentam competências internas que lhes conferem capacidade competitiva internacional, temos basicamente duas situações:

- A sua expressão competitiva exige a localização em Portugal; ou
- Tais vantagens podem ser exploradas e/ou potenciadas independentemente da localização em Portugal.

No primeiro caso, estamos perante situações em que a forma indicada de operação internacional, nomeadamente nos países candidatos, será a exportação (eventualmente apoiada no estabelecimento de filiais comerciais).

No segundo, faz sentido o investimento no estrangeiro. Colocam-se então quatro possibilidades de compatibilização entre vantagens específicas da empresa e vantagens não-móveis dos países de destino:

- Proximidade do mercado, em que importará avaliar as condições oferecidas pelos possíveis destinos, desde a semelhança face ao mercado português até ao grau de maturidade, às dinâmicas de crescimento esperadas e à presença dos principais *players* internacionais;
- Ligações com clientes, em que as vantagens são potenciadas pela inserção em redes de relações, designadamente com clientes: o fundamental será então descortinar as tendências de localização dos principais clientes, estando a empresa preparada para os seguir rapidamente;
- Condições de produção oferecidas pelo país de destino, tanto em termos de custos, como de acesso a recursos, utilizando as unidades no exterior como bases para a exportação; e
- Exigências específicas de localização, inerentes por exemplo à necessidade da presença local para a prestação de serviços pessoais, como a hotelaria ou a consultoria.

Resultados: as Principais Oportunidades

Existe um conjunto relativamente amplo de actividades para as quais as bases de competências das empresas portuguesas foram consideradas muito limitadas para sustentar a actuação internacional, pelo que não se esperavam aí movimentos de internacionalização – através de exportações ou de investimentos directos. Esta presunção parece-nos tanto mais fundada quanto a distância geográfica e psicológica de Portugal face à generalidade dos países candidatos conduz a uma elevação da “fasquia”. Entre as actividades incluídas neste grupo, podem referir-se o fabrico de produtos de madeira, a edição, os produtos químicos de base ou a instrumentação.

Temos depois um conjunto de sectores em que as vantagens específicas das empresas são fortemente alavancadas pela localização das actividades produtivas em

Portugal, pelo que a forma básica de abordagem dos mercados externos será através de exportações. Neste grupo, encontramos algumas das actividades que no passado recente têm gerado fluxos de exportação significativos para os países candidatos (como os têxteis ou a pasta de papel), mas também outras para as quais Portugal oferece vantagens, como certos tipos de bebidas, a cerâmica ou os artigos de vidro. Tratam-se genericamente de actividades onde as vantagens de Portugal resultam de um misto de recursos naturais e tradição industrial.

Vejamos, por fim, os quatro subgrupos onde o IDE se nos afigura mais provável. A motivação de proximidade de mercado, especialmente de mercados grandes e considerados pouco explorados, poderá conduzir ao IDE em sectores como a alimentação (explorando nichos específicos), os artigos de papel, certos segmentos de maquinaria não eléctrica e eléctrica e os plásticos. Tratam-se de actividades onde o investimento tende a ser *market-oriented* e onde existem, nalgumas situações, empresas portuguesas com experiências positivas de internacionalização através de investimentos directos.

As ligações com clientes são especialmente relevantes para certos tipos de maquinaria não eléctrica, nomeadamente para os moldes, e para os componentes para automóvel. A integração em redes de fornecimento é, neste último caso, decisiva. Aliás, o forte movimento de investimento por parte dos construtores automóveis nos países candidatos sugere que o momento indicado para investir será imediatamente – e não pós-alargamento, pois nessa altura o essencial das redes de fornecimento estará já definido.

O terceiro subgrupo corresponde a actividades em que a presença em certos países candidatos pode constituir um complemento ou uma alavanca para a competitividade internacional das empresas portuguesas. Neste caso, a lógica não é o abastecimento do mercado ou a integração em redes de fornecimentos mas fundamentalmente o aproveitamento das condições produtivas locais (nomeadamente recursos e custos) para produzir para exportação. Existem aqui dois grandes factores de localização: Recursos naturais - conducentes ao investimento em actividades como a cortiça ou as bebidas; Custos do trabalho - como Portugal já não é competitivo como local de produção para actividades fortemente intensivas em trabalho pouco qualificado e sensíveis aos custos laborais, algumas empresas encaram a deslocalização destas actividades como um instrumento indispensável à manutenção ou mesmo reforço dessa competitividade. Entre as diversas localizações possíveis, os países candidatos da segunda vaga (isto é, Roménia e Bulgária) surgem como destinos interessantes.

O quarto e último subgrupo foi definido pelas exigências de localização, mais especificamente pela necessidade específica de co-localização entre fornecedores e clientes, verificada em diversos tipos de serviços. Consequentemente, este subgrupo corresponde exclusivamente às actividades de construção e de serviços (electricidade e gás, comércio, alojamento e restauração, telecomunicações, serviços financeiros, actividades imobiliárias e serviços informáticos).

Em síntese, existem diversas possibilidades de negócio nos países candidatos. Todavia, as oportunidades futuras são, em certa medida, condicionadas por dois factores: (1) a distância geográfica e psicológica face àqueles países, que os torna alvos considerados “distantes”, secundarizando-os relativamente a outros destinos, como o Brasil; e (2) o reduzido número de peças “portuguesas” já colocadas no tabuleiro, resultado também do primeiro factor referido. Como se afirmou já por diversas vezes, as oportunidades do pós-alargamento jogam-se em boa medida antes dele. Em contrapartida, as oportunidades de colaboração como instrumento potenciador da entrada não deverão ser descuradas.

Reportando-nos apenas aos quatro subgrupos de actividades nos quais é maior a viabilidade de operações de investimento directo por empresas portuguesas nos países

candidatos, fez-se o exercício de identificar os destinos mais prováveis para tal investimento. Obtiveram-se as seguintes conclusões principais:

- Perspectivas limitadas de investimento na República Checa, Eslováquia e Eslovénia, muito associadas a uma percepção de distância psicológica, e à dimensão relativamente reduzida dos mercados, acentuadas no caso da República Checa pela proximidade face à Alemanha e pelo “esgotamento” de oportunidades. Na Eslováquia e Eslovénia, existem mais oportunidades, até porque os processos de privatização não estão completos, mas os factores acima referidos condicionam a atractividade.
- Forte atractividade da Polónia e da Hungria nas actividades em que o IDE é motivado pela proximidade do mercado ou pelas exigências de localização, isto é, em que o vector mercado local é relevante. Na verdade, a Polónia constitui o maior mercado, tendo, além disso, uma maior proximidade psicológica a Portugal em termos religiosos e linguísticos (é relativamente fácil para os polacos aprender a falar português). A exemplo do que se tem passado até ao momento, a Polónia continuará a ser o principal destino do IDE português nos países candidatos. Foram identificadas, porém, três actividades (máquinas e aparelhos eléctricos, moldes e madeira e cortiça), onde se admite que a atractividade da Hungria seja superior.

Considerável atractividade dos países candidatos da segunda vaga, especialmente da Roménia. Com efeito, a Roménia oferece duas vantagens significativas face à Bulgária: um mercado doméstico de maior dimensão e a proximidade linguística, o que a torna atractiva para actividades em que o IDE tende a ser orientado pela proximidade do mercado ou pelas exigências de localização (serviços); num número considerável de actividades deste tipo, a Roménia apresenta-se como uma localização interessante, tanto mais que existe uma percepção de oportunidades ainda abertas. Os dois países têm em comum um factor de atracção importante – os baixos custos. Com níveis médios de remunerações na indústria transformadora, em 2000, de 1.22 e 1.28 euros/hora, Bulgária e Roménia constituem destinos potenciais para a deslocalização das operações industriais de empresas de vestuário e de calçado, como, aliás, alguns casos recentes atestam.

6. FLUXOS MIGRATÓRIOS E IMPACTO NOS MERCADOS DE TRABALHO

6.1. Efeitos das Migrações Este-Oeste nos Estados-Membros

A liberdade de circulação de pessoas é, como se sabe, uma das quatro liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado de Roma. O alargamento, redefinindo as fronteiras da União, tem, assim, necessariamente, apesar dos períodos transitórios estabelecidos, consequências ao nível dos recursos humanos e da situação dos mercados de trabalho comunitários.

O impacto da imigração nos países da UE15, nomeadamente nos mercados de trabalho, dependerá da intensidade e do faseamento dos fluxos migratórios após o alargamento, tendo sido elaborados diversos trabalhos que avançam estimativas para a quantificação destes fluxos. Análises mais sofisticadas sugerem que, numa perspectiva económica global, os potenciais fluxos líquidos de trabalho este-oeste, posteriores ao alargamento, não parecem apresentar quaisquer ameaças sérias aos salários e empregos na UE. Num cenário de adesão dos 10 PEÇO, estima-se que os fluxos cumulativos líquidos de entrada de migrantes se encontrem abaixo de 1% da população em idade de trabalho na UE15, projectada para 2010. Mais recentemente, o Relatório Sapir⁴ situa a amplitude desses fluxos, durante a primeira década do alargamento, num intervalo de 0,4% a 1,2% do total da população actual da UE15.

O peso dos naturais da Europa Central e Oriental que reside nos actuais Estados-Membros corresponde, na situação pré-alargamento, a apenas a 0,8% do total da população comunitária (16% dos não nacionais), muito embora o seu peso relativo seja bastante mais significativo nos casos da Alemanha (2,4% da população) e da Áustria (3,4% da população e 51% dos não nacionais).

Prevê-se igualmente uma alteração da intensidade e das características destes fluxos ao longo tempo: nos primeiros anos de adesão é provável um reforço da “migração incompleta” (envolvendo os indivíduos que fazem frequentes viagens de curta duração ao estrangeiro para trabalharem, mantendo a sua residência permanente no país de origem) que se desenvolveu nos últimos anos, no entanto, numa fase posterior, à medida que se for consolidando o crescimento e intensificando o processo de “catching-up” dos novos Estados-Membros em relação à UE, tenderá a diminuir a intensidade dos fluxos migratórios, a não ser para finalidades de reagrupamento familiar.

Os efeitos da imigração em cada um dos mercados de trabalho da UE15 serão também diferenciados em função dos sectores e das qualificações dos trabalhadores: poderão ser mais intensas nos sectores produtores de bens não transaccionáveis, onde a capacidade de ajustamento é menor, e nos níveis de qualificação mais baixos do mercado de trabalho se, como tem acontecido até agora, os imigrantes de Leste – não obstante possuírem, em geral maiores habilitações – continuarem a ocupar postos de trabalho pouco qualificados. Assim, apesar de se prever que os fluxos migratórios tenham um efeito relativo pequeno na média dos salários, o impacto na distribuição salarial poderá ser superior, podendo o hiato salarial entre trabalhadores com baixos e elevados níveis de qualificação aumentar com o alargamento.

6.2. A Imigração e o seu Impacto no Mercado de Trabalho Português

O número de estrangeiros a residir ou com autorização de permanência em Portugal tem vindo a aumentar progressivamente nos últimos 20 anos (com maior intensidade nos

⁴“An Agenda for a growing Europe”, André Sapir e outros, Julho 2003.

últimos anos em resultado de processos de legalização extraordinária), representando, em 2002, perto de 4% da população residente.

Os fluxos de imigração para Portugal, para além de intensos, têm registado mutações significativas no que respeita à sua composição. A análise das autorizações de permanência emitidas nos últimos anos revela que até 2001 o maior fluxo migratório era proveniente dos PALOP (mais de 50% em 2000); a partir desta data a corrente de imigração altera-se radicalmente passando os naturais da Europa de Leste a representar cerca de 55% das entradas no país, com grande destaque para os ucranianos que foram responsáveis por 35% das autorizações em 2001/2002.

No que respeita aos nacionais dos países candidatos, a imigração para Portugal não se tem revestido, por enquanto, de grande significado. Em 2001/2002, o fluxo migratório originário daqueles 12 países apenas representava 8,4% do total das autorizações de permanência concedidas, destacando-se os naturais da Roménia (6% do total).

Em 2002, de acordo com as estatísticas disponíveis, 16% dos estrangeiros presentes em Portugal eram naturais da UE15, seguidos dos originários da Ucrânia, Cabo Verde e Brasil que representavam, individualmente, 15% do total (a legalização extraordinária de brasileiros em 2003 poderá alterar este cenário). Dos países candidatos, destacam-se a Moldávia e a Roménia com cerca de 3% do total.

A maior facilidade de circulação de naturais dos países candidatos no seio da UE em resultado do processo de alargamento terá implicações em termos da intensidade dos fluxos de imigração e, tratando-se essencialmente de uma imigração de activos, poderá exercer alguma pressão sobre o mercado de trabalho, sobretudo em algumas actividades e qualificações. Os contratos de trabalho associados às autorizações de permanência têm-se dirigido essencialmente às actividades de construção civil (40% das autorizações em 2001) e a postos de trabalho com baixos níveis de qualificação.

Os efeitos do alargamento no mercado de trabalho português poderão, assim, ser mais significativos ao nível dos trabalhadores não qualificados, sobretudo em situações de baixa conjuntura, podendo contribuir para o agravamento do desemprego e constituir um factor de pressão para uma baixa evolução salarial, com efeitos prováveis ao nível do aumento da precariedade e discriminação no mercado de trabalho. No que respeita às profissões mais qualificadas, as consequências poderão ser positivas se vieram a ser integrados trabalhadores estrangeiros mais qualificados, nomeadamente em domínios onde exista falta de competências nacionais (por exemplo, no sector da saúde). No caso de se proceder a uma maior integração de trabalhadores estrangeiros com situações regularizadas poderá ocorrer um aumento de receitas para a segurança social (ou mesmo dos impostos), mas com contrapartida no aumento das despesas nas prestações a conceder a esses trabalhadores.

Admite-se, contudo, que as características dos actuais fluxos migratórios se alterem um pouco, passando a observar-se movimentos determinados por razões de agrupamento familiar, os quais exercerão, certamente, menor pressão sobre o mercado de trabalho.

O processo de alargamento da União Europeia, sobretudo na perspectiva da UE a 28 membros, isto é, na perspectiva da “chegada” geográfica à zona do Mar Negro, deve levar os decisores públicos e privados de Portugal a olhar para os actuais fluxos migratórios do Leste da Europa como uma oportunidade interessante de potenciamento do nosso relacionamento económico, social e político com aquela região, tanto mais significativa quanto for articulada com os próprios ciclos de vida dos processos migratórios (chegada, integração e retorno).

7. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO COMPETITIVO DOS PAÍSES CANDIDATOS E DE PORTUGAL: UMA ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA

Neste capítulo, procura-se fazer, numa perspectiva inicial de aferição qualitativa do impacto do alargamento, uma caracterização, em termos estáticos e dinâmicos, do modelo de crescimento e competitividade dos ACO e de Portugal, numa base comparativa, uma vez mais com a UE15, e prospectiva, procurando cenarizar, sempre que possível, a sua evolução previsível num horizonte de médio e longo prazo. Na análise, irão ser privilegiadas todas as questões relacionadas com os avanços registados nestes países em matéria de convergência real e com a natureza mais ou menos intensiva (utilização melhorada e eficiente de recursos progressivamente mais qualificados) ou extensiva (mais *inputs* indiferenciados, pouco qualificados) dos modelos competitivos e de crescimento dos ACO e de Portugal, concedendo particular atenção, a este nível, ao descer-se, na análise, dos resultados para o perfil de especialização e para as condições competitivas de suporte e factoriais, a aspectos como:

- a estrutura produtiva interna, a partir da desagregação do valor da produção, VAB e emprego, pelos diversos sectores previstos na classificação NACE Rev. 1 (ponto 7.1.);
- os níveis de desenvolvimento das actividades de I&D e dos sistemas científicos e tecnológicos e de penetração das novas tecnologias de informação nos diversos sectores da sociedade (ponto 7.1.);
- a qualidade e custo dos recursos humanos, em termos, designadamente, dos níveis educacionais e de qualificação da população activa, do investimento empresarial em formação profissional contínua e dos custos do factor trabalho (ponto 7.1.);
- as dotações das infraestruturas de suporte em Portugal e nos países candidatos (ponto 7.2.), enquanto factor chave de atracção e manutenção de actividades e investimentos, condicionando a sua localização no novo contexto da UE alargada.

Finalmente, no ponto 7.3., procura-se fazer uma síntese e apreciação qualitativa, tendo em conta os resultados anteriores, dos principais desafios competitivos que se colocam a Portugal resultantes deste processo de alargamento da UE.

7.1. A Evolução Recente do Posicionamento Competitivo

As Novas Dimensões da Convergência Real na Europa Alargada

A economia portuguesa, apesar dos progressos alcançados, posiciona-se ainda bastante abaixo da média europeia (55% na plena adesão, em 1986, 62% no início do I QCA, em 1989, 65%, no início do II QCA, em 1994, e 70% no início do III QCA, em 2000), mas claramente acima da maior parte dos países candidatos, com excepção do Chipre e da Eslovénia, que já regista, em 2003, um valor superior a Portugal, mas mais em resultado das dificuldades recentes da nossa economia em manter a trajetória ascendente anterior de convergência real (as últimas estimativas do Eurostat colocam o PIB por habitante de Portugal, em PPS, ao mesmo nível de 1998, isto é, 68%).

O fosso existente entre os dez países candidatos e os quinze actuais Estados-Membros da União Europeia em matéria de nível de vida é evidenciado, com grande nitidez, pela comparação dos valores do PIB por habitante nos ACO10 face à média da UE15, seja em € correntes (24,3%), seja em PPS (48,7%), no ano de 2003. A situação dos países candidatos apresenta-se, no entanto, bastante heterogénea, com o valor mínimo de 37,1% (Letónia) e um valor máximo de 77,5% (Chipre), em 2003, com cinco países acima do seu valor médio (Chipre, Eslovénia, Malta, República Checa e Hungria, por ordem descenden-

te) e outros cinco abaixo do seu valor médio (Letónia, Lituânia, Estónia, Polónia e Eslováquia, por ordem ascendente).

O ritmo de convergência real dos países candidatos ao longo do processo de transição, apesar de efectivo, não foi especialmente rápido: o PIB relativo por habitante nos ACO10 era, em 1993, de 14,4%, em €, e de 40,4%, em PPS. A análise desenvolvida revela, por outro lado, que a heterogeneidade acrescida na UE, decorrente do actual processo de alargamento, é ainda mais evidente quando mudamos o enfoque da análise dos países para as regiões que os constituem.

Os desafios da convergência, e as políticas que visam enfrentá-los com sucesso, conhecem, assim, novas e exigentes dimensões na Europa alargada que se concretiza em 2004, parecendo claro que não estamos perante um simples processo de “catching-up”, nem perante uma simples “passagem de testemunho”, na concentração dos apoios comunitários aos processos nacionais e regionais de convergência, entre os “velhos” países da “coesão” (onde muitas regiões de Portugal, Grécia e Espanha continuam a requerer atenção) e os “novos” países do alargamento (onde importa encontrar alavancas específicas de aceleração dos processos de convergência).

A revisão das políticas europeias de convergência e coesão, com base nas “lições da experiência”, a 15, e com base nos novos desafios, a 25, constitui, neste contexto, uma tarefa de grande relevância económica, social, política e institucional para o relançamento da construção europeia que o próprio processo de alargamento pretende potenciar.

Quadro 7-1: PIB per Capita, a preços correntes, em PPC

Países	UE15=100				
	2000	2001	2002	2003	2004
UE15	100	100	100	100	100
D	102	101	100	99	99
GR	66	67	71	74	76
E	83	84	86	87	88
IRL	115	118	125	122	122
P	70	71	71	69	68
ACO12	39	40	41	43	44
ACO10	46	46	47	49	50
UE25	91	91	91	92	92
BG	24	26	26	28	30
CY	76	78	77	78	79
CZ	60	61	62	63	63
EE	37	39	40	42	45
HU	49	51	53	55	57
LT	35	37	39	41	43
LV	32	33	35	37	38
MT	71	69	69	69	70
PL	42	41	42	43	44
RO	23	24	27	29	30
SI	66	68	69	70	71
SK	44	45	47	49	49

Fonte: Equipa de Projecto, com base em dados da NewCronos; dados estimados para 2003 e 2004

As Disparidades de Salários e Produtividades na Europa Alargada

A evolução dos níveis de produtividade e dos custos horários do factor trabalho permite avaliar as perspectivas de sustentabilidade do crescimento económico nos países candidatos e em Portugal, no quadro mais global de referência da UE15.

Os custos horários com o factor trabalho, numa perspectiva de estática comparada, surgem, nos países candidatos, como claramente inferiores aos registados na UE15 - os custos salariais horários, no conjunto da economia, nos países candidatos (3,47€) representavam, em média, em 2000, cerca de 15,3% dos custos médios na zona euro (22,70€) - e, na maior parte dos casos (com excepção de Chipre e Eslovénia, que constituem, a este nível, realidades à parte dos restantes países candidatos), eram também claramente inferiores aos registados em Portugal (8,13€), que alcançavam cerca de 35,8% do valor médio na UE15.

A análise da hierarquia dos custos salariais relativos nos países candidatos face a Portugal permite situar três grandes grupos, isto é, a Polónia, República Checa e Hungria (com custos que representam cerca de 41%-43% do custo salarial horário na indústria em Portugal), que se posicionam acima da Eslováquia, Estónia e dos restantes países Bálticos (27%-33%) e da Roménia e Bulgária, ainda mais distantes (13%-15% dos custos verificados em Portugal).

Os valores dos encargos salariais mínimos mensais regulamentados nos diferentes países da Europa em alargamento são, talvez, ainda mais expressivos das disparidades salariais vigentes, situando-se em torno dos 1150€ no núcleo central mais desenvolvido, dos 520€ nos "países da coesão" na Europa do Sul (415€ em Portugal), dos 200€ nos PECCO, dos 125€ nos países Bálticos e dos 60€ nos países da região do Mar Negro.

A produtividade média do trabalho surge, nos países candidatos, com valores claramente inferiores aos registados na UE15 - o PIB corrente, em €, por unidade de emprego a tempo inteiro, nos países candidatos, representava, em média, em 2003, cerca de 25,6% do valor alcançado pela UE15 - e, também, em Portugal que, no mesmo ano, alcançava 45,7% da média da UE15.

A posição de Portugal, surgindo num nível intermédio entre o referencial dos países mais desenvolvidos da zona euro e o referencial dos países candidatos, apresenta uma vulnerabilidade muito relevante que resulta, como vimos, de uma maior aproximação dos países candidatos a Portugal em matéria de produtividade (a média dos ACO10 representa 56,1% do valor da economia portuguesa) do que em matéria de remuneração do trabalho (a média dos ACO10 representa 42,7% do valor da economia portuguesa).

As diferenças relativamente aos países candidatos mais preparados e desenvolvidos e, por isso, eventualmente mais ameaçadores para Portugal no plano competitivo, têm vindo a esbater-se na evolução mais recente. Com efeito, a Eslovénia, Hungria, República Checa e Eslováquia estão já perto da posição de Portugal em matéria de produtividade. Importa, no entanto, referir que a degradação do indicador dos custos em trabalho por unidade produzida, da economia portuguesa face aos países candidatos, apresenta, também, uma componente conjuntural associada à forte desaceleração do crescimento económico conhecida por Portugal desde o III trimestre de 2000.

Quadro 7-2: Custos Horários do Trabalho, em Euros, 2000

NACE	UE15	D	GR	E	IrI	P	BG	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	PL	RO	SI	SK
Indústria, Energia, Construção e Serviços, exc. Serviços Públicos e Colectivos	22,21	26,34	11,62	14,38	17,31	8,13	1,35	10,74	3,9	3,03	3,83	2,71	2,42	4,48	1,51	8,98	3,06
Indústria, Energia e Construção	22,38	27,57	11,37	14,5	17,64	7,13	1,36	9,9	3,7	2,91	3,74	2,65	2,28	4,32	1,43	8,3	3,02
Serviços exc. Serv. Públicos e Colectivos	22,05	23,89	11,84	14,3	17,04	9,34	1,34	11,16	4,22	3,16	3,95	2,78	2,56	4,71	1,68	10,07	3,12

Fonte: Equipa de Projecto, com base em dados da NewCronos

As Estruturas Produtivas de Portugal e dos Países Candidatos

A análise da configuração das estruturas produtivas, nos países candidatos, em Portugal e na UE15, foi desenvolvida a um nível mais fino de desagregação das actividades económicas, através de um “zoom-in” ao nível dos sectores da indústria, energia e construção, considerando indicadores de produção e emprego.

As suas grandes conclusões vão no sentido de verificar que a importância relativa das indústrias que baseiam a sua eficiência em estratégias de economias de escala, de diferenciação do produto e de intensificação do esforço de I&D, como são os casos do material de transporte, máquinas e equipamentos, equipamento eléctrico e de óptica e produtos químicos, já supera, sobretudo nos países candidatos mais preparados e desenvolvidos (Eslovénia, Hungria, República Checa e Eslováquia, designadamente) aquela que estas mesmas indústrias atingem em Portugal. Com efeito, a economia portuguesa, não obstante os desenvolvimentos mais recentes, ao nível, em especial, do sector automóvel e respectivas componentes, bem como da fileira electrónica, continua a apresentar uma polarização excessiva, face ao padrão da UE15, nas indústrias cujo factor competitivo principal é o baixo custo do factor trabalho ou o fácil acesso a recursos naturais.

A comparação das estruturas produtivas de alguns dos ACO mais desenvolvidos com as dos “países da coesão” e, em particular, com Portugal, com base no referencial da “Estratégia de Lisboa”, medindo, para o efeito, o peso no total do VAB das indústrias e serviços intensivos em conhecimento, confirma o essencial das conclusões associadas à análise dos factores competitivos prevaletentes em cada economia.

Quadro 7-3: Peso % das Indústrias Intensivas em Tecnologia e Conhecimento no Total do VAB_{pb}, Preços Correntes

Indústrias Intensivas em Tecnologia e Conhecimento									
	ISIC Rev. 3	Indústrias de Alta Tecnologia	Indústrias de Média-Alta Tecnologia	Serviços de Comunicação	Serviços Financeiros e de Seguros	Serviços às Empresas	Total	Educação e Saúde	Total incluindo Educação e Saúde
		2423, 30, 32, 33, 353	24 less 2423, 29, 31, 34, 352+359	64	65-67	71-74		80, 85	
CZ	2000	1,7	8,3	4,3	4,5	6,9	25,7	7,1	32,8
GR	2000	0,5	1,2	3,3	5,0	7,0	17,1	10,1	27,2
HU	2000	11,8		3,8	3,9	8,6	28,1	9,2	37,3
Irl	1999	8,6	10,4	-	4,5	-	-	8,3	-
I	2000	1,9	5,6	2,3	6,2	9,1	25,0	9,7	34,7
PL	1999	6,4		2,1	2,2	-	-	8,4	-
P	1999	1,1	2,8	2,9	6,4	-	-	12,7	-
SK	1999	7,7		2,7	3,6	6,0	20,0	7,4	27,5
E	2000	1,2	4,8	2,6	5,2	5,9	19,8	10,2	29,9
UE15	2000	2,3	6,0	2,4	5,3	11,0	27,0	11,0	38,0

Fonte: Equipa de Projecto, com base em dados da STAN, OCDE (por isso, só são envolvidos nesta análise países candidatos pertencentes à organização, com excepção do caso da Polónia que não pertence à mesma)

A República Checa, a Eslováquia, a Polónia e, sobretudo, a Hungria, apresentam, com efeito, um peso no VAB das indústrias de alta e média-alta tecnologia, que já se situa num patamar não só superior ao da Grécia e Portugal, como, inclusive, ao de Espanha. Os países candidatos reflectem, ainda, no entanto, uma posição menos favorável ao nível dos serviços avançados às empresas.

O facto de uma boa parte da produção, volume de negócios, VAB, exportações e emprego dos candidatos mais preparados ter origem em filiais de multinacionais com centros de decisão no exterior, nomeadamente na União Europeia, deve conduzir, de alguma forma, a uma certa relativização destas conclusões, na medida em que o ritmo de investimento atingido na fase de preparação da adesão não virá a ser, provavelmente, sustentado no futuro, com o esgotamento das oportunidades abertas pela transição e pelas privatizações.

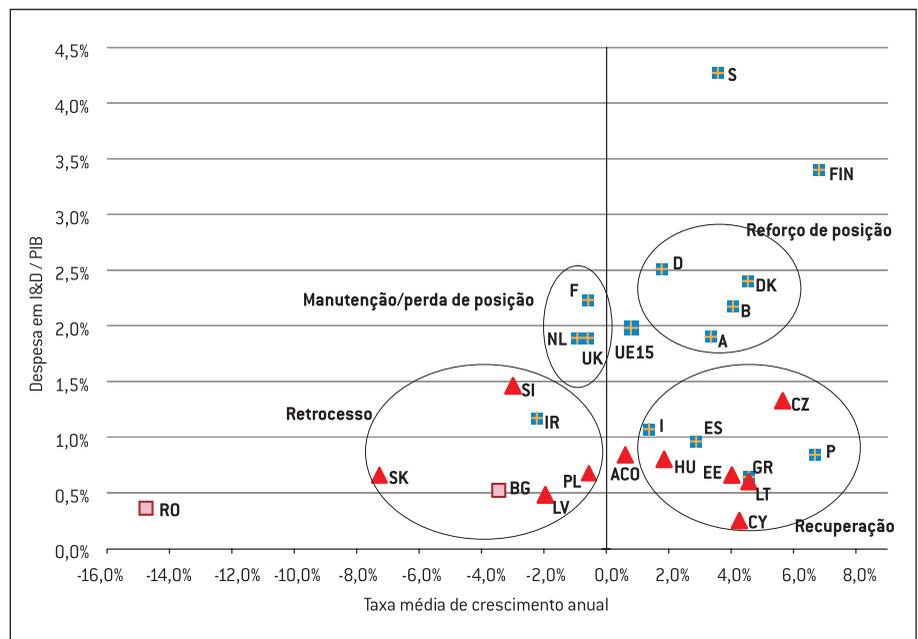
Os Grandes Factores Competitivos em Portugal e nos Países Candidatos

Os chamados factores estratégicos da competitividade são cada vez mais relevantes para as economias plenamente integradas no seio dos grandes blocos regionais supranacionais, que moldam a evolução da economia mundial, nomeadamente aqueles que se prendem com a inovação e o desenvolvimento tecnológico e com a educação e qualificação susceptíveis de consolidarem competências distintivas nos recursos humanos. A análise da sua configuração nos países candidatos e em Portugal, no contexto da Europa alargada, permitiu aprofundar a análise comparativa da qualidade e sustentabilidade dos respectivos modelos competitivos.

Investigação & Desenvolvimento

A intensidade em I&D em Portugal é bastante inferior à média da UE15, situando-se ao nível da média dos ACO10 e abaixo da Eslovénia e da República Checa (Gráfico 7-1). A evolução na segunda metade da década de 90 é favorável a Portugal, sendo dos países que registou (tal como a República Checa) maior evolução face a 1995.

Gráfico 7-1: Despesas de I&D em % do PIB (1995-2000/1)



Fonte: Equipa de Projecto, com base em dados da NewCronos

Nota: Nos países candidatos o valor do indicador (abcissas) refere-se a 2000 e a taxa de crescimento ao período 1995-2000 (no caso de CY, EE e ACO10 a evolução refere-se a 1998-2000)

Na UE15 o valor do indicador (abcissas) refere-se a 2001 e a taxa de crescimento ao período 1995-2001 (para I o período considerado é 1995-2000; valores estimados para B, D, GR, A e P)

O pessoal afecto à I&D representava 1,4% da população activa da UE15 em 2001, tendo os resultados deste indicador oscilado entre 0,74%, em Portugal, e 2,6%, na Finlândia. Nos países candidatos, o que se aproxima da média comunitária é, tal como se verificou ao nível da despesa em I&D, a Eslovénia.

A composição dos recursos humanos nesta área, analisada através do número de investigadores que integram o pessoal afecto à I&D, revela-nos alguns dados adicionais. Os países da coesão e a quase totalidade dos países candidatos superam a média comunitária neste indicador (54%). Portugal que tem, face à UE, o menor número de trabalhadores na I&D em % da população activa, possui o maior número de investigadores (em ETI – Equivalente a tempo Integral) no total do pessoal afecto a esta área (77%), sendo o país da UE com maior valor neste indicador.

Em termos de sectores de execução da despesa em I&D, verifica-se, em Portugal, um contributo do sector empresarial muito inferior ao da UE (32% face a 56%) e menor que a média dos ACO10 (41%), o que, tendo em consideração a relação positiva verificada na UE entre a execução empresarial e o esforço de I&D, indicia uma necessidade de muito maior investimento nesta área pelo sector empresarial. O pessoal afecto à I&D encontra-se, sobretudo, no sector público (70% no Estado e no Ensino Superior, não obstante uma parte destes recursos se encontrar no ensino privado), ao contrário do que sucede na UE, onde o sector empresarial emprega 55% do pessoal em I&D.

No que respeita ao número de patentes registadas por milhão de habitantes, Portugal situa-se igualmente próximo da média dos países candidatos (encontrando-se mesmo ao nível dos piores posicionados) e manifestamente afastado da média comunitária, indicando que ao nível dos resultados da I&D, nomeadamente no que se refere à actividade inventiva, a evolução tem sido muito menor.

Tecnologias de Informação e Comunicação

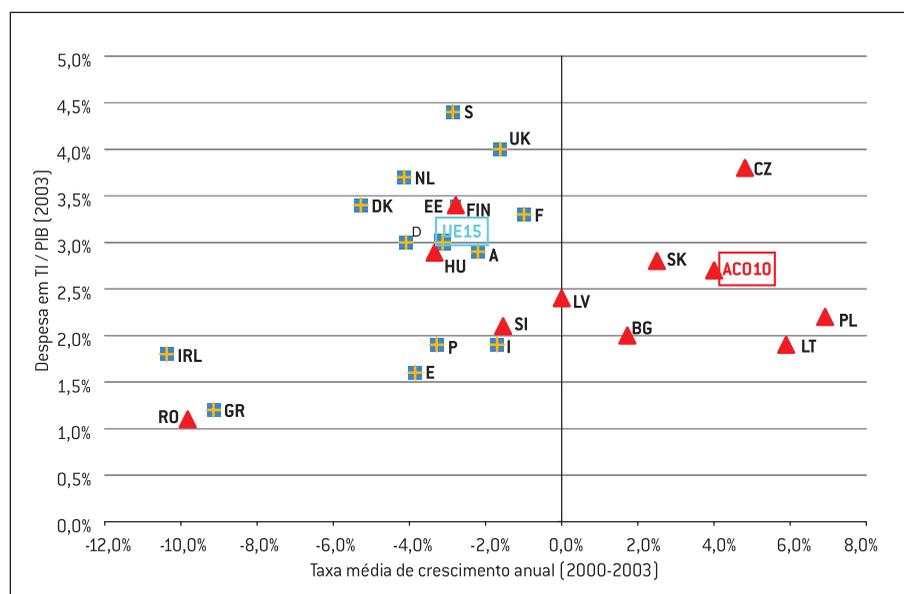
O investimento em tecnologias de informação e comunicação (TIC) tem registado na última década taxas de crescimento sem precedentes, constituindo um indicador importante na avaliação do grau de desenvolvimento das economias. Na UE este crescimento foi interrompido em 2001 em resultado da desaceleração do crescimento económico registada na zona, verificando-se, entre 2000 e 2003, em média, um decréscimo do peso relativo das despesas em TI e uma manutenção das despesas de comunicação em % do PIB. Nos países candidatos verificaram-se situações diferenciadas em termos de evolução, no entanto, em média, os ACO10 registaram evoluções positivas nestes dois indicadores.

No que respeita ao investimento em TI em % do PIB, os ACO encontravam-se, em 2003, muito próximo da média da UE (2,7% e 3%, respectivamente) sendo que a República Checa se situava perto dos dois líderes em termos deste indicador (Suécia e Reino Unido) e a Estónia, Hungria e Eslováquia muito próximo da média comunitária. Nos países da coesão, este indicador apresentou valores entre 1,2% (Grécia) e 1,9% (Portugal), o que os posiciona abaixo de grande maioria dos países candidatos, com excepção da Roménia e da Turquia.

O indicador das despesas de comunicação em % do PIB revela que todos os países candidatos, com excepção da Turquia, e com destaque para Bulgária, Estónia e Letónia, com valores mais elevados, se posicionam acima do valor médio da UE15, onde as despesas de comunicação representaram, em 2003, 3,2% do PIB (4,4% em Portugal). Este indicador, porque reflecte, simultaneamente, quer o nível de preços, quer o volume de utilização das redes de telecomunicações, deve ser “lido” com bastante cuidado, na me-

didada em que tende a empolar o posicionamento relativo dos países com mercados menos concorrenciais e preços relativos mais elevados (como Portugal e alguns dos países candidatos).

Gráfico 7-2 : Despesa em Tecnologias de Informação (2000-03)



Fonte: Equipa de Projecto, com base em dados do Eurostat - e NewCronos

Nota: ACO 10 não inclui Chipre e Malta; a Turquia, não representada no gráfico, apresenta valores de 0,8% em 2003 e um crescimento médio anual de -38%

O número de utilizadores de Internet e o número de computadores pessoais por 100 habitantes nos 13 países candidatos representavam em 2001, em média, cerca de 1/4 dos valores registados para a média dos países da UE. Eslovénia, Malta e Chipre apresentavam um número de computadores pessoais por 100 habitantes mais próximo da média comunitária e semelhante ao de Portugal [22 computadores por 100 habitantes]. A taxa de penetração do serviço de comunicações móveis (número de assinantes por 100 habitantes) é superior na UE (em média a taxa de penetração atinge 85%) face à generalidade dos países candidatos, onde se destacam com maior taxa de penetração a República Checa e a Eslovénia, com valores próximos da média comunitária.

Os Recursos Humanos: Educação, Qualificações e Custos

Educação e Formação Profissional

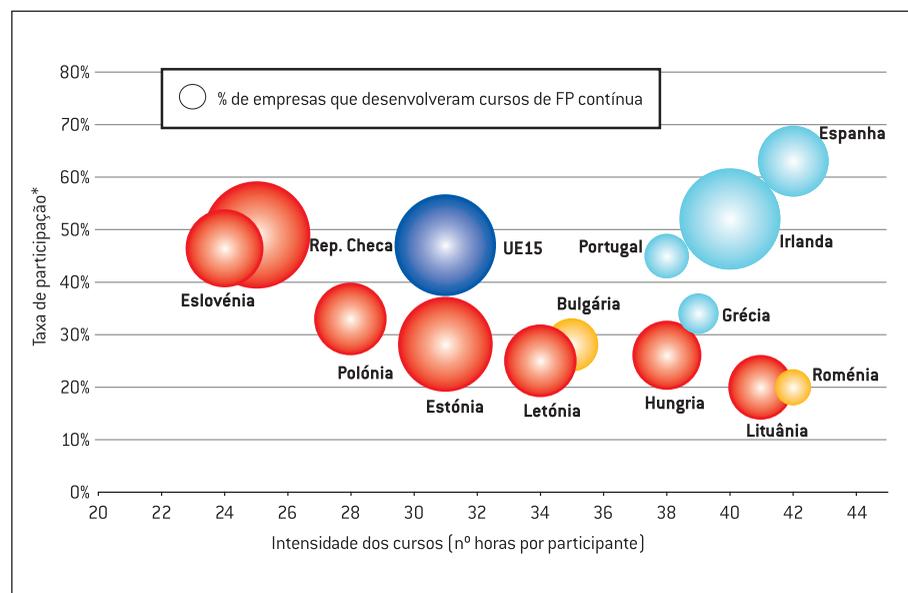
Os recursos humanos dos países candidatos apresentam um nível educacional elevado, bastante superior ao detido em Portugal, constituindo este aspecto a principal debilidade estrutural do nosso país relativamente aos ACO. Embora ao nível do ensino superior essas diferenças sejam visíveis, tornam-se bastante mais significativas nos níveis educacionais inferiores (em Portugal 80% da população com idades entre os 25 e os 64 anos não completou o ensino secundário, face a 22% nos ACO). Este desnível observado no nível educacional é ainda mais acentuado quando se considera apenas a população empregada. Trata-se de um problema estrutural, reflectindo défices acumulados no

domínio da educação que só serão atenuados a longo prazo, tais os desníveis actualmente existentes entre a situação no nosso país e a situação em alguns dos países candidatos.

A situação mais recente, em Portugal, de maior escolaridade das camadas mais jovens, revelada por taxas de escolaridade bastante mais elevadas que no passado, tenderá a esbater, no médio/longo prazo, o desnível actualmente existente relativamente aos países candidatos, tanto mais que estes revelam, actualmente, taxas de escolaridade mais próximas das observadas no nosso país. Esta tendência poderá ser parcialmente contrariada se não forem tomadas medidas no sentido de diminuir o número de abandonos escolares precoces, que têm, em Portugal, uma expressão muito significativa, seja através de uma aposta na melhoria da qualidade do ensino e na promoção do ensino de natureza profissionalizante, de forma a garantir uma adequada inserção na vida activa, seja através de outras medidas de natureza social mais transversais.

A substituição geracional requer um período de tempo relativamente longo, pelo que os aspectos de formação e melhoria das qualificações da população já em idade adulta não poderão ser descurados, representando a aprendizagem ao longo da vida uma aposta fundamental de Portugal no uso dos fundos estruturais disponíveis no presente e no próximo QCA. Por outro lado, o futuro acesso dos países candidatos aos fundos estruturais, especialmente ao FSE, permitir-lhes-á igualmente promover formação de actualização e reciclagem para a população activa – onde têm apostado menos que a UE15 –, o que, associado à modernização que vierem a efectuar nos respectivos aparelhos produtivos, acrescerá sensivelmente os ganhos de competitividade que a vantagem que detêm em termos de recursos humanos lhes atribui.

Gráfico 7-3: Taxa de Participação e Intensidade dos Cursos de FPC - 1999



Fonte: Equipa de Projecto, com base em dados do Eurostat - Statistics in Focus e NewCronos

* N.º de trabalhadores que participaram em cursos FPC em % do n.º total de trabalhadores das empresas que os realizaram

O último inquérito realizado pela Comissão Europeia no âmbito da **Formação Profissional Contínua** (FPC), permite concluir que o número de empresas que realizaram, sobretudo através de entidades externas, cursos de FPC na UE (54%), foi muito superior ao verificado nos ACO. Se, para além da frequência, considerarmos a taxa de participação e a intensidade dos cursos (Gráfico 7-3), verifica-se que a República Checa é, dos países candidatos, o que desenvolve maior número de cursos de FPC, envolvendo um número significativo de empregados, mas com menor intensidade horária; a Roménia e a Lituânia encontram-se na situação oposta, com menor número de cursos, dirigidos a um número mais restrito de trabalhadores, mas com maior intensidade por trabalhador. A Irlanda e a Espanha apostam claramente na formação ao longo da vida, apresentando bons resultados em todas as variáveis. A situação portuguesa no que respeita à formação de activos poderá ser substancialmente melhorada se for alargada a “base de incidência empresarial” dos cursos ministrados, uma vez que se encontra melhor posicionada em termos de taxa de participação e de intensidade.

As Qualificações e Competências da Mão-de-Obra

Em Portugal, o panorama relativamente às qualificações da população empregada revela também numa posição desfavorável relativamente aos países do alargamento, contudo, importa salientar, que as diferenças não são tão acentuadas como as observadas ao nível das habilitações.

O índice de qualificação⁵ médio da economia portuguesa⁶ é relativamente baixo (1,74 no ano 2000) – verificando-se a coexistência de actividades em que este rácio é inferior à unidade com actividades que apresentam valores bastante elevados, como é o caso das actividades financeiras (21,6) –, indiciando potenciais dificuldades para se proceder a reestruturações económicas e às reconversões profissionais indispensáveis a uma modernização do sistema organizacional e produtivo.

O cruzamento das estruturas de qualificações e de habilitações do pessoal ao serviço nas empresas portuguesas (Quadro 7-4)⁷, revela uma situação desfavorável, com uma grande proporção de trabalhadores qualificados (qualificação que abrange 40% do total de trabalhadores) com muito baixas habilitações (perto de 60% apenas com o 2º ciclo do ensino básico ou menos), coexistindo com 50% de quadros superiores cujas habilitações são inferiores ao nível secundário. Verifica-se ainda que os quadros médios, embora se apresentem geralmente com um nível de habilitações mais elevado, constituem uma categoria com pouco peso no total de trabalhadores.

No conjunto da Indústria Transformadora a situação relativamente às habilitações é ainda mais gravosa, verificando-se que 58% dos quadros têm menos do que o ensino secundário e cerca de 72% dos trabalhadores qualificados e altamente qualificados apenas dispõem de habilitações até ao fim do 2º ciclo do ensino básico (não cumprindo portanto a actual escolaridade obrigatória). Existem no entanto situações diferenciadas, verificando-se, em regra, situações mais desfavoráveis em indústrias intensivas em mão-de-obra e com baixos níveis salariais, por oposição a indústrias de maior intensidade de capital onde os níveis de qualificação são mais elevados.

⁵ Rácio entre o conjunto de pessoal qualificado e altamente qualificado relativamente ao pessoal semi-qualificado e não qualificado.

⁶ Para todas as actividades, com excepção da Agricultura e Pesca.

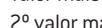
⁷ Tornava-se indispensável proceder a uma ventilação semelhante para os países candidatos, contudo, a indisponibilidade de dados similares para os países do alargamento não permitiu proceder a essa análise.

Quadro 7-4: Qualificações dos trabalhadores por habilitações (2000, em %)*

	Q. Sup.	Q. Médios	Encarreg.	Altamente Qualif.	Qualificad.	Semi qualific.	Não qualif.	Praticantes Aprendizizes	Ignorado	TOTAL
< Ensino Básico	0,0	0,2	1,2	0,3	1,6	2,7	4,9	1,0	1,0	1,8
1º Ciclo	23,9	5,6	35,6	11,6	35,1	42,4	47,7	18,1	12,8	32,5
2º Ciclo	12,6	5,7	19,5	10,4	24,9	27,6	22,8	31,6	9,7	22,2
3º Ciclo	14,0	14,4	19,3	22,2	17,0	15,0	14,3	24,4	16,1	16,8
Ens. Secundário	15,9	26,0	17,4	35,6	17,5	10,3	8,3	20,2	35,3	16,9
Bacharelato	4,7	14,0	1,9	5,4	0,8	0,2	0,1	0,8	4,7	1,9
Licenciatura	26,1	32,4	3,9	12,8	1,5	0,3	0,1	1,7	18,2	6,1
Hab. Ignoradas	2,8	1,7	1,3	1,8	1,7	1,5	1,8	2,2	2,3	1,8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

*Total de actividades, com excepção de Agricultura e Pesca

 Valor mais elevado (leitura em coluna)

 2º valor mais elevado (leitura em coluna)

Fonte: Quadros de Pessoal, do Deep (ex- DETEFP) do MSST

Importa salientar que nem todos os elementos relativos às qualificações são mensuráveis estatisticamente. Com efeito, a mão-de-obra portuguesa dispõe de certas competências não certificadas, adquiridas de forma não formal, apenas por intermédio da experiência, as quais permitem que os trabalhadores portugueses apresentem desempenhos superiores aos que seriam de esperar em função das suas habilitações e do nível de qualificação que lhes está atribuído. Portugal deverá procurar aproveitar e otimizar essas competências, quer certificando-as e reconhecendo-as, quer investindo na melhoria dos contextos organizacionais das empresas.

Afigura-se, assim, que, desta forma, as desigualdades relativamente aos países candidatos possam ser mais facilmente superadas. Contudo, o facto dos trabalhadores dos países do alargamento disporem de melhor nível educacional torna-os potencialmente mais aptos para a apreensão de conhecimentos actualizados em novos domínios técnicos e tecnológicos, mesmo admitindo que algumas das suas competências possam estar, parcialmente, obsoletas.

Custos de Trabalho

Os custos horários com o factor trabalho, numa perspectiva de estática comparada, surgem, nos países candidatos, como claramente inferiores aos registados na UE15 e, na maior parte dos casos (com excepção do Chipre e da Eslovénia, que constituem, a este nível, realidades à parte dos restantes países candidatos), eram também inferiores aos registados em Portugal, que alcançavam cerca de 35,8% do valor médio na UE15.

A análise comparativa dos custos horários da mão-de-obra na indústria, dos países candidatos face a Portugal, permite situar três grandes grupos, isto é, a Polónia, República Checa e Hungria (com custos que representam cerca de 41-43% do custo salarial horário na indústria em Portugal), que se posicionam acima da Eslováquia, Estónia e dos restantes países Bálticos (27-33%) e da Roménia e Bulgária, ainda mais distantes (13-15% dos custos verificados em Portugal).

Uma ventilação destes custos por ramos de actividade não revela, em geral, diferenças muito significativas, no entanto existem desvios ligeiramente mais acentuados nas indústrias capital intensivas (da ordem dos 69%) relativamente às indústrias trabalho

intensivas (da ordem dos 63% quer nos têxteis, quer no vestuário, nas empresas de 50 a 249 trabalhadores), exceptuando-se a indústria da madeira e do mobiliário, em que o desvio médio é de cerca de 70%. A razão deste facto deverá estar no mais baixo nível salarial das indústrias trabalho intensivas em Portugal, pelo que a diferença relativamente ao nível médio salarial dos ACO surge ligeiramente atenuada.

A conjugação dum maior nível educacional da mão-de-obra com uma melhor estrutura de qualificações, associada a custos de mão-de-obra muito inferiores aos portugueses, reforça as vantagens dos países candidatos no que respeita ao mercado de trabalho, favorecendo uma deslocalização de empresas multinacionais para esses países.

Tributação das Sociedades: Política Fiscal como Instrumento de Promoção da Competitividade e do Investimento

A tributação sobre o rendimento das empresas tem sido, crescentemente, utilizada como forma de aumentar a competitividade das economias, influenciando as decisões em matéria de investimento, nomeadamente no que respeita às empresas multinacionais.

Nos últimos anos, os Estados-Membros e os países candidatos implementaram reformas fiscais significativas, que conduziram à diminuição da tributação sobre o rendimento das empresas. A taxa efectiva média de tributação destes rendimentos na UE15 é actualmente superior à verificada nos ACO12 em 10,7 pontos percentuais, sendo que a grande maioria dos países candidatos apresenta taxas inferiores à praticada em Portugal.

Quadro 7-5: Taxas do imposto sobre os rendimentos das sociedades – UE15 e ACO12 (2004)

País	Taxa geral estatutária (%)	Taxa efectiva (%)	País	Taxa geral estatutária (%)	Taxa efectiva (%)
Irlanda	12,5	12,5	Chipre	10	10
Luxemburgo	22,88	30,38	Bulgária	15	16,5
Alemanha	25	38,29	Letónia	15	15
Portugal	25	27,5	Lituânia	15	15
Suécia	28	28	Hungria	16	16
Finlândia	29	29	Eslováquia	19	19
Dinamarca	30	30	Polónia	19	19
R. Unido	30	30	Estónia	24	24
Itália	33	37,25	Eslovénia	25	25
França	33,33	34,33	Roménia	25	25
Bélgica	33,99	33,99	Rep. Checa	28	28
Áustria	34	34	Malta	35	35
Holanda	34,5	34,5	Média UE27	25,5	26,6
Espanha	35	35	Média UE15	29,4	31,3
Grécia	35	35	Média ACO12	20,5	20,6

Notas: As taxas efectivas consideram as sobretaxas e impostos regionais/municipais adicionais aplicados em alguns países (por ex. a derrama em Portugal); alguns países aplicam, para determinados tipos de empresas ou para escalões de rendimentos mais baixos, taxas nominais inferiores às referidas

Fonte: KPMG's Corporate Tax Rates Survey – 2004; Corporate News, PWC, Fev. 2004

A comparação de taxas nominais não é suficiente para classificar a carga fiscal associada a cada país (a qual depende igualmente dos restantes impostos, dos incentivos fiscais e da forma de determinação da matéria colectável) no entanto, estas diferenças ao nível das taxas têm potenciado a discussão no seio da UE sobre a necessidade de uma harmonização fiscal, a qual não tem tido, por enquanto, aceitação

junto da Comissão e do Parlamento Europeu, que continuam a defender a aplicação do princípio da subsidiariedade nesta matéria. A verdade é que as decisões de localização de investimentos e de rendimentos são sensíveis às diferenças entre os regimes fiscais existentes, e os países candidatos, para além de aplicarem taxas inferiores, beneficiam ainda da utilização de incentivos fiscais transitórios que, associados ao baixo custo da mão-de-obra, não deixarão de constituir um forte incentivo à atracção de investimento estrangeiro para as suas economias.

No que respeita ao Imposto sobre o Valor Acrescentado, existe uma maior uniformização entre a UE15 e os países candidatos, seja ao nível das taxas, seja em matéria de regras de tributação.

7.2. A Dotação de Infraestruturas de Suporte como Condicionante da Localização das Actividades Económicas no Novo Contexto da União Alargada

A afirmação de uma lógica territorial na promoção da competitividade, dando relevo a iniciativas associadas ao desenvolvimento dos espaços nacionais, regionais e/ou locais, pela reinvenção, ao nível nomeadamente do cruzamento da competitividade empresarial com a competitividade territorial, de “velhos” conceitos como o de “distrito industrial” (muito ligado ao modelo competitivo da Itália do Norte e das PME) ou dando espessura territorial a novos conceitos como o de “*cluster*”, constitui uma via poderosa e sustentada de desenvolvimento económico e de criação de riqueza, nomeadamente se se obtiverem respostas concretas a desafios cruciais como:

- o desenvolvimento de novos factores de atracção e conservação da localização das actividades económicas estruturantes, onde as infraestruturas tradicionais de apoio à circulação material das pessoas e bens cedem a posição determinante às novas infraestruturas de afirmação da experiência e saber, traduzidas na criação de externalidades positivas para as empresas;
- a implantação participada de formas de flexibilidade e excelência produtiva e organizacional, valorizadoras da qualificação dos recursos humanos em sintonia com o desenvolvimento tecnológico exigido pela melhoria contínua da capacidade competitiva;
- a promoção internacional da imagem do espaço nacional, regional ou local e das suas principais actividades, no quadro de uma estratégia mais global de comunicação e de explicitação credível de formas de certificação da qualidade dos processos e dos produtos.

Neste contexto, parece particularmente importante, no quadro da caracterização e análise qualitativas dos modelos competitivos dos países candidatos e de Portugal, perceber em que medida é que as respectivas dotações nacionais e regionais de infraestruturas de suporte, não só à circulação de pessoas e bens, como é o caso das infraestruturas de transporte, mas também à criação de externalidades positivas para os respectivos tecidos empresariais, ligadas à logística e à promoção do conhecimento, influem na localização das actividades económicas e dos investimentos no seio da nova União alargada, questão que se revela particularmente importante quando se discute, por exemplo, os desvios de fluxos de investimento directo de uma localização para outra. Este ponto é, portanto, de igual forma, fundamental para se perceber a evolução do modelo e posicionamento competitivo dos diferentes países candidatos, por comparação com aquilo que se passa em Portugal.

Neste sentido, considera-se relevante estudar, ao nível deste relatório, as dotações, em Portugal e, numa base comparada, nos países candidatos, das seguintes infraestruturas de suporte (entendidas aqui como condicionante da respectiva capacidade de atracção e conservação das actividades económicas e dos investimentos):

- Infraestruturas de Transporte
- Parques Industriais
- Infraestruturas Logísticas:
 - Infraestruturas Lineares (Acessibilidades)
 - Plataformas Logísticas (Infraestruturas Nodais)
- Parques de Ciência e Tecnologia
- Centros Tecnológicos
- Centros de Ensino Superior (Universidades e Institutos Politécnicos)

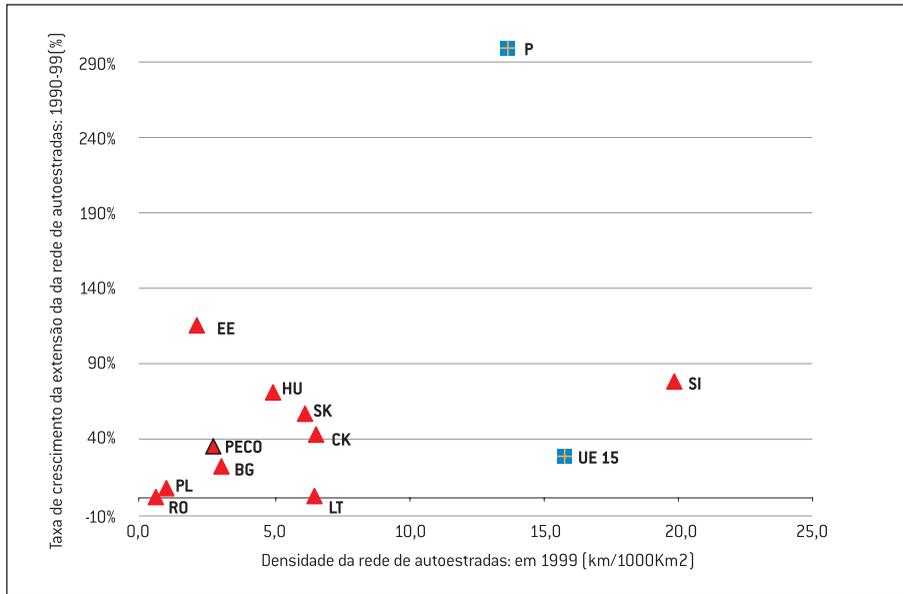
As análises desenvolvidas, para além de uma caracterização da dotação portuguesa deste tipo de infraestruturas de suporte, promovem uma perspectiva comparativa da situação portuguesa por referência aos países candidatos.

Na ausência de dados estatísticos sobre este tipo de infraestruturas (com excepção das infraestruturas de transportes, lineares e nodais), as fontes básicas de informação que sustentam estas análises são estudos e documentação disponibilizados, sobretudo, por organismos oficiais ligados ao desenvolvimento económico e à atracção de investimento em Portugal e nos países candidatos. Não sendo conhecidos levantamentos exaustivos e baseados em critérios e conceitos universalmente estabelecidos, os resultados dos estudos sofrerão das naturais limitações decorrentes da ausência de uma base estatística comum.

Desta análise, puderam-se extrair, então, as seguintes conclusões sintéticas:

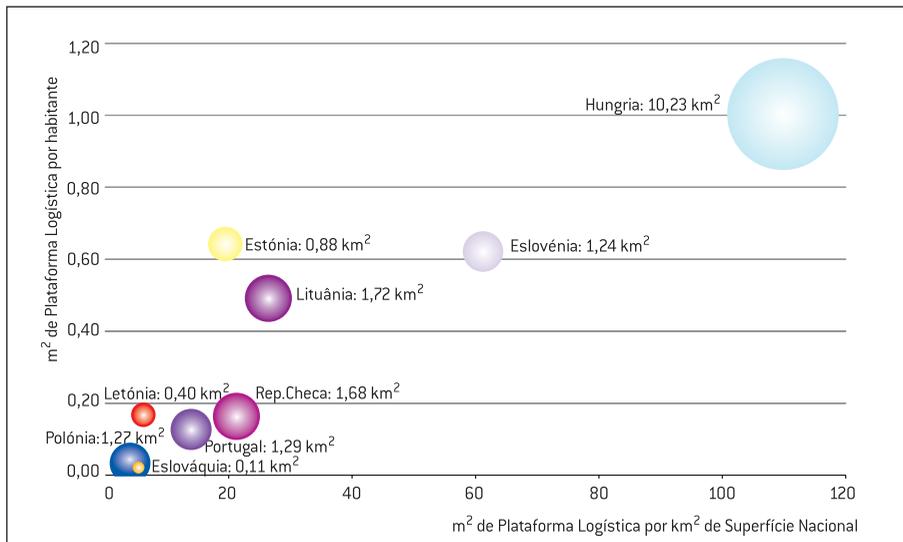
- No que respeita a infraestruturas de transporte, particularmente no caso das redes rodoviárias, e exceptuando o caso das redes ferroviárias, a situação portuguesa compara-se favoravelmente com as dos PECO. Esta vantagem competitiva de Portugal é, no entanto, minorada pela maior proximidade geográfica de boa parte dos PECO aos grandes centros de consumo da UE e será progressivamente eliminada com o desenvolvimento da rede TINA, que, articulando-se com as redes transeuropeias de transportes, permitirá minorar significativamente as actuais deficiências das redes de transportes dos PECO, num horizonte até 2015, embora exigindo um notável esforço financeiro dos países do alargamento e importantes ajudas da UE.
- No que respeita a infraestruturas nodais de interface intermodal e plataformas logísticas, são conhecidas as graves carências do sistema logístico português. Na ausência de intervenção da Administração Pública na promoção de zonas qualificadas, verificou-se uma proliferação de instalações logísticas dispersas no território, sendo, há muito, sentida a necessidade de pôr cobro a esta situação de “desordenamento logístico” que é fonte de agressões ambientais e de ineficiências e deseconomias para o sistema logístico, não propiciando o desenvolvimento de serviços logísticos avançados, modernos e competitivos. Comparativamente com os PECO mais desenvolvidos (particularmente, no caso da Hungria e, em menor grau, da República Checa e da Eslovénia), esta é uma área em que a situação portuguesa representa uma debilidade competitiva, tornando urgente e prioritária a real implementação de uma rede nacional de plataformas logísticas.
- No referente a infraestruturas para a instalação de empresas (Parques Industriais), e embora com as reservas resultantes da ausência de uma base estatística comum assente em conceitos uniformes, e do facto de se ter provavelmente informação mais abrangente sobre Portugal do que sobre os países do alargamento, afigura-se que, sob o ponto de vista puramente quantitativo, a dotação portuguesa também se compara favoravelmente com a maioria dos PECO. No entanto, é reduzida em Portugal a oferta de Parques Industriais que constituam espaços qualificados e atractivos para a instalação de empresas, com uma gestão

Gráfico 7-4: Densidade vs Taxa de Crescimento da Extensão da Rede de Auto-estradas



Fonte: Elaborado pela equipa de projecto com base em dados do Eurostat

Figura 7-1: Plataformas Logísticas em Portugal e alguns PECCO



Nota: Dimensão das bolhas proporcional à área total das Plataformas Logísticas

Fonte: Elaboração da Equipa de Projecto com base em elementos disponibilizados por entidades diversas dos PECCO

efectiva e dinâmica, já que a esmagadora maioria das chamadas Zonas Industriais não dispõe de qualquer equipamento e praticamente não oferece qualquer serviço de apoio às entidades instaladas, podendo ser perspectivados como simples espaços de estacionamento de empresas que resultavam tipicamente de iniciativas autárquicas e, portanto, sem uma lógica articulada e integradora que

transcenda o âmbito local e servindo objectivos de fomento e ordenamento industrial e atracção de IDE. Esta situação contrasta com a de alguns PECO (particularmente, a Hungria e República Checa) em que existem políticas públicas assumidas de desenvolvimento de Parques Industriais devidamente equipados e qualificados (e, inclusivamente, instrumentos reguladores de certificação destas infraestruturas) que constituem um vector relevante na atracção de IDE. Deste modo, a oferta de Parques Industriais em Portugal não constituirá uma vantagem competitiva, particularmente em relação aos PECO mais desenvolvidos que apresentam uma oferta tendencialmente mais qualificada.

- No referente a Parques de Ciência e Tecnologia, Centros Tecnológicos e de Inovação, a dotação portuguesa compara-se, em termos puramente quantitativos, de modo favorável com a maioria dos PECO, mas, ainda assim, é suplantada pela República Checa e Hungria, particularmente no que respeita ao primeiro destes tipos de infraestruturas. Adicionalmente, sublinhe-se que os Parques de Ciência e Tecnologia portugueses funcionam como centros de incubação de empresas, mas nenhum se integra em Parques Industriais, o que não cria condições propícias à desejável articulação com o tecido produtivo e à potenciação dos mecanismos de transferência de tecnologia. Isto contrasta com a orientação adoptada na Hungria (que constitui neste aspecto particular um caso exemplar) de procurar integrar este tipo de infraestruturas ligadas à inovação, investigação e desenvolvimento tecnológico em Parques Industriais que se configuram como Zonas de Actividade multifuncionais (integrando zonas industriais, plataformas logísticas, centros de I&D) que propiciam o desenvolvimento de sinergias e complementaridades e constituem um pilar infraestrutural muito relevante de políticas activas e selectivas de captação de IDE voltadas para atrair a instalação de Centros de I&D das multinacionais, conjuntamente com os respectivos sectores produtivos.
- A dotação portuguesa de infraestruturas de Ensino Superior, quer em termos de qualidade, capacidade e cobertura geográfica, quer mesmo de variedade de opções formativas oferecidas, colocam o país numa posição favorável face aos PECO. Nestes países, como herança do período comunista, os sistemas de ensino superior apresentavam capacidade quantitativa suficiente, mas relevam sinais de degradação e dificuldades de adaptação às novas necessidades e desafios actuais, requerendo esforços significativos de ajustamento à nova realidade europeia. Deste modo, embora partindo de uma situação desfavorável no que respeita à qualificação de nível superior dos seus recursos humanos, o sistema de ensino superior em Portugal encerra potencial para, a prazo, corrigir este “handicap”, estando longe de constituir restrição ao esforço de convergência nesta matéria.

Por fim, é de realçar que nos PECO são as áreas ligadas ao desenvolvimento das infraestruturas e ao ambiente aquelas que absorvem a fatia mais significativa dos fundos de apoio à adesão e em que os planos nacionais colocam mais ênfase. Uma vez esgotada esta fase de desenvolvimento e superados os “gaps” de dotação infraestrutural (nomeadamente no domínio das redes de transportes e acessibilidades) dos PECO relativamente a Portugal (e a outros países da UE15), as questões da competitividade colocam-se a outro nível e os PECO mais desenvolvidos (de que a Hungria e República Checa serão casos paradigmáticos) parecem estar melhor preparados para esse outro patamar de competitividade, para além de desfrutarem de uma posição geográfica mais favorável.

Quadro 7-6: Comparação Sintética da Dotação de Infraestruturas de Suporte às Actividades Económicas - Portugal versus PECO

Infraestruturas de Suporte	Situação Actual	Situação a Médio Prazo
Infraestruturas rodoviárias	++	+
Infraestruturas ferroviárias	--	-
Plataformas Logísticas	-	-
Parques Industriais	0	-
Parques de Ciência e Tecnologia	0	0
Centros Tecnológicos e de Inovação	+	0
Centros de ensino superior (Universidades e Politécnicos)	+	+

Legenda: ++ Situação muito favorável a Portugal; + Situação favorável a Portugal; 0 Situação de equivalência; - Situação desfavorável a Portugal; -- Situação muito desfavorável a Portugal

7.3 Avaliação do Impacto do Modelo Económico Prevalente nos Países Candidatos sobre a Capacidade Concorrencial da Economia Portuguesa

A análise desenvolvida permitiu confirmar a relativa semelhança dos padrões de especialização produtiva e comercial de Portugal e de muitos dos países candidatos. A análise desenvolvida permitiu, igualmente, confirmar a existência quer de um apreciável défice educacional dos recursos humanos, quer de um diferencial dos custos do trabalho bastante superior ao verificado nas respectivas produtividades, na comparação entre a situação de Portugal e dos países candidatos, suscitando, desse modo, fundados riscos e dificuldades competitivas, nomeadamente ao nível dos custos relativos da produção de bens transaccionáveis.

As conclusões acima sistematizadas, a par do reforço da posição periférica de Portugal no seio de uma UE alargada, alimentam expectativas razoáveis no sentido do alargamento poder vir a representar um “choque” negativo sobre a posição concorrencial da economia portuguesa e sobre a sua capacidade de atracção do investimento estrangeiro, sobretudo num contexto de redistribuição do acesso aos fundos estruturais comunitários, favorável aos novos Estados-Membros, no próximo ciclo de programação financeira da UE (2007-2013).

O processo de adesão dos países candidatos, muito especialmente os países da Europa central e oriental, obriga, no quadro da concretização do alargamento da UE, à conceptualização, no plano europeu e mundial, de uma *nova realidade competitiva*, traduzida na emergência de *economias de elevada educação e baixos salários*.

A conceptualização desta nova realidade, desenvolvida ao longo do presente relatório, para viabilizar uma avaliação rigorosa dos impactos do alargamento, nomeadamente, no que respeita à dimensão das ameaças sobre as economias menos competitivas do Sul (onde se integra Portugal) e sobre a reorientação dos fluxos de IDE no espaço europeu, permitiu, também, situar alguns limites qualitativos do potencial concorrencial deste novo modelo competitivo em articulação com a configuração do nível de educação do capital humano dos ACO face aos pólos económicos liderantes numa Europa alargada, isto é, vantagens fortes no conjunto das grandes actividades de produção e distribuição, mas desvantagens visíveis nas actividades mais exigentes e avançadas da “economia baseada no conhecimento”.

Os ACO são, no entanto, portadores de um novo modelo competitivo que tem todas as condições para alimentar, na fase inicial de consolidação do alargamento da UE, um modelo específico de crescimento económico rápido que, no entanto, desde a segunda metade da década de 90, comporta, também desequilíbrios importantes que, se não forem oportunamente corrigidos, não deixarão, mais tarde ou mais cedo, de vir a limitar esse mesmo crescimento económico.

Os ACO têm encontrado, com efeito, nesta fase, no IDE “inward” o seu principal catalisador (em termos médios, na, o IDE representou cerca de 4% do respectivo PIB), seguido de um significativo nível de endividamento externo (cerca de 1/3 do PIB) e de um défice público superior, em vários casos, ao dos países sujeitos ao Pacto de Estabilidade e Crescimento.

O “choque” do poder concorrencial do novo modelo competitivo, configurado pela conjugação de baixos salários e elevadas qualificações nos ACO, sobre os actuais Estados-Membros dotados de economias menos competitivas, não deve ser entendido como um “choque” genérico, mas antes como um “choque” específico relativamente segmentado no plano sectorial e, também, regional. Com efeito, certos sectores e segmentos empresariais surgem como especialmente sensíveis ao “jogo” das oportunidades e ameaças despoletado pelo alargamento, nomeadamente os que correspondem às dicotomias trabalho intensivo vs. capital/qualificação intensivo, material vs. imaterial e serviços convencionais vs. serviços ligados ao conhecimento, por um lado, e os que correspondem a diferentes combinações de factores de produção específicos para chegar a produtos e serviços mais ou menos diferenciados, por outro lado.

O principal risco do alargamento, neste plano, para a economia portuguesa é o de ela se poder vir a situar, na sua especialização competitiva, por ausência de dinamismo das políticas públicas e das estratégias empresariais, numa espécie de “terra de ninguém”, isto é, não suficientemente próxima das lideranças competitivas, centradas em lógicas não-custo de valorização do conhecimento, nem suficientemente afastada das lógicas competitivas centradas no custo, para poder suportar adequadamente as novas pressões competitivas e concorrenciais dos ACO.

Os ACO, para além das suas vantagens de custos relativos, estão envolvidos em formas de especialização não totalmente centradas nos factores materiais. O poder destrutivo desta realidade em exportações vulneráveis de produtos, como algumas da realidade portuguesa, é relativamente forte. Tal como o é em exportações vulneráveis de serviços convencionais, como os transportes, o turismo, a armazenagem e processamento de informação.

O “campo de batalha” da efectivação dos ganhos e das perdas induzidos pelo alargamento situa-se, deste modo, num conjunto significativo, mas específico de actividades económicas, mais propriamente em segmentos mais globais ou mais parciais dessas actividades, identificadas com rigor na avaliação quantitativa esperada dos impactos do alargamento, envolvendo questões como as condições de acesso e a proximidade dos mercados, a dimensão empresarial e o nível da actividade produtiva e a gestão da produtividade e da competitividade em actividades com presença mais relevante do trabalho directo.

8. AVALIAÇÃO QUANTITATIVA DO IMPACTO DO ALARGAMENTO DA UE NA ECONOMIA PORTUGUESA: OS EFEITOS GLOBAIS

A utilização de modelos relativamente sofisticados para quantificar o impacto previsível do alargamento da União Europeia na economia portuguesa, que se desenvolve no presente capítulo, deve ser entendida como um eixo de análise que, embora utilizando resultados da análise transversal, de natureza mais qualitativa, desenvolvida no capítulo anterior, se articula com ela para produzir uma visão integrada dos efeitos complexos do alargamento.

A avaliação quantitativa do impacto do alargamento na economia portuguesa será efectuada, neste quadro, em duas vertentes principais:

- A avaliação do impacto do alargamento no comércio bilateral de Portugal com os países da UE alargada, desenvolvida com base numa dupla estimação de modelos gravitacionais (modelos de exportações e modelos de importações) quer para a UE27, quer para a UE15, com o intuito de “descontar” aos efeitos globais do alargamento (UE27) os efeitos do processo de aprofundamento (UE15) no âmbito da actual configuração da União Europeia, obtendo, deste modo, uma avaliação mais precisa do sentido e dimensão do impacto específico decorrente do alargamento; procede-se posteriormente à ventilação destes efeitos em termos sectoriais, identificando as actividades mais sensíveis às ameaças e aquelas onde se geram mais oportunidades em consequência do processo de alargamento. Esta análise, conjugada com a desenvolvida no âmbito do capítulo 4, permitirá perceber a adequação e correspondência da estrutura de exportações portuguesa com as estruturas de importação dos mercados de destino das nossas exportações, sempre numa perspectiva comparada com os nossos parceiros comunitários (actuais e futuros membros da UE);
- A avaliação do impacto global do alargamento na Economia Portuguesa – efectuada com base num modelo macroeconómico que integrará a informação obtida nos capítulos anteriores e a que resulta da estimação dos modelos gravitacionais no que respeita aos fluxos de comércio –, nomeadamente ao nível macroeconómico (PIB, taxa de desemprego e saldo da balança comercial), procedendo-se, por fim, à ventilação sectorial e regional dos impactos identificados.

8.1 O Impacto do Alargamento no Comércio Intra-Comunitário de Portugal à luz dos Modelos Gravitacionais

Os Modelos Gravitacionais no Espaço da UE27

O objectivo fundamental da utilização de um modelo gravitacional para estudar o impacto do alargamento da União Europeia consiste no estudo das relações de comércio bilateral entre os Estados-Membros e os países candidatos e na identificação dos grandes ajustamentos de comércio associados quer à remoção de barreiras comerciais, quer ao aprofundamento do relacionamento global no seio da UE enquanto grande bloco económico regional⁸. Para tal construiu-se uma visão de conjunto dos resultados obtidos com base na **estimação de dois modelos gravitacionais (fluxos de exportações e fluxos de importações)** como forma de obter uma avaliação mais robusta e conclusões mais sólidas sobre os fluxos de comércio potenciais de e para Portugal, no contexto da UE alargada.

⁸ Optou-se por trabalhar no referencial UE27, isto é, incluir, para além dos 10 novos membros a partir de 2004, a Bulgária e a Roménia que, com grande probabilidade, se tornarão novos membros da UE num espaço de tempo não muito longo. As negociações com a Turquia apresentam, como se sabe, dificuldades políticas específicas que, tudo indica, conduzirão a um processo de adesão mais longo e complexo, pelo que se optou por não a incluir no referencial considerado.

Quadro 8-1: Potencial Global de Exportação e Importação de Portugal na UE27

Parceiro Comercial	Potencial Global de Exportação	Potencial Global de Importação
Portugal vs UE15		
Espanha	(++)	?
Itália	(++)	(-)
Irlanda	(++)	(+)
Grécia	(+)	(+)
Reino Unido	?	(-)
França, Finlândia, Holanda,	(-)	(--)
Suécia	(-)	(-)
Áustria	(-)	(+)
Alemanha, Bélgica-Luxemburgo	(--)	(--)
Dinamarca	(--)	?
Portugal vs ACO12		
Roménia	(+++)	(--)
Letónia, Eslováquia, Eslovénia	(+++)	(++)
Lituânia	(+++)	(+++)
Estónia, Bulgária, Rep. Checa	(++)	(--)
Malta e Chipre	(++)	(++)
Polónia	(+)	(++)
Hungria	(--)	(-)

A comparação do potencial global de exportação e importação da economia portuguesa no espaço da UE alargada a 27 países (Quadro 8-1) permite consolidar a visão de uma provável evolução da polarização das suas relações comerciais para uma configuração dominada por uma **“rarefacção” da respectiva intensidade no espaço central** (Bélgica-Luxemburgo, Dinamarca, Alemanha, Polónia, República Checa, Hungria, nomeadamente) compensada pela **“densificação” da respectiva intensidade em zonas da coroa periférica** desse mesmo espaço central (Irlanda, Reino Unido, Espanha, Itália, Eslovénia, Grécia, Roménia, nomeadamente).

A observação dos resultados obtidos através da ponderação dos potenciais de comércio calculados pelos pesos relativos de cada parceiro comercial, na estrutura de exportações e na estrutura de importações, respectivamente (Quadro 8-2) permite concluir, através do modelo das exportações, que o **efeito agregado nas exportações portuguesas do processo de alargamento** poderá resultar num forte desvio de comércio de $-19,90\%$, nos “velhos” parceiros da UE15, e numa criação muito reduzida de comércio de $+0,04\%$, nos “novos” parceiros ACO12, isto é, numa perda global agregada de $-19,86\%$. A análise dos valores fornecidos pelo modelo de importações, se conduz a resultados muito semelhantes para o espaço dos ACO12, criação de comércio de $+0,37\%$, indicia, para os “velhos” parceiros da UE15, ao contrário dos valores fornecidos pelo modelo de exportações, a possibilidade de uma importante criação de comércio de $+12,04\%$, isto é, um ganho global de $+12,41\%$.

A observação dos resultados obtidos (Quadro 8-3) permite concluir, num quadro de convergência dos dois modelos utilizados (exportações e importações), que o **efeito agregado nas importações portuguesas do processo de alargamento** poderá traduzir-se num **desvio de comércio face aos “velhos” parceiros da UE15**, que será provavelmente **compensado por uma criação de comércio com os “novos” parceiros ACO12**, com o desvio de uma parte da nossa orientação importadora para produtos oriundos dos novos Estados-Membros.

A primeira quantificação de efeitos agregados esperados na evolução do comércio bilateral intra-europeu da economia portuguesa no novo quadro criado pela concretização do alarga-

mento da União Europeia, fornece um quadro suficientemente explícito para a identificação de um **primeiro cenário de referência**, que se pode sintetizar nos seguintes aspectos:

- O processo de alargamento parece comportar um **potencial relevante de desvio de comércio face aos nossos parceiros comerciais da UE15** alimentado pelos factores de proximidade, custo relativo, dimensão e divergência económica (considerados como variáveis explicativas nos modelos utilizados) que tendem a favorecer opções de “sourcing” (seja de bens intermédios, seja de bens finais, nomeadamente de consumo, seja, ainda, de actividades de transformação) nos novos países membros directamente concorrenciais com segmentos relevantes das exportações portuguesas;
- O processo de alargamento parece comportar, de igual forma, um **potencial** significativo, embora globalmente bastante menos relevante, **de criação de comércio** reflectindo, quer o aproveitamento das novas oportunidades **nos mercados dos países candidatos**, onde uma base de partida muito pouco expressiva pode originar ritmos de crescimento bastante elevados, quer as vantagens de proximidade, **nos mercados dos actuais membros** da UE15, nomeadamente **na “Europa do Sul” (França, Itália e, muito especialmente, Espanha)**, geradas pela deslocação do “centro de gravidade” dos fluxos económicos na UE27 para Norte e para Leste;
- O processo de alargamento parece comportar, também, em termos de potencial de exportação da economia portuguesa, uma clara diferença de intensidades entre as dinâmicas de “oferta” (reveladas pelo modelo de exportações) e as dinâmicas de “procura” (reveladas pelo modelo de importações) na avaliação dos efeitos mais prováveis⁹. Com efeito, a **lógica da modelização por liderança da procura** (ver Quadro 8-2) **tende a gerar**, de um modo geral, **efeitos mais positivos** (em especial nos casos da Espanha, +20,2%, do Reino Unido, +3,4% e da Itália, +1,9%) ou menos negativos (em especial nos casos da Alemanha, +2,4%, da Bélgica-Luxemburgo, +1,0% e da França, +0,9%), **quando comparada com a lógica da modelização por liderança da oferta**. Trata-se de um resultado que vale a pena considerar na sua dimensão estratégica na medida em que corresponde **a sugerir uma vantagem significativa, nas estratégias de maximização das oportunidades e minimização das ameaças do processo de alargamento, às abordagens de resposta adaptativa aos estímulos da(s) procura(s) “externa(s)” sobre as abordagens de defesa da inércia da(s) oferta(s) “interna(s)”**;
- O processo de alargamento parece comportar, finalmente, um “jogo” razoavelmente complexo em termos do efeito agregado dos **movimentos de desvio e criação de comércio** que, embora resultando da nova organização do mercado interno europeu pós-alargamento, **não devem ser encarados como separados, autónomos ou estanques**, uma vez a sua concretização se fará num quadro de forte interpenetração e interactividade conduzindo a iniciativas, públicas e privadas, também elas bastante diferenciadas, que não deixarão de moldar, catalisar, moderar e até inverter os efeitos parciais prováveis atrás identificados.

⁹ A liderança na “produção” dos fluxos de comércio depende, no entanto, do domínio de comportamentos mais activos (“flow-maker”: a exportação do pólo i corresponde, no essencial, a um “esforço de venda” dos seus produtores e/ou distribuidores no mercado, intermédio ou final, do pólo j) ou mais passivos (“flow-taker”: a exportação do pólo i corresponde, no essencial, a um “esforço de compra” dos produtores e/ou distribuidores do pólo j dirigido aos produtores do pólo i), sendo que, aos primeiros corresponde uma muito maior capacidade de aproveitamento de oportunidades reveladas pela procura.

Quadro 8-2: Efeitos de Desvio vs. Criação de Comércio
(Por intermédio das Exportações) – UE27

Comércio Bilateral Potencial vs Efectivo (em %)	Modelo de Exportações			Modelo de Importações			
	Indicador $(EVOL_{x_{ij}})$	Peso na Estrutura de Exportações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)	Indicador $(EVOL_{m_{ji}})$	Peso na Estrutura de Exportações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)	
País Exportador – Portugal				Países Importadores – UE			
Alemanha	-67,32	19,28	-12,98	-54,71	19,28	-10,55	
Áustria	-18,92	1,20	-0,23	-43,43	1,20	-0,52	
Bélg.-Lux.	-68,35	5,69	-3,89	-51,03	5,69	-2,90	
Dinamarca	-63,55	1,43	-0,91	-50,08	1,43	-0,72	
Espanha	36,80	17,94	6,60	149,58	17,94	26,83	
Finlândia	-48,89	0,71	-0,35	-33,07	0,71	-0,24	
França	-38,59	13,44	-5,19	-32,20	13,44	-4,33	
Grécia	9,16	0,45	0,04	26,81	0,45	0,12	
Holanda	-47,20	3,73	-1,76	-5,38	3,73	-0,20	
Irlanda	37,79	0,53	0,20	79,34	0,53	0,42	
Itália	22,55	4,30	0,97	66,46	4,30	2,85	
R. Unido	-15,47	11,29	-1,75	15,11	11,29	1,71	
Suécia	-41,86	1,57	-0,66	-27,64	1,57	-0,43	
Efeito Agregado (UE15)			-19,90	Efeito Agregado (UE15)			12,04
País Exportador – Portugal				Países Importadores – ACO			
Bulgária	10,46	0,04	0,00	71,51	0,04	0,03	
Eslovénia	354,97	0,02	0,05	360,61	0,02	0,05	
Estónia	31,53	0,01	0,00	79,88	0,01	0,01	
Eslováquia	186,17	0,02	0,04	173,90	0,02	0,04	
Hungria	-70,87	0,36	-0,26	-50,40	0,36	-0,18	
Letónia	123,40	0,01	0,02	140,85	0,01	0,02	
Lituânia	172,72	0,02	0,03	262,67	0,02	0,05	
Malta e Chipre	38,68	0,10	0,04	117,78	0,10	0,11	
Polónia	5,23	0,33	0,02	20,92	0,33	0,07	
Rep. Checa	13,88	0,11	0,02	84,95	0,11	0,10	
Roménia	202,04	0,04	0,07	202,22	0,04	0,07	
Efeito Agregado (ACO12)			0,04	Efeito Agregado (ACO12)			0,37
Efeito Agregado Global (UE27)			-19,86	Efeito Agregado Global (UE27)			12,41

Quadro 8-3: Efeitos de Desvio vs. Criação de Comércio
 (Por intermédio das Importações) – UE27

Comércio Bilateral Potencial vs Efectivo (em %)	Modelo de Exportações			Modelo de Importações			
	Indicador [$EVOL_{x_{ij}}$] (1) ^{ij}	Peso na Estrutura de Exportações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)	Indicador [$EVOL_{m_{ij}}$] (1) ^{ij}	Peso na Estrutura de Exportações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)	
Países Exportadores – UE				País Importador – Portugal			
Alemanha	-44,23	15,26	-6,75	-29,64	15,26	-4,52	
Áustria	-23,58	0,68	-0,16	90,86	0,68	0,62	
Bélgica-Luxemburgo	-38,83	4,18	-1,62	-21,17	4,18	-0,88	
Dinamarca	-19,94	0,65	-0,13	30,37	0,65	0,20	
Espanha	-14,72	26,57	-3,91	27,16	26,57	7,21	
Finlândia	-26,57	0,72	-0,19	-17,74	0,72	-0,13	
França	-38,48	11,85	-4,56	8,74	11,85	1,04	
Grécia	23,76	0,13	0,03	196,22	0,13	0,26	
Holanda	-31,66	4,09	-1,29	-16,36	4,09	-0,67	
Irlanda	26,93	0,64	0,17	30,69	0,64	0,20	
Itália	-29,31	8,13	-2,38	-11,79	8,13	-0,96	
R. Unido	-16,37	6,48	-1,06	12,62	6,48	0,82	
Suécia	-22,85	1,24	-0,28	-22,70	1,24	-0,28	
Efeito Agregado (UE15)			-22,14	Efeito Agregado (UE15)			2,90
Países Exportadores – ACO				País Importador – Portugal			
Bulgária	-25,25	0,05	-0,01	-23,93	0,05	-0,01	
Eslovénia	37,91	0,03	0,01	129,75	0,03	0,04	
Estónia	-37,01	0,02	-0,01	-17,66	0,02	0,00	
Eslováquia	66,51	0,02	0,02	172,32	0,02	0,04	
Hungria	-21,58	0,17	-0,04	-16,99	0,17	-0,03	
Letónia	66,34	0,01	0,00	138,30	0,01	0,01	
Lituânia	171,34	0,00	0,01	202,90	0,00	0,01	
Malta e Chipre	63,94	0,01	0,01	171,95	0,01	0,01	
Polónia	65,43	0,10	0,06	96,08	0,10	0,09	
Rep. Checa	-32,72	0,24	-0,08	-24,78	0,24	-0,06	
Roménia	-31,46	0,06	-0,02	4,37	0,06	0,00	
Efeito Agregado (ACO12)			-0,05	Efeito Agregado (ACO12)			-0,10
Efeito Agregado Global (UE27)			-22,19	Efeito Agregado Global (UE27)			3,00

⁽¹⁾ Os valores de Fluxos Potenciais/Fluxos Efectivos apresentados nesta coluna correspondem a uma ponderação dos valores de Fluxos Potenciais/Fluxos Efectivos apresentados no Quadro 8-21 do Relatório Final tendo em conta o diferencial existente entre as propensões marginais a importar de Portugal e da UE, o que conduz a uma correcção global dos valores potenciais.

O Modelo Gravitacional no Espaço da UE15

A estimação de um modelo gravitacional no espaço da UE15 tem, assim, por objectivo estudar os grandes factores explicativos das relações de comércio bilateral que se estabelecem entre os actuais Estados-Membros da União Europeia, quer como forma de perceber o sentido e trajectórias de evolução do processo de aprofundamento europeu, quer como forma de perspectivar as tendências de evolução dessas relações comerciais, para poder enquadrar adequadamente os resultados obtidos para o espaço da UE27¹⁰.

Os efeitos de comércio resultantes dos comportamentos das exportações estimados, para o espaço da UE15, nos modelos de exportações e importações (Quadro 8-4), divergem no sentido global dos fluxos de exportações portuguesas para os actuais Estados-Membros. Com efeito, enquanto o modelo de exportações indicia uma neutralização global dos fenómenos parciais de criação e desvio de comércio (efeito global agregado de +0,98%), o modelo de importações indicia um fenómeno global de desvio de comércio (efeito global agregado de -15,42%). A discrepância nos resultados globais “oferecidos” pelos dois modelos é explicada, em grande parte, por uma redução do valor da estimativa dos fluxos potenciais de exportação para os mercados da Alemanha, da França, da Itália e da Espanha, no modelo das importações, que agrava o desvio potencial de comércio, nos 2 primeiros mercados, em cerca de 6,2%, e reduz a criação potencial de comércio, nos 2 últimos, em cerca de 5,8%, face aos efeitos homólogos no modelo de exportações.

As estimativas dos **fluxos potenciais de exportação** da economia portuguesa, através do modelo gravitacional das importações, surgem, no espaço da UE15, sistematicamente mais baixas que as estimativas fornecidas pelo modelo gravitacional das exportações. Trata-se de um resultado que é exactamente inverso do que tinha sido encontrado no espaço da UE27 e que se explica pela maior extensão e muito maior heterogeneidade do espaço da UE27.

Os **resultados obtidos “a 15” e “a 27”**, convergentes no sinal e divergentes em intensidade, **devem ser, assim, tomados como limites de uma banda de variação das exportações portuguesas**, isto é, como extremos de um cenário provável de evolução, **cujo resultado efectivo dependerá, no entanto, decisivamente da qualidade das políticas públicas seguidas e, sobretudo, da capacidade das empresas e empresários portugueses em moderarem as ameaças e aproveitarem as oportunidades que as estimativas indiciam, assegurando a viabilidade e a sustentabilidade da respectiva presença nos vários espaços do mercado europeu.**

Os resultados obtidos confirmam, ainda, quer a **vulnerabilidade da posição portuguesa no eixo central da UE (Alemanha-França)**, quer o **seu potencial reforço no espaço de proximidade geográfica a Sul (Espanha-Itália)**, deixando indícios fortes da relevância da evolução futura destes quatro mercados para as exportações portuguesas.

As estimativas dos **fluxos potenciais das importações portuguesas no contexto da UE15** (Quadro 8-5), revelam, desta feita, um comportamento convergente no sentido dos resultados fornecidos pelos dois modelos – ambos indiciam um efeito global de desvio de comércio potencial – embora com base em intensidades diversas (-13,18% no modelo de exportações e -3,31% no modelo de importações). **A evolução das importações oriundas da Espanha (em maior grau) e da Alemanha e França (em menor grau) revela-se decisiva para aquele resultado, não só pelo potencial de variação que apresentam, mas também pelo peso relevante que possuem na estrutura de importações de Portugal.**

¹⁰Procura-se, no fundo, que os resultados do modelo gravitacional no espaço UE15 permitam relativizar e calibrar os resultados obtidos no espaço UE27, dando maior consistência e fiabilidade às estimativas sobre o impacto do alargamento da UE nas relações comerciais entre Portugal e os seus parceiros comerciais da UE alargada, nomeadamente em termos de fluxos potenciais.

Quadro 8-4: Efeitos de Desvio vs. Criação de Comércio na UE15
 (Por intermédio das Exportações)

Comércio Bilateral Potencial vs Efectivo (em %)	Modelo de Exportações			Modelo de Importações		
	Indicador $(\text{EVOL}_{x_{ji}})$ (1)	Peso na Estrutura de Exportações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)	Indicador $(\text{EVOL}_{m_{ij}})$ (1)	Peso na Estrutura de Exportações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)
	País Exportador – Portugal			Países Importadores – UE		
Alemanha	-38,51	19,28	-7,43	-48,36	19,28	-9,33
Áustria	41,75	1,20	0,50	-22,36	1,20	-0,27
Bélgica-Luxemburgo	-54,28	5,69	-3,09	-57,33	5,69	-3,26
Dinamarca	-24,77	1,43	-0,35	-42,39	1,43	-0,61
Espanha	37,90	17,94	6,80	12,72	17,94	2,28
Finlândia	17,34	0,71	0,12	-18,01	0,71	-0,13
França	-10,19	13,44	-1,37	-42,11	13,44	-5,66
Grécia	173,91	0,45	0,78	84,24	0,45	0,38
Holanda	-12,56	3,73	-0,47	-19,66	3,73	-0,73
Irlanda	98,72	0,53	0,52	17,33	0,53	0,09
Itália	93,94	4,30	4,03	64,47	4,30	2,77
R. Unido	6,95	11,29	0,78	-6,76	11,29	-0,76
Suécia	9,57	1,57	0,15	-11,97	1,57	-0,19
	Efeito Agregado (UE15)			Efeito Agregado (UE15)		
			0,98			-15,42

Quadro 8-5: Efeitos de Desvio vs. Criação de Comércio na UE15
 (Por intermédio das Importações)

Comércio Bilateral Potencial vs Efectivo (em %)	Modelo de Exportações			Modelo de Importações		
	Indicador $(\text{EVOL}_{x_{ij}})$ (1)	Peso na Estrutura de Importações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)	Indicador $(\text{EVOL}_{m_{ji}})$ (1)	Peso na Estrutura de Importações (%)	Desvio/Criação de Comércio (em %)
	Países Exportadores – UE			País Importador – Portugal		
Alemanha	-23,14	15,26	-3,53	-12,61	15,26	-1,92
Áustria	13,50	0,68	0,09	156,63	0,68	1,06
Bélgica-Luxemburgo	-16,45	4,18	-0,69	-10,76	4,18	-0,45
Dinamarca	24,05	0,65	0,16	89,11	0,65	0,58
Espanha	-29,24	26,57	-7,77	-24,04	26,57	-6,39
Finlândia	21,56	0,72	0,16	26,03	0,72	0,19
França	-26,83	11,85	-3,18	10,77	11,85	1,28
Grécia	61,36	0,13	0,08	251,44	0,13	0,33
Holanda	-0,89	4,09	-0,04	-4,16	4,09	-0,17
Irlanda	121,17	0,64	0,78	56,01	0,64	0,36
Itália	-13,15	8,13	-1,07	0,83	8,13	0,07
R. Unido	22,26	6,48	1,44	25,03	6,48	1,62
Suécia	31,05	1,24	0,38	11,06	1,24	0,14
	Efeito Agregado (UE15)			Efeito Agregado (UE15)		
			-13,18			-3,31

(1) Os valores de Fluxos Potenciais/Fluxos Efectivos apresentados nesta coluna correspondem a uma ponderação dos valores de Fluxos Potenciais/Fluxos Efectivos apresentados no no Quadro 8-21 do Relatório Final tendo em conta a diferencial existente entre as propensões marginais a importar de Portugal e da UE, o que conduz a uma correcção global dos valores potenciais.

O Impacto do Alargamento da UE na Economia Portuguesa à luz da sua Articulação com o Processo de Aprofundamento

O estudo do impacto do alargamento nas economias dos actuais Estados-Membros, em geral, e na economia portuguesa, em particular, não pode ser conduzido sem abordar a sua articulação e interdependência com o processo de aprofundamento da própria União Europeia, na medida em que ambos condicionam o processo de construção europeia, pelo que a abordagem adoptada no presente estudo leva em consideração que no actual mercado interno europeu também existem fenómenos de desfasamento entre fluxos efectivos e fluxos potenciais de comércio, isto é, que algumas das tendências comportamentais sugeridas pelo referencial UE27 podem já existir, ou terem começado a delinear-se, no referencial UE15.

Os Efeitos de Desvio e Criação de Comércio na Economia Portuguesa resultantes da Articulação entre “Alargamento” e “Aprofundamento”

A análise dos efeitos de criação/desvio de comércio, ao nível das **exportações de Portugal para cada Estado-Membro** (Quadro 8-6, Figura 8-1), permite agrupar as diversas relações bilaterais em grupos homogéneos de efeitos do alargamento sobre o aprofundamento, através do cruzamento dos resultados obtidos pelos dois modelos estimados (modelo de exportações e modelo de importações):

- As relações bilaterais de Portugal com a **Alemanha**, em maior grau, e com a **Dinamarca**, em menor grau, manifestam uma dinâmica potencial negativa de aprofundamento, a qual é agravada pelo processo de alargamento, conduzindo, de acordo com o modelo das exportações e das importações, a uma situação de **“Perdas Agravadas”**;
- As relações bilaterais de Portugal com a **Espanha**, em maior grau, e com a **Itália** e a **Irlanda**, em menor grau, manifestam uma dinâmica potencial positiva de aprofundamento, que pode ser atenuada ou potenciada pelo processo de alargamento, conduzindo, respectivamente, a uma situação de **“Potencial Positivo Limitado”** (segundo o modelo de exportações) **ou** de **“Ganhos Catalisados”** (segundo o modelo de importações);
- A relação bilateral de Portugal com a **Grécia** caracteriza-se por uma dinâmica potencial positiva de aprofundamento, a qual é reduzida pelo processo de alargamento, conduzindo, de acordo com o modelo das exportações e das importações, a uma situação de **“Potencial Positivo Limitado”**;
- As relações bilaterais de Portugal com a **França**, a **Bélgica** e o **Luxemburgo**, em maior grau, e com a **Holanda**, em menor grau, manifestam uma dinâmica potencial negativa de aprofundamento, a qual pode ser agravada ou atenuada pelo processo de alargamento, conduzindo, respectivamente, a uma situação de **“Perdas Agravadas”** (segundo o modelo de exportações) **ou** de **“Potencial Negativo Atenuado”** (segundo o modelo de importações);
- A relação bilateral de Portugal com o **Reino Unido** manifesta dinâmicas potenciais de aprofundamento divergentes entre os modelos (positiva, para o modelo das exportações, e negativa, para o modelo das importações), às quais se opõem dinâmicas potenciais, igualmente, divergentes em termos de alargamento (negativa, para o modelo das exportações, e positiva, para o modelo das importações), pelo que o efeito conjunto pode oscilar entre uma situação de **“Perdas Dedutivas Fortes”** (com o modelo de exportações) e uma situação de **“Ganhos Indutivos Fortes”** (com o modelo de importações);

Quadro 8-6: Efeitos de Desvio vs. Criação de Comércio
(Por intermédio das Exportações)

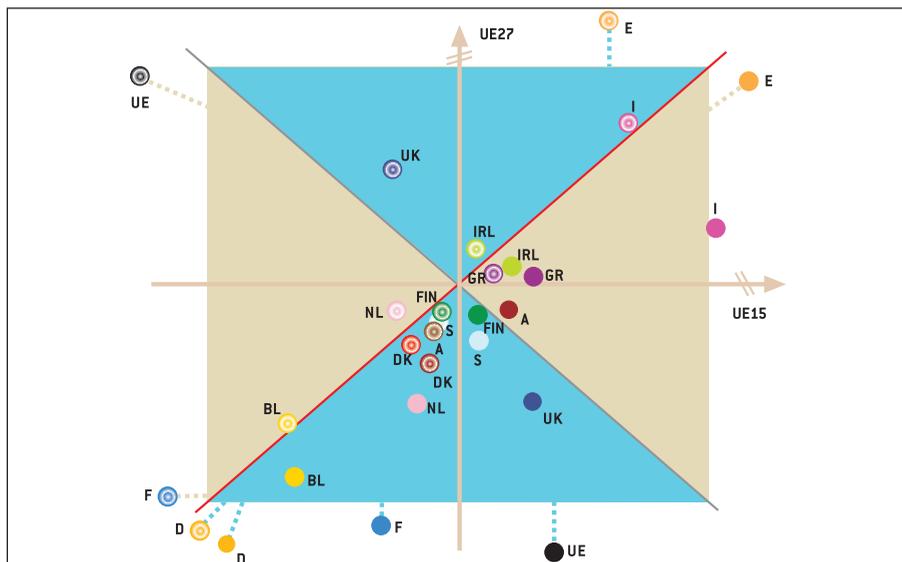
Modelo de Exportações			Modelo de Importações			
Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 15	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 27	Efeitos do Alargamento	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 15	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 27	Efeitos do Alargamento	
País Exportador – Portugal			Países Importadores – UE			
Alemanha	-7,43	-12,98	Perdas Agravadas	-9,33	-10,55	Perdas Agravadas
Áustria	0,50	-0,23	Perdas Dedutivas Fracas	-0,27	-0,52	Perdas Agravadas
Bélgica-Luxemb.	-3,09	-3,89	Perdas Agravadas	-3,26	-2,90	Potencial Negativo Atenuado
Dinamarca	-0,35	-0,91	Perdas Agravadas	-0,61	-0,72	Perdas Agravadas
Espanha	6,80	6,60	Potencial Positivo Limitado	2,28	26,83	Ganhos Catalisados
Finlândia	0,12	-0,35	Perdas Dedutivas Fortes	-0,13	-0,24	Perdas Agravadas
França	-1,37	-5,19	Perdas Agravadas	-5,66	-4,33	Potencial Negativo Atenuado
Grécia	0,78	0,04	Potencial Positivo Limitado	0,38	0,12	Potencial Positivo Limitado
Holanda	-0,47	-1,76	Perdas Agravadas	-0,73	-0,20	Potencial Negativo Atenuado
Irlanda	0,52	0,20	Potencial Positivo Limitado	0,09	0,42	Ganhos Catalisados
Itália	4,03	0,97	Potencial Positivo Limitado	2,77	2,85	Ganhos Catalisados
R. Unido	0,78	-1,75	Perdas Dedutivas Fortes	-0,76	1,71	Ganhos Indutivos Fortes
Suécia	0,15	-0,66	Perdas Dedutivas Fortes	-0,19	-0,43	Perdas Agravadas
UE 15	0,98	-19,90	Perdas Dedutivas Fortes	-15,42	12,04	Ganhos Indutivos Fracos

- As relações bilaterais de Portugal com a **Finlândia** e com a **Suécia** manifestam dinâmicas potenciais de aprofundamento divergentes entre os modelos (positiva, para o modelo das exportações, e negativa, para o modelo das importações), às quais se opõem, em qualquer dos modelos, dinâmicas negativas de forte intensidade, em termos de alargamento, pelo que o efeito conjunto pode oscilar entre uma situação de **“Perdas Dedutivas Fortes”** (com o modelo de exportações) e uma situação de **“Perdas Agravadas”** (com o modelo de importações);
- A relação bilateral de Portugal com a **Áustria** manifesta dinâmicas potenciais de aprofundamento divergentes entre os modelos (positiva, para o modelo das exportações, e negativa, para o modelo das importações), às quais se opõem, em qualquer dos modelos, dinâmicas potenciais negativas de fraca intensidade (modelo de exportações) e de forte intensidade (modelo de importações), em termos de alargamento, pelo que o efeito conjunto pode oscilar entre uma situação de **“Perdas Dedutivas Fracas”** (com o modelo de exportações) e uma situação de **“Perdas Agravadas”** (com o modelo de importações).

O conjunto de tendências bilaterais, de sentido e intensidade distintos entre si, contribui para que, em termos agregados, os efeitos de desvio/criação de comércio entre Portugal e os seus actuais parceiros na **UE15**, no que respeita ao comportamento potencial das **exportações portuguesas**, sob o impacto do novo processo de alargamento no processo de aprofundamento em curso, evidenciem, a partir do modelo de exportações, uma situação de **“Perdas Dedutivas Fortes”** que, no entanto, a partir do modelo de importações, poderia ser invertida, conduzindo a uma situação de **“Ganhos Indutivos Fracos”**. Para além do carácter aberto da própria natureza global do impacto do alargamento nas relações comerciais actuais de Portugal no espaço da UE15, a principal consequência deste resultado é a de indiciar **dificuldades agravadas para as exporta-**

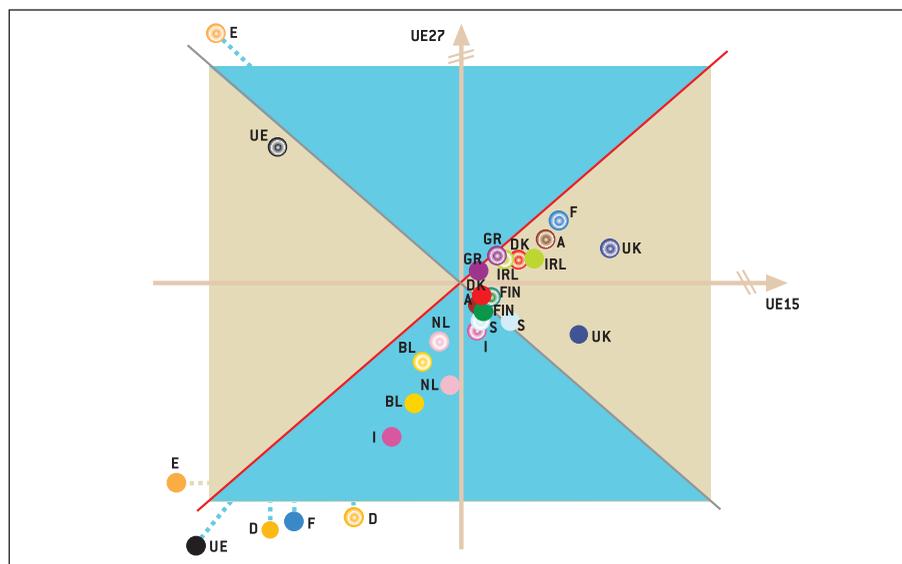
ções portuguesas, caso os fenómenos de mera reacção passiva de produção para procura oriundas dos mercados da UE15 (melhor captados pelos modelos de exportações) continuarem a prevalecer sobre fenómenos de conquista activa de novas oportunidades de venda no mercado interno europeu (melhor captados pelos modelos de importações).

Figura 8-1: Efeitos do Alargamento nas Exportações Potenciais de Portugal para cada Estado-Membro (Modelo de Exportações/Modelo Importações)¹¹



Fonte: Augusto Mateus & Associados

Figura 8-2: Efeitos do Alargamento nas Importações Potenciais de Portugal oriundas de cada Estado-Membro (Mod. de Exportações/Mod. Importações)¹²



Fonte: Augusto Mateus & Associados

¹¹ e ¹² As "bolas a cheio" correspondem a valores dados pelo modelo de exportações e as "bolas listadas" correspondem a valores dados pelo modelo de importações.

Quadro 8-7: Efeitos de Desvio vs. Criação de Comércio
(Por intermédio das Importações)

	Modelo de Exportações			Modelo de Importações		
	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 15	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 27	Efeitos do Alargamento	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 15	Desvio/Criação de Comércio (em %) UE 27	Efeitos do Alargamento
	País Importador – Portugal			Países Exportadores – UE		
Alemanha	-3,53	-6,75	Perdas Agravadas	-1,92	-4,52	Perdas Agravadas
Áustria	0,09	-0,16	Perdas Dedutivas Fortes	1,06	0,62	Potencial Positivo Limitado
Bélgica-Luxemb.	-0,69	-1,62	Perdas Agravadas	-0,45	-0,88	Perdas Agravadas
Dinamarca	0,16	-0,13	Perdas Dedutivas Fracas	0,58	0,20	Potencial Positivo Limitado
Espanha	-7,77	-3,91	Potencial Negativo Atenuado	-6,39	7,21	Ganhos Indutivos Fortes
Finlândia	0,16	-0,19	Perdas Dedutivas Fortes	0,19	-0,13	Perdas Dedutivas Fracas
França	-3,18	-4,56	Perdas Agravadas	1,28	1,04	Potencial Positivo Limitado
Grécia	0,08	0,03	Potencial Positivo Limitado	0,33	0,26	Potencial Positivo Limitado
Holanda	-0,04	-1,29	Perdas Agravadas	-0,17	-0,67	Perdas Agravadas
Irlanda	0,78	0,17	Potencial Positivo Limitado	0,36	0,20	Potencial Positivo Limitado
Itália	-1,07	-2,38	Perdas Agravadas	0,07	-0,96	Perdas Dedutivas Fortes
R. Unido	1,44	-1,06	Perdas Dedutivas Fracas	1,62	0,82	Potencial Positivo Limitado
Suécia	0,38	-0,28	Perdas Dedutivas Fracas	0,14	-0,28	Perdas Dedutivas Fortes
UE15	-13,18	-22,14	Perdas Agravadas	-3,31	2,90	Ganhos Indutivos Fracos

A análise dos efeitos de criação/desvio de comércio, ao nível das **importações de Portugal oriundas de cada Estado-Membro** (Quadro 8-7 e Figura 8-2), permite, igualmente, agrupar as diversas relações bilaterais em grupos homogêneos de efeitos do alargamento sobre o aprofundamento, através do cruzamento dos resultados obtidos pelos dois modelos estimados (modelo de exportações e modelo de importações). O conjunto de tendências bilaterais, de sentido e intensidade distintos entre si, contribui para que, em termos agregados, os efeitos de desvio/criação de comércio entre Portugal e os seus actuais parceiros na **UE15**, em termos do comportamento potencial das **importações portuguesas**, sob o impacto do novo processo de alargamento no processo de aprofundamento em curso, apontem para uma situação de **“Perdas Agravadas”**, a partir do modelo de exportações, onde a dinâmica negativa de aprofundamento é agravada por uma dinâmica ainda mais negativa de alargamento, e para uma situação de **“Ganhos Indutivos Fracos”**, a partir do modelo de importações, onde a dinâmica negativa de aprofundamento é invertida por uma dinâmica positiva de alargamento.

Os resultados obtidos apontam, também, **para potencialidades interessantes que poderão advir da evolução das relações comerciais, via importações, com a Espanha** (onde seria possível uma inversão do potencial negativo associado ao aprofundamento), **com a França e o Reino Unido** (onde seria possível uma inversão parcial do potencial negativo do aprofundamento) e com a Áustria, Grécia e Irlanda (onde seria possível encontrar ainda um potencial positivo, ainda que limitado pelo alargamento).

O Impacto da Articulação entre “Alargamento” e “Aprofundamento” nas tendências do Comércio Intra-Europeu de Portugal

Os efeitos potenciais da articulação entre alargamento e aprofundamento na economia portuguesa são, neste quadro, complexos, sendo possível aferir que, no modelo de

exportações, os valores agregados sem alargamento (UE15) são superiores aos valores agregados com alargamento (UE27) e que, no modelo de importações, os valores agregados sem alargamento (UE15) são inferiores aos valores agregados com alargamento (UE27).

A generalidade dos actuais parceiros europeus de Portugal (9 entre 14) revela, em ambos os modelos, estimativas bastante convergentes que indiciam, com o alargamento, a possibilidade de uma ligeira acentuação de fenómenos de desvio de comércio (Áustria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Holanda, Finlândia, Suécia) ou de uma ligeira redução de fenómenos de criação de comércio (Grécia, Irlanda), qualquer deles com pouca expressão no conjunto das exportações portuguesas. As estimativas obtidas deixam, neste contexto, uma margem, mais ou menos relevante, de menor convergência apenas para os restantes cinco parceiros europeus actuais de Portugal. Assim, importa destacar:

- Ao nível da clivagem dos espaços de referência para a avaliação dos fluxos, no modelo de exportações, quatro países tendem a concentrar o essencial (71,6%) dos efeitos de desvio de comércio com o alargamento (UE27 vs UE15), isto é, a **Alemanha** com 26,6%, a **França**, com 18,3%, a **Itália** com 14,7% e o **Reino Unido**, com 12,1%);
- Ao nível da clivagem dos espaços de referência para a avaliação dos fluxos, no modelo de importações, um único país, a **Espanha**, tende a concentrar o essencial (89,4%) dos efeitos de criação de comércio com o alargamento (UE27 vs UE15), surgindo apenas a **Itália**, com 9%, com um valor significativo;
- Ao nível da clivagem das dinâmicas de avaliação apenas três países tendem a revelar disparidades significativas ao nível das estimativas das exportações potenciais quer no espaço da UE15, quer no espaço da UE27, isto é, a **Espanha** [-4,5% de criação de comércio na UE15 e + 20,2% de criação de comércio na UE27 nas estimativas fornecidas pelo modelo de importações quando comparadas com as estimativas fornecidas pelo modelo de exportações], o **Reino Unido** [-1,6% de criação de comércio na UE15 e + 3,5% criação de comércio na UE27 nas estimativas fornecidas pelo modelo de importações quando comparadas com as estimativas fornecidas pelo modelo de exportações] e a **Itália** [-1,3% de criação de comércio na UE15 e + 1,9% de criação de comércio na UE27 nas estimativas fornecidas pelo modelo de importações quando comparadas com as estimativas fornecidas pelo modelo de exportações].

A **principal conclusão a retirar**, neste quadro, é a de que **embora a tendência mais provável de evolução das exportações portuguesas**, sob o impacto da articulação do “novo” processo de alargamento com o “velho” processo de aprofundamento, **seja a de um significativo desvio de comércio, existe um “caminho estreito” que pode vir a permitir seja uma moderação da intensidade desse efeito negativo de desvio de comércio**, seja, com menos probabilidade, uma inversão do próprio sentido negativo dos efeitos do alargamento da UE sobre a economia portuguesa.

A evolução das **relações bilaterais Portugal-Espanha e Portugal-Alemanha**, e do **respectivo trade-off**, constitui o **terreno decisivo de onde se determina e decide o sentido e a intensidade dos efeitos do ajustamento da economia portuguesa ao alargamento europeu**. Com efeito, face a uma tendência relevante de desvio de comércio com a **Alemanha** (oriunda do aprofundamento e agravada pelo alargamento), as estimativas indiciam, com muita clareza, que só a tendência relevante de criação de comércio com a **Espanha** (oriunda do aprofundamento e potenciada pelo alargamento) apresenta força suficiente para a poder compensar. A polarização Alemanha-Espanha pode ser generalizada, mantendo o protagonismo decisivo destes dois mercados, aos espaços central e sul da actual UE15 onde as exportações portuguesas deverão registar, respectivamente, perdas, mais fortes e prováveis, e ganhos, menos fortes e prováveis (Figura 8-3 e Figura 8-4).

Figura 8-3: A Evolução Potencial das Exportações de Portugal (UE27 vs. UE15)
 Dinâmica Potencial de Oferta
 [Liderança do pólo importador revelada pelo modelo de exportações]
 [Criação (+) / Desvio (-) de Comércio, em % das Exportações Totais]

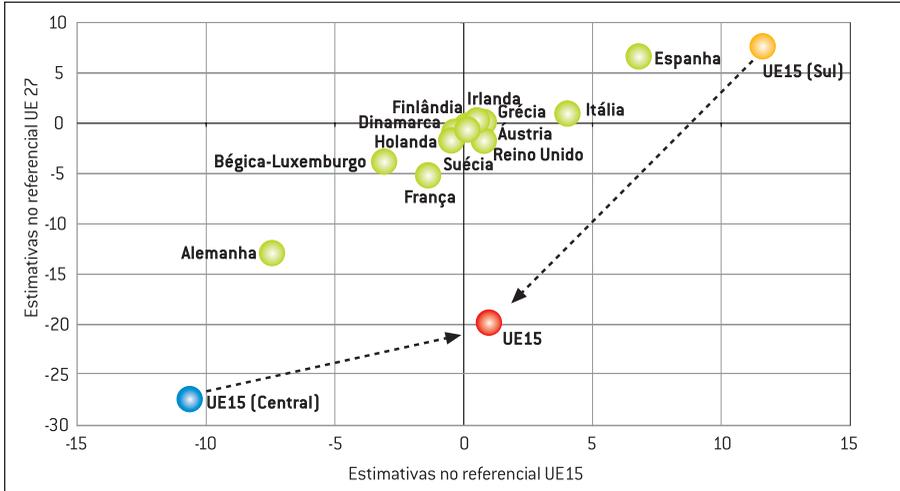
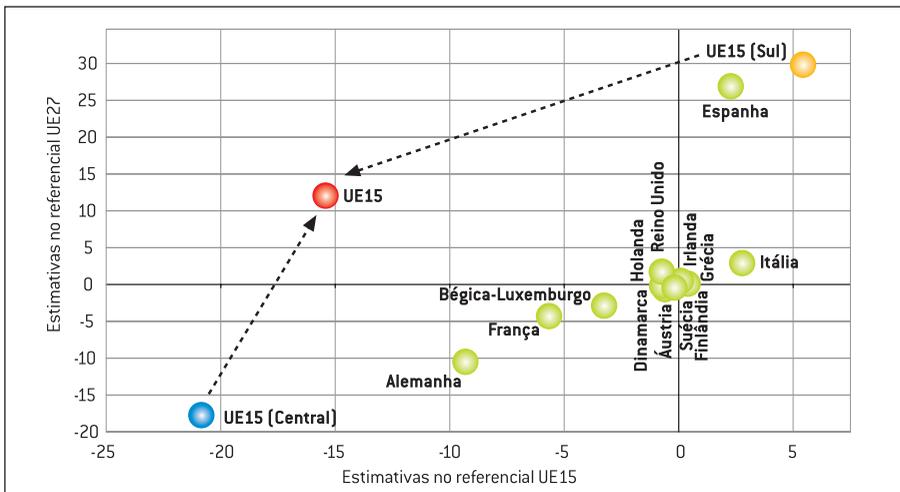


Figura 8-4: A Evolução Potencial das Exportações de Portugal (UE27 vs. UE15)
 Dinâmica Potencial de Procura
 [liderança do pólo exportador revelada pelo modelo de importações]
 [Criação (+) / Desvio (-) de Comércio, em % das Exportações Totais]



Os resultados obtidos com os modelos gravitacionais estimados são, finalmente, muito explícitos, quanto aos **dois grandes desafios do alargamento** para a evolução das exportações portuguesas, isto é, importa ser capaz de **moderar as perdas potenciais no mercado alemão e catalisar os ganhos potenciais no mercado espanhol**, para poder sair do alargamento sem perdas substanciais. As mudanças exigidas para vencer estes dois desafios parecem passar, **no caso alemão**, dado o afastamento geográfico, **mais pela consolidação e qualificação do IDE alemão em Portugal enquanto factor indutor de comércio** (investimento → comércio)

e, **no caso espanhol**, dada a proximidade geográfica, mais **por uma capacidade reforçada de venda e distribuição suportada, forçosamente, também, numa maior qualidade e valor acrescentado dos produtos** (comércio —> investimento).

A dimensão do “desafio espanhol” poderá ajudar a despoletar um interesse internacional mais vasto pelos produtos portugueses, susceptível de minorar ou inverter os efeitos de situações potencialmente negativas (França e Reino Unido) ou catalisar os efeitos de situações ligeiramente positivos (Itália, sobretudo, e, também Irlanda e Grécia) em fluxos efectivos superiores. A **capacidade de penetrar no mercado espanhol ditará, na prática, em grande medida, a extensão dos benefícios que a economia portuguesa conseguirá retirar do processo de alargamento da União Europeia.**

Os Efeitos Globais do Alargamento

Uma vez estimados os modelos gravitacionais para o espaço da UE actual e da UE alargada e, uma vez aferidos os efeitos do alargamento sobre o aprofundamento, é, por fim, chegada a altura de quantificar o efeito líquido do processo de alargamento sobre cada uma das relações bilaterais entre Portugal e os seus parceiros comerciais, quer por via das exportações quer por via das importações, e, desta forma, completar o quadro de estudo do impacto do alargamento da UE na economia portuguesa em termos agregados.

Para determinar o efeito líquido do alargamento sobre cada relação bilateral entre Portugal e os seus parceiros comerciais intra-UE15, foi deduzido um sistema de equações a partir de relações que se poderiam identificar entre ambos os processos de construção europeia (alargamento e aprofundamento) e foram formuladas várias hipóteses académicas tendo em vista a sua resolução¹³ (ver quadro Quadro 8-8).

Quadro 8-8: Efeito Líquido do Alargamento sobre as Exportações e Importações Portuguesas face aos Actuais Estados-Membros

	Efeito Líquido do Alargamento sobre as Exportações Portuguesas		Efeito Líquido do Alargamento sobre as Importações Portuguesas	
	Modelo de Exportações	Modelo de Importações	Modelo de Exportações	Modelo de Importações
	País Exportador – Portugal Países Importadores – UE		Países Exportadores – UE País Importador – Portugal	
Alemanha	-10,85	-9,31	-5,59	-3,68
Áustria	-0,10	-0,43	-0,11	0,62
Bélgica e Luxemburgo	-3,38	-2,67	-1,32	-0,73
Dinamarca	-0,73	-0,63	-0,07	0,23
Espanha	5,97	20,46	-4,10	4,45
Finlândia	-0,24	-0,20	-0,12	-0,07
França	-4,09	-4,09	-3,90	0,97
Grécia	0,15	0,15	0,04	0,24
Holanda	-1,39	-0,26	-0,98	-0,53
Irlanda	0,23	0,33	0,25	0,20
Itália	1,33	2,56	-1,95	-0,71
R. Unido	-1,19	1,16	-0,58	0,86
Suécia	-0,47	-0,35	-0,15	-0,19
UE	-14,77	6,72	-18,58	1,68

¹³A este propósito ver Caixa de Texto 8-1 - Apuramento do Efeito Líquido do Alargamento (tendo em conta os modelos gravitacionais estimados para a UE27 e para a UE15), do Relatório Final.

No que concerne às relações bilaterais, de exportação e de importação, de Portugal com os ACO, a aferição do efeito líquido do processo de alargamento, em termos do impacto que este processo produzirá no posicionamento competitivo da economia portuguesa, pressupõe que se considere a efectiva adesão dos novos países, isto é, que se assuma cada um dos ACO como um Estado Membro da UE, beneficiando, portanto, do facto de passarem a pertencer a uma área preferencial de comércio, e, mais concretamente, a um mercado interno sem barreiras regulatórias que, de outra forma impediriam ou restringiriam as relações comerciais entre aqueles países e os países da UE¹⁴.

Posteriormente, foram construídos três cenários de variação para os referidos fluxos de comércio, com base em medidas de dispersão estatística. Para este efeito, assumiu-se que os resultados do modelo de exportações constituem o extremo inferior de um intervalo de variação e que os resultados do modelo de importações constituem o extremo superior desse mesmo intervalo, obtendo-se, por conseguinte, um intervalo contínuo de variação, sobre o qual podem ser aplicadas medidas de dispersão estatística, consubstanciando os seguintes cenários: (i) **Cenário Fraco** (dado pelo valor situado no Percentil 25 do intervalo contínuo de variação), (ii) **Cenário Intermédio** (dado pelo valor situado no Percentil 50 (valor mediano) do intervalo contínuo de variação) e (iii) **Cenário Forte** (dado pelo valor situado no Percentil 75 do intervalo contínuo de variação).

Da análise dos quadros, a principal ideia que ressalta em termos de **exportações** portuguesas (Quadro 8-9) é o provável **desvio de comércio com a UE** e a provável **criação de comércio com os ACO**, confirmados quer pelo **cenário fraco** quer pelo **cenário intermédio** de variação, no caso dos actuais Estados-Membros, e por todos os cenários, no caso dos “novos” Estados-Membros. Apenas no **cenário forte** aparece a **possibilidade potencial de criação de comércio** quer com a UE15, quer com os novos Estados-Membros. Mais uma vez se constata que, no primeiro caso (UE), o desafio do mercado espanhol configura um elemento fulcral destes ganhos de comércio, sendo seguido, a alguma distância, pelo mercado italiano e, a longa distância, pelos mercados britânico e irlandês, emergindo, no essencial, a ideia de que a possibilidade de transformar o impacto do alargamento sobre a economia portuguesa num processo indutor de alguns ganhos comerciais e de assumir esse impacto como um móbil indutor de crescimento competitivo e de afirmação internacional dos produtos portugueses depende, tão somente, da capacidade das empresas portuguesas responderem afirmativamente à necessidade de darem um salto qualitativo.

Se esta meta for alcançada, Portugal conseguirá começar por se impor, numa primeira instância, no mercado espanhol, e, numa segunda instância, noutros mercados dos actuais Estados-Membros e dos novos aderentes. Caso contrário, confirmar-se-ão, os **cenários fraco e intermédio**, e, portanto, um **desvio de comércio** das nossas exportações que serão crescentemente substituídas pelos produtos oriundos de países com baixos salários e elevadas qualificações (Países de Leste).

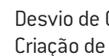
No que concerne aos resultados obtidos para as **importações** portuguesas (Quadro 8-10), qualquer dos cenários configura um **potencial de desvio de comércio com a UE** (muito justificado pela redução das importações oriundas da Alemanha e Itália) e de **criação de comércio com os ACO**, indiciando que a tendência global passará por uma deslocalização das nossas importações para Leste, numa tentativa de aproveitar o aparecimento de produtos com qualidade idêntica, mas que se apresentam a preços mais baixos.

¹⁴ Em termos práticos, a contemplação destes pressupostos traduz-se na aplicação de um valor de “1” na variável *dummy* “UE” utilizada no modelo gravitacional a 27 países, a cada país da Europa de Leste, ou seja, consiste em assumir que os ACO passam a ser membros efectivos da UE, daí resultando, obviamente, novos potenciais de criação/desvio de comércio face ao nosso país (ver 8-13, do Relatório Final).

Quadro 8-9: Efeito Líquido e Cenários de Variação (Exportações Portuguesas)

	Efeito Líquido do Alargamento		Cenários de Variação		
	Modelo de Exportações	Modelo de Importações	Cenário Fraco (Percentil 25)	Cenário Intermédio (Mediana)	Cenário Forte (Percentil 75)
País Exportador – Portugal					
Países Importadores – UE					
Alemanha	-10,85	-9,31	-10,46	-10,46	-9,70
Áustria	-0,10	-0,43	-0,35	-0,35	-0,18
Belux	-3,38	-2,67	-3,20	-3,20	-2,85
Dinamarca	-0,73	-0,63	-0,71	-0,71	-0,65
Espanha	5,97	20,46	9,59	9,59	16,84
Finlândia	-0,24	-0,20	-0,23	-0,23	-0,21
França	-4,09	-4,09	-4,09	-4,09	-4,09
Grécia	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Holanda	-1,39	-0,26	-1,11	-1,11	-0,54
Irlanda	0,23	0,33	0,25	0,25	0,30
Itália	1,33	2,56	1,64	1,64	2,25
R. Unido	-1,19	1,16	-0,60	-0,60	0,58
Suécia	-0,47	-0,35	-0,44	-0,44	-0,38
UE	-14,77	6,72	-9,40	-4,03	1,34
País Exportador – Portugal					
Países Importadores - ACO					
Bulgária	0,08	0,17	0,10	0,13	0,15
Eslovénia	0,16	0,19	0,17	0,18	0,18
Estónia	0,03	0,06	0,04	0,04	0,05
Eslováquia	0,15	0,16	0,15	0,15	0,16
Hungria	-0,09	0,17	-0,02	0,04	0,11
Letónia	0,06	0,08	0,07	0,07	0,07
Lituânia	0,11	0,17	0,12	0,14	0,16
Malta e Chipre	0,26	0,53	0,32	0,39	0,46
Polónia	0,57	0,84	0,64	0,70	0,77
Rep. Checa	0,22	0,51	0,30	0,37	0,44
Roménia	0,25	0,29	0,26	0,27	0,28
ACO	1,80	3,17	2,14	2,48	2,82
Efeito Global	-12,97	9,89	-7,26	-1,55	4,16

Legenda:

 Desvio de Comércio
 Criação de Comércio

Quadro 8-10: Efeito Líquido e Cenários de Variação (Importações Portuguesas)

	Efeito Líquido do Alargamento		Cenários de Variação		
	Modelo de Exportações	Modelo de Importações	Cenário Fraco (Percentil 25)	Cenário Intermédio (Mediana)	Cenário Forte (Percentil 75)
Países Exportadores – UE					
País Importador – Portugal					
Alemanha	-5,59	-3,68	-5,11	-4,64	-4,16
Áustria	-0,11	0,62	0,08	0,26	0,44
Belux	-1,32	-0,73	-1,17	-1,03	-0,88
Dinamarca	-0,07	0,23	0,00	0,08	0,16
Espanha	-4,10	4,45	-1,96	0,18	2,32
Finlândia	-0,12	-0,07	-0,11	-0,09	-0,08
França	-3,90	0,97	-2,68	-1,46	-0,25
Grécia	0,04	0,24	0,09	0,14	0,19
Holanda	-0,98	-0,53	-0,86	-0,75	-0,64
Irlanda	0,25	0,20	0,21	0,22	0,24
Itália	-1,95	-0,71	-1,64	-1,33	-1,02
R. Unido	-0,58	0,86	-0,22	0,14	0,50
Suécia	-0,15	-0,19	-0,18	-0,17	-0,16
UE	-18,58	1,68	-13,52	-8,45	-3,39
Países Exportadores – ACO					
País Importador – Portugal					
Bulgária	0,03	0,04	0,03	0,03	0,04
Eslovénia	0,07	0,16	0,09	0,11	0,14
Estónia	0,00	0,02	0,01	0,01	0,02
Eslováquia	0,07	0,15	0,09	0,11	0,13
Hungria	0,11	0,17	0,12	0,14	0,15
Letónia	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03
Lituânia	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03
Malta e Chipre	0,02	0,06	0,03	0,04	0,05
Polónia	0,28	0,41	0,31	0,35	0,38
Rep. Checa	0,09	0,18	0,11	0,13	0,16
Roménia	0,02	0,10	0,04	0,06	0,08
ACO	0,74	1,35	0,89	1,04	1,20
Efeito Global	-17,84	3,03	-12,63	-7,41	-2,19

Legenda:

Desvio de Comércio
 Criação de Comércio

O Comércio Externo Intra-Comunitário de Portugal Após o Alargamento a Leste (uma Análise por Sectores)

O exercício de aferição dos impactos do alargamento sobre a economia portuguesa contemplou ainda uma particularização dos efeitos globais para um nível de análise sectorial por forma a permitir distinguir o comportamento dos fluxos comerciais de um conjunto alargado de sectores e, assim, **explorar, prospectivamente, quais os sectores que serão mais ou menos afectados** (mais ou menos sensíveis) pelo alargamento da União Europeia a Leste, emitindo **indícios sobre os potenciais problemas de ajustamento e sobre as iniciativas com maiores potencialidades de sucesso**, sector a sector.

Assim, para cada sector, procedeu-se a uma estimação do modelo apresentado supra com base em técnicas de Panel Data, para 14 Estados-Membros (Bélgica e Luxemburgo =1), 11 ACO (Malta e Chipre=1), para o período de 1993-2000, e, adoptou-se, pelas razões apresentadas anteriormente, um modelo de Efeitos Fixos (Fixed Effect Model) e uma estimação WITHIN, para obter estimativas consistentes e eficientes. A base de dados utilizada foi a CHELEM - Comptes Harmonisés sur les Échanges et L'Economie Mondiale - (2002), uma vez que nela constam, justamente, fluxos bilaterais entre 83 países, para 72 categorias de produtos, os quais foram agregados em 24 sectores de bens transaccionáveis, capazes de responder igualmente a duas tipologias de análise crescentemente utilizadas na literatura económica internacional – os Factores Chave de Competitividade e os Níveis Tecnológicos.

Apresentação de Resultados e Análise de Fluxos Potenciais de Comércio (por Sectores)

Para efectuar a análise dos fluxos potenciais, sector a sector, para o conjunto dos nossos parceiros comerciais da UE27, consideram-se, à semelhança do que foi realizado na análise por países, as estimativas dos fluxos de comércio resultantes do modelo gravitacional de cada sector por forma a perceber se os níveis potenciais (de exportações/importações) são superiores ou inferiores aos níveis efectivamente observados. Quando o nível de comércio potencial está acima (abaixo) do nível de comércio efectivo, o valor do indicador é positivo (negativo), indicando que o potencial de comércio de médio prazo, naquele sector e para aquele par de países, (não) está esgotado¹⁵.

A análise sectorial dos **fluxos potenciais de exportações de Portugal para os actuais países da UE** permite consubstanciar um conjunto de considerações que se apresentam de seguida:

- As relações bilaterais entre **Portugal e Espanha** ocupam um **lugar de destaque**, uma vez que para 88% dos sectores (21 em 24) existe evidência de algum potencial de comércio de médio prazo, o que ganha contornos ainda mais interessantes se atentarmos ao facto de mais de metade daqueles (11 em 21) apresentarem potenciais médios e elevados (5, no primeiro caso, e 6, no segundo caso);
- As relações bilaterais entre **Portugal e Irlanda** ocupam **igualmente um lugar de destaque**, já que em 50% dos sectores (12 em 24) as exportações de produtos portugueses exibem potenciais positivos de médio prazo, sendo que 2/3 daqueles evidenciam potenciais médios e elevados (4 em ambos os casos);

¹⁵ Dada a extensão da calculatória efectuada neste ponto da metodologia (24 sectores para o modelo de exportações e 24 sectores para o modelo de importações, englobando os 27 países da UE alargada e contemplando a hipótese da *dummy* UE ser ou não igual a "1"), optou-se por apresentar, tão somente, no corpo do documento do Relatório Final, quadros síntese (Quadros 8-40 a 8-42, e Quadro 8-45 a 8-47) que permitem retratar os principais resultados encontrados e municiar o processo de conclusões. Em complemento desta exposição, foi configurado um anexo (ver Anexo 8-2) constituído por 48 fichas sectoriais, 24 para as exportações portuguesas e 24 para as importações portuguesas, que conglomeram os valores dos fluxos potenciais estimados, sector a sector, para as relações comerciais de Portugal com todos os restantes parceiros da UE27.

- As relações bilaterais entre **Portugal e Itália** e entre **Portugal e Reino Unido** são igualmente merecedoras de destaque já que apresentam potencial positivo para 9 dos 24 sectores estudados. O caso de **Itália** é um caso paradigmático porque **é o país que manifesta o maior número de sectores cujo resultado final** (decorrente do cruzamento do modelo das exportações com o modelo das importações), em termos de fluxos potenciais de exportações portuguesas, **é incerto** (em 5 sectores), demonstrando que o **impacto agregado estimado não encontra total correspondência a nível sectorial**;
- As relações bilaterais de **Portugal com a Alemanha, Dinamarca, Grécia, Holanda e Suécia destacam-se pela negativa** uma vez que apenas revelam potencial de comércio positivo para 4 sectores de actividade;
- Os sectores **A (Agricultura, Produção Animal e Pesca), M (Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas), Q₁ (Máquinas Não Eléctricas e Equipamentos) e T (Artigos Diversos)** são os **sectores onde as exportações portuguesas evidenciam potenciais positivos de comércio para o maior número de países parceiros da UE15** (10, no primeiro caso, e 8, nos restantes);
- O sector das **Máquinas Não Eléctricas e Equipamentos (Q₁)** é o que apresenta **potenciais de comércio mais intensos** - elevados para 3 países (Dinamarca, Finlândia e Irlanda) e médios para 4 países (Áustria, Espanha, Grécia, Reino Unido);
- O sector dos **Instrumentos de Precisão (S₂)** é o que apresenta a situação mais complicada em termos de potenciais de exportação, uma vez que os fluxos efectivos são superiores aos potenciais para todos os países parceiros da UE15.

A análise sectorial dos **fluxos potenciais de exportações de Portugal para os “novos” Estados-Membros** permite aquilatar o seguinte conjunto de aspectos conclusivos:

- As relações bilaterais **entre Portugal e a Polónia** preenchem a maior nota de relevo - uma vez que para **42% dos sectores (10 em 24) existe evidência de algum potencial de comércio de médio prazo**, o que ganha contornos ainda mais interessantes se levarmos em consideração que 70% daqueles (7 em 10) apresentam potenciais elevados de comércio – sendo seguidas pelas relações bilaterais entre Portugal e a República Checa, que manifestam potencial positivo de comércio para 8 sectores (em que 4 destes correspondem a potenciais elevados de exportação de produtos portugueses);
- O sector **D (Têxteis e Vestuário)** é o sector onde as exportações portuguesas evidenciam **potenciais positivos** (todos eles elevados) **de comércio para o maior número de países parceiros dos ACO** (mais concretamente para 2/3 dos “novos” Estados-Membros), sendo seguido pelos sectores N (Artigos de Plástico), E (Calçado e Outros Artigos de Couro), R₂ (Computadores, Equipamento Informático e de Escritório, Semicondutores e Material de Telecomunicações), M (Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas) e P1 (Metais Não Ferrosos e Produtos Metálicos), que apresentam, respectivamente, potenciais de comércio positivos para quatro países de Leste, nos dois primeiros casos, e 3, nos três últimos casos.

95

A análise sectorial dos **fluxos potenciais de importações de Portugal para os actuais países da UE15** manifesta alguns elementos importantes que importa referir, nomeadamente:

- As relações bilaterais entre **Portugal e a Irlanda destacam-se claramente face às restantes** - uma vez que **para 50% dos sectores (12 em 24) existe evidência de um potencial positivo de importações**, o que adquire maior relevo se repararmos que metade daqueles (6 em 12) apresentam potenciais elevados de comércio –, sendo seguidas pelas relações bilaterais entre Portugal e a Grécia, que manifestam potencial

- positivo de comércio para 8 sectores (em que apenas 2 destes correspondem a potenciais elevados de importação de produtos gregos);
- As relações bilaterais de importações entre **Portugal e Espanha evidenciam potenciais positivos de comércio para 5 sectores mas evidenciam, igualmente, o maior número de sectores cujo resultado final** (decorrente do cruzamento do modelo das exportações com o modelo das importações), **em termos de fluxos potenciais de importações portuguesas**, é incerto (em 5 sectores);
 - As relações bilaterais entre **Portugal e a Bélgica, Luxemburgo, Holanda e França** apresentam todas **potenciais negativos de importação para a totalidade dos sectores em estudo**, indiciando que os fluxos efectivos suplantam os fluxos potenciais, facto este que deverá estar intimamente relacionado com a forte vocação importadora da economia portuguesa;
 - Os sectores A (Agricultura, Produção Animal e Pesca) e R₁ (Máquinas e Aparelhos Eléctricos) são os sectores que apresentam o maior número de potenciais de importação positivos para o espaço da UE (oriundos de 5 parceiros, em ambos os casos).

A observação, com lente sectorial, dos **fluxos potenciais de importações de Portugal a partir dos países candidatos** torna possível evidenciar os seguintes aspectos:

- O **sector D (Têxteis e Vestuário) é o sector onde os produtos dos ACO parecem possuir maior potencial de importação por parte da economia portuguesa**, uma vez que para 2/3 (8 em 12) as exportações dos países candidatos evidenciam fluxos potenciais superiores aos fluxos efectivamente observados; segue-se-lhe o sector E (Calçado e Outros Artigos de Couro) que apresenta, igualmente, potenciais de comércio positivos para as relações bilaterais de Portugal com 5 ACO;
- As relações bilaterais de importação entre **Portugal e a Polónia destacam-se** face às demais, não só **pelo número de sectores** que evidenciam potencial de comércio de médio prazo (12 em 24), mas também pelo facto da maior parte deles revelar **potenciais elevados**;
- As relações bilaterais de importação entre **Portugal e a República Checa** e entre **Portugal e a Hungria** revelam alguma **predominância de potenciais positivos de comércio** (para 8 e 7 sectores, respectivamente).

Os Impactos Sectoriais do Alargamento na Estrutura Sectorial dos Fluxos Comerciais Portugueses: uma visão orientada por Factores Chave de Competitividade e por Níveis de Intensidade Tecnológica

Neste ponto, procura-se concretizar as principais ameaças e oportunidades identificadas ao nível sectorial, transpondo-as para uma lógica mais geral de competitividade da economia portuguesa, usando para o efeito dois instrumentos fundamentais e crescentemente consagrados na literatura económica internacional – os factores chave de competitividade e os níveis de intensidade tecnológica.

Em ambos os casos, começa-se por realizar um retrato da composição e do peso relativo de cada factor chave de competitividade (ou de cada nível de intensidade tecnológica) na estrutura de exportações e de importações portuguesas, tomando como período de referência o último ano da amostra (ano 2000), para, numa segunda fase, aferir das consequências que o processo de alargamento terá no posicionamento competitivo da economia portuguesa face aos “velhos” e face aos “novos” Estados-Membros. Nesta segunda etapa, procede-se, por um lado, à ponderação dos fluxos potenciais obtidos no ponto anterior pelo peso de cada sector na estrutura de exportações e de importações, respectivamente, e, por outro lado, efectua-se o

cruzamento dos resultados sectoriais obtidos pelo modelo das exportações e pelo modelo das importações, através do apuramento de uma média aritmética simples dos dois valores, obtendo-se, assim, uma variação percentual para cada sector de actividade, pelo que o conjunto de variações percentuais parcelares configurarão uma variação percentual cumulativa para cada factor chave de competitividade (ou para cada nível de intensidade tecnológica) e, desta forma, tornar-se-á possível aquilatar os impactos do processo de alargamento na estrutura sectorial dos fluxos de comércio portugueses.

A **análise do peso relativo dos Factores Chave de Competitividade na estrutura de exportações portuguesas** (Quadro 8-11) permite constatar que os **Bens Intensivos em Trabalho Directo**, com 33%, e os **Bens Intensivos em Economias de Escala**, com 25%, são responsáveis por **3/5 do total das exportações portuguesas**, valores estes que são, em larga medida, explicados pelo peso dos Têxteis e Vestuário (no primeiro caso) e do Material de Transporte (no segundo caso). Note-se também, no âmbito da estrutura de exportações portuguesas, a reduzida importância relativa de sectores afectos a um maior grau de incorporação de factores produtivos avançados e de sofisticação tecnológica (Bens Intensivos em Diferenciação de Produtos e Bens Intensivos em I&D), que, em conjunto, apresentam o mesmo peso relativo que os bens intensivos em recursos naturais (21%) – ver Quadro 8-11.

Quadro 8-11: Peso Relativo dos Factores Chave de Competitividade na Estrutura de Exportações Portuguesas

	Valor das Exportações (ano 2000) 1000 USD	Peso no FCC (%)	Peso no Total (%)
Total	22.360,38		100,00
Bens Intensivos em Recursos Naturais	4.683,78		20,95
A – Agricultura, Produção Animal e Pesca	570,24	12,17	2,55
C – Alimentação e Bebidas	1.258,10	26,86	5,63
F – Madeira, Cortiça e Mobiliário	1.221,94	26,09	5,46
G – Pasta e Papel	1.103,33	23,56	4,93
I – Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	378,79	8,09	1,69
O ₁ – Cimento e Outros Materiais de Construção	151,38	3,23	0,68
Bens Intensivos em Trabalho Directo	7.320,03		32,74
D – Têxteis e Vestuário	4.360,34	59,57	19,50
E – Calçado e Outros Artigos de Couro	1.657,37	22,64	7,41
P ₁ – Metais Não Ferrosos e Produtos Metálicos	1.302,32	17,79	5,82
Bens Intensivos em Economias de Escala	5.686,60		25,43
H – Edição	38,22	0,67	0,17
L – Borracha	215,59	3,79	0,96
M – Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas	631,86	11,11	2,83
N – Artigos de Plástico	542,10	9,53	2,42
O ₂ – Vidros e Cerâmica	599,26	10,54	2,68
P ₂ – Siderurgia (Ferro e Aço)	243,91	4,29	1,09
S ₁ – Material de Transporte (excluindo a aeronáutica)	3.415,65	60,06	15,28
Bens Intensivos em Diferenciação dos Produtos	2.354,69		10,53
Q ₁ – Máquinas Não Eléctricas e Equipamentos	746,77	31,71	3,34
R ₁ – Máquinas e Aparelhos Eléctricos	1.607,93	68,29	7,19
Bens Intensivos em I&D	2.315,28		10,35
J – Produtos Farmacêuticos	220,68	9,53	0,99
Q ₂ – Instrumentos de Precisão	134,18	5,80	0,60
R ₂ – Comput., Equip. Inform. e Escritório, Semicondutores e Mat. Telecom.	1.834,61	79,24	8,20
S ₂ – Aeronáutica	125,81	5,43	0,56

Quadro 8-12: Evolução do Peso Relativo dos Factores Chave de Competitividade nas Exportações Portuguesas para a UE15 e para os ACO

	Potencial vs. Efectivo Ponderado pelo peso de cada sector na estrutura de exportações portuguesas					
	UE			ACO		
	Mod. Export	Mod. Import	Média	Mod. Export	Mod. Import	Média
Total	-106,82	-268,55	-187,69	662,90	511,89	587,40
Bens Intensivos em Recursos Naturais	18,72	-18,08	0,32	130,29	198,81	164,55
A – Agricultura, Produção Animal e Pesca	3,11	61,14	32,13	1,41	3,59	2,50
C – Alimentação e Bebidas	-19,50	4,67	-7,42	112,68	219,70	166,19
F – Madeira, Cortiça e Mobiliário	70,42	-32,49	18,97	13,94	-14,27	-0,16
G – Pasta e Papel	-30,64	-46,88	-38,76	2,25	-10,21	-3,98
I – Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	-3,34	-0,13	-1,74	0,00	0,00	0,00
O ₁ – Cimento e Outros Materiais de Construção	-1,33	-4,40	-2,86	0,00	0,00	0,00
Bens Intensivos em Trabalho Directo	-7,13	-216,96	-112,05	423,03	217,81	320,42
D – Têxteis e Vestuário	-27,39	-166,73	-97,06	335,69	214,92	275,31
E – Calçado e Outros Artigos de Couro	11,57	-57,90	-23,17	73,04	0,76	36,90
P ₁ – Metais Não Ferrosos e Produtos Metálicos	8,69	7,67	8,18	14,30	2,12	8,21
Bens Intensivos em Economias de Escala	-136,64	-54,25	-95,44	62,77	45,61	54,19
H – Edição	-0,36	0,64	0,14	0,00	0,00	0,00
L – Borracha	-4,30	-3,96	-4,13	-1,37	-3,69	-2,53
M – Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas	4,49	67,67	36,08	9,02	42,62	25,82
N – Artigos de Plástico	-1,36	-2,14	-1,75	14,77	4,09	9,43
O ₂ – Vidros e Cerâmica	-5,41	-15,18	-10,29	7,37	1,42	4,39
P ₂ – Siderurgia (Ferro e Aço)	-3,09	49,50	23,21	0,00	0,00	0,00
S ₁ – Material de Transporte (excluindo a aeronáutica)	-126,62	-150,78	-138,70	32,98	1,19	17,09
Bens Intensivos em Diferenciação dos Produtos	6,65	11,23	8,94	-1,08	-13,87	-7,48
Q ₁ – Máquinas Não Eléctricas e Equipamentos	3,59	31,92	17,75	1,75	0,77	1,26
R ₁ – Máquinas e Aparelhos Eléctricos	3,07	-20,69	-8,81	-2,83	-14,65	-8,74
Bens Intensivos em I&D	11,57	9,52	10,54	47,89	63,53	55,71
J – Produtos Farmacêuticos	-5,96	6,76	0,40	2,68	17,44	10,06
Q ₂ – Instrumentos de Precisão	-1,30	0,04	-0,63	-0,54	-0,56	-0,55
R ₂ – Comput., Equip. Inform. e Escritório, Semicondutores e Mat. Telecom.	22,68	5,42	14,05	45,75	46,64	46,20
S ₂ – Aeronáutica	-3,84	-2,70	-3,27	0,00	0,00	0,00

Se cruzarmos estas evidências com a evolução prevista para o comportamento potencial de cada FCC (Quadro 8-12), facilmente se depreende que **os Factores Chave de Competitividade que apresentam potenciais de comércio mais negativos com a UE15 são, precisamente, os que pesam mais na estrutura de exportações portuguesas**, isto é, os **Bens Intensivos em Trabalho Directo e em Economias de Escala**, facto este que decorre directamente de uma re-orientação das importações dos actuais Estados-Membros para os mercados mais a Leste, que se apresentam à competição nos mercados internacionais com produtos a preços mais baixos (porque assentes em menores custos de produção) e de qualidade não muito inferior (porque concebidos ou intervencionados por recursos humanos com elevadas qualificações). De modo inverso, os FCC que apresentam potenciais de comércio mais positivos são precisamente aqueles que pesam menos na nossa estrutura de exportações, ou seja, os Bens Intensivos em Diferenciação de Produtos e em I&D.

No que concerne às relações de exportação entre Portugal e os ACO (ver Quadro 8-12), verifica-se que 4 dos 5 FCC apresentam potenciais agregados de evolução caracterizados por um sinal positivo e uma forte intensidade, recaindo o destaque principal nos Bens Intensivos em Trabalho Directo, essencialmente por via do Sector D (Têxteis e Vestuário). Com esta constatação, torna-se possível induzir que, com o alargamento da UE, ocorrerá um fenómeno de substituição dos mercados de destino das nossas exportações, passando a ser dado maior ênfase às potencialidades advindas do Leste.

Quadro 8-13: Peso Relativo dos Níveis de Intensidade Tecnológica na Estrutura de Exportações Portuguesas

	Valor das Exportações (ano 2000) 1000 USD	Peso no NIT (%)	Peso no Total (%)
Total	21.790,14¹⁶		100,00
Baixa Tecnologia	9.639,30		44,24
C – Alimentação e Bebidas	1.258,10	13,05	5,77
D – Têxteis e Vestuário	4.360,34	45,23	20,01
E – Calçado e Outros Artigos de Couro	1.657,37	17,19	7,61
F – Madeira, Cortiça e Mobiliário	1.221,94	12,68	5,61
G – Pasta e Papel	1.103,33	11,45	5,06
H – Edição	38,22	0,40	0,18
Média-Baixa Tecnologia	3.433,36		15,76
I – Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	378,79	11,03	1,74
L – Borracha	215,59	6,28	0,99
N – Artigos de Plástico	542,10	15,79	2,49
O ₁ – Cimento e Outros Materiais de Construção	151,38	4,41	0,69
O ₂ – Vidros e Cerâmica	599,26	17,45	2,75
P ₁ – Metais Não Ferrosos e Produtos Metálicos	1.302,32	37,93	5,98
P ₂ – Siderurgia [Ferro e Aço]	243,91	7,10	1,12
Média-Alta Tecnologia	6.402,20		29,38
M – Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas	631,86	9,87	2,90
Q ₁ – Máquinas Não Eléctricas e Equipamentos	746,77	11,66	3,43
R ₁ – Máquinas e Aparelhos Eléctricos	1.607,93	25,12	7,38
S ₁ – Material de Transporte (excluindo a aeronáutica)	3.415,65	53,35	15,68
Alta Tecnologia	2.315,28		10,63
J – Produtos Farmacêuticos	220,68	9,53	1,01
Q ₂ – Instrumentos de Precisão	134,18	5,80	0,62
R ₂ – Comput., Equip. Inform. e Escritório, Semicondutores e Mat. Telecom.	1.834,61	79,24	8,42
S ₂ – Aeronáutica	125,81	5,43	0,58

¹⁶ Este valor é diferente do apresentado no Quadro 8-11, pelo facto de aqui não estar contemplado, ao contrário do que se passava anteriormente, o valor exportado pelo sector A - Agricultura, Produção Animal e Pesca.

Se efectuarmos uma análise da **composição das exportações portuguesas por Níveis de Intensidade Tecnológica (NIT)**, verifica-se (ver Quadro 8-13) uma **elevada percentagem de sectores que utilizam Baixa Tecnologia (44%)**, comparativamente a sectores que utilizam níveis tecnológicos mais avançados. Inclusive, **os sectores que utilizam a tecnologia mais evoluída (Alta Tecnologia) são precisamente os sectores com menor importância relativa no contexto das exportações portuguesas (11%)**.

Ao cruzarmos este retrato estático com a evolução dinâmica preconizada para cada sector, pela abordagem gravitacional aplicada ao longo deste capítulo, torna-se possível perceber que, em termos do relacionamento exportador Portugal-UE15, **os níveis de intensidade tecnológica que apresentam potenciais de comércio mais negativos são, efectivamente, aqueles que possuem pesos mais elevados no contexto das exportações portuguesas, ou seja, os sectores de Baixa Tecnologia e os sectores de Média-Alta Tecnologia** (ver Quadro 8-14).

No que concerne às relações bilaterais de exportação entre **Portugal e a globalidade dos “novos” Estados-Membros da União Europeia alargada**, verifica-se que o **nível de intensidade tecnológica que apresenta o potencial de evolução mais positivo diz respeito aos sectores que utilizam Baixa Tecnologia**, verificando-se, à semelhança dos FCC, um efeito de redireccionamento das nossas exportações, nos sectores C, D, E, F, G e H, para os novos mercados comunitários que se apresentarão totalmente integrados no mercado interno europeu, a partir de 1 de Maio de 2004.

Quadro 8-14: Evolução do Peso Relativo dos Níveis de Intensidade Tecnológica nas Exportações Portuguesas para a UE15 e para os ACO

	Potencial vs. Efectivo Ponderado pelo peso de cada sector na estrutura de exportações portuguesas					
	UE			ACO		
	Mod. Export	Mod. Import	Média	Mod. Export	Mod. Import	Média
Total	-87,31	-273,22	-180,27	550,21	292,20	421,20
Baixa Tecnologia	26,72	-242,21	-107,75	426,33	194,80	310,56
C – Alimentação e Bebidas	3,11	61,14	32,13	1,41	3,59	2,50
D – Têxteis e Vestuário	-27,39	-166,73	-97,06	335,69	214,92	275,31
E – Calçado e Outros Artigos de Couro	11,57	-57,90	-23,17	73,04	0,76	36,90
F – Madeira, Cortiça e Mobiliário	70,42	-32,49	18,97	13,94	-14,27	-0,16
G – Pasta e Papel	-30,64	-46,88	-38,76	2,25	-10,21	-3,98
H – Edição	-0,36	0,64	0,14	0,00	0,00	0,00
Média-Baixa Tecnologia	-10,13	31,35	10,61	35,07	3,93	19,50
I – Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	-3,34	-0,13	-1,74	0,00	0,00	0,00
L – Borracha	-4,30	-3,96	-4,13	-1,37	-3,69	-2,53
N – Artigos de Plástico	-1,36	-2,14	-1,75	14,77	4,09	9,43
O ₁ – Cimento e Outros Materiais de Construção	-1,33	-4,40	-2,86	0,00	0,00	0,00
O ₂ – Vidros e Cerâmica	-5,41	-15,18	-10,29	7,37	1,42	4,39
P ₁ – Metais Não Ferrosos e Produtos Metálicos	8,69	7,67	8,18	14,30	2,12	8,21
P ₂ – Siderurgia (Ferro e Aço)	-3,09	49,50	23,21	0,00	0,00	0,00
Média-Alta Tecnologia	-115,47	-71,88	-93,67	40,92	29,93	35,43
M – Outros Produtos Químicos e Fibras Sintéticas	4,49	67,67	36,08	9,02	42,62	25,82
Q ₁ – Máquinas Não Eléctricas e Equipamentos	3,59	31,92	17,75	1,75	0,77	1,26
R ₁ – Máquinas e Aparelhos Eléctricos	3,07	-20,69	-8,81	-2,83	-14,65	-8,74
S ₁ – Material de Transporte (excluindo a aeronáutica)	-126,62	-150,78	-138,70	32,98	1,19	17,09
Alta Tecnologia	11,57	9,52	10,54	47,89	63,53	55,71
J – Produtos Farmacêuticos	-5,96	6,76	0,40	2,68	17,44	10,06
Q ₂ – Instrumentos de Precisão	-1,30	0,04	-0,63	-0,54	-0,56	-0,55
R ₂ – Comput., Equip. Inform. e Escritório, Semicondutores e Mat. Telecom.	22,68	5,42	14,05	45,75	46,64	46,20
S ₂ – Aeronáutica	-3,84	-2,70	-3,27	0,00	0,00	0,00

Em suma, e de uma forma conclusiva que **concilia os resultados dos FCC e dos NIT**, é possível aferir que, regra geral, **as relações de exportação entre Portugal e os actuais Estados-Membros resultarão numa perda de capacidade competitiva**, e, de forma simétrica, **as relações de exportação entre Portugal e os ACO traduzir-se-ão em ganhos competitivos** que, poderão, de alguma forma, compensar as perdas com os Estados da UE15. Esta é uma **conclusão que assenta na composição actual do nosso modelo competitivo (reduzida predominância de factores produtivos indutores de maior valor acrescentado e reduzida incorporação e sofisticação tecnológica dos produtos portugueses) e que, portanto, pode significar o seu esgotamento num contexto competitivo a 27 países.**

Isto é, se é verdade que **sem mudar o conteúdo intrínseco do nosso padrão de especialização, é provável** que, no curto prazo, obtenhamos **algum mercado nos “novos Estados-Membros” por via de um menor grau de desenvolvimento deste conjunto de países e de um menor nível de sofisticação da procura ali presente**, esta seria **uma opção de “fuga para a frente”**, já que a prazo também perderíamos estes mercados, à medida que a integração dos ACO seja mais plena e os níveis de desenvolvimento intra-UE27 sejam menos heterogéneos. Esta **“evolução na continuidade”** seria, para além de **incauta, impossível de concretizar**, uma vez que a nossa posição competitiva no espaço dos países da UE15 continuaria a agravar-se e, muito provavelmente, os **custos de recuperação seriam muito mais elevados quer em tempo, quer em dificuldades.**

Posto isto, parece-nos que a **melhor solução**, porque se pode traduzir em **ganhos efectivos a prazo**, é a **de lançar as sementes de uma “mudança sustentável”**, ou seja, **efectuar apostas diferenciadas para mercados diferentes**, o que na prática passa, desde logo, por um **esforço de correcção do peso que os FCC mais evoluídos e os NIT mais avançados possuem na nossa estrutura de exportações no sentido de incrementar o valor efectivo dos produtos portugueses e, por conseguinte, a sua capacidade diferenciadora face aos restantes produtos produzidos no contexto da UE alargada**. No período de tempo em que se lançam as bases desta mudança de atitude competitiva, é possível concretizar ganhos efectivos nos mercados a Leste, mas desta feita sabendo *à priori* que quando os requisitos mudarem, Portugal estará preparado para enfrentar também esses mercados, uma vez que entretanto já foi construindo uma **aposta sólida em factores intangíveis de competitividade e, assim, minorando e até invertendo a situação menos positiva prevista para a evolução das relações comerciais com os actuais Estados-Membros.**

Em termos de **importações portuguesas**, é possível aquilatar, pela observação do conjunto de quadros apresentados supra (ver Quadros 8-29 a Quadro 8-32 do Relatório Final), que **as relações portuguesas com os ACO apresentam potenciais positivos de comércio para todos os Factores-Chave de Competitividade e para todos os Níveis de Intensidade Tecnológica, indiciando, claramente, uma reorientação dos mercados de origem dos produtos que importamos para o conjunto de países situados mais a Leste.**

Esta afirmação pode também ser confirmada ao olharmos para os **potenciais de comércio** que as importações portuguesas evidenciam **face aos actuais Estados-Membros da UE**. Com efeito, se observarmos a evolução do peso relativo quer dos FCC, quer dos NIT nas importações portuguesas oriundas da UE15, verifica-se que **apenas num dos grupos que os constituem (Bens Intensivos em Diferenciação de Produtos, no caso dos FCC, e Baixa Tecnologia, no caso dos NIT) é que se registam potenciais positivos de comércio.**

Neste contexto de importações, não existe propriamente uma melhor estratégia que não seja a de satisfazer as preferências dos consumidores e as necessidades das empresas, no período de tempo mais curto e com custos mais reduzidos.

Indicador de Capacidade Competitiva (Grau de Adequação das Exportações Portuguesas às Importações dos Estados-Membros da UE Alargada)

A capacidade de Portugal orientar o seu comércio para os restantes Estados-Membros da União Europeia alargada depende da sua **aptidão em fornecer exportações competitivas que correspondam a necessidades de importação dessas economias**, ou seja, da sua capacidade de adaptar os seus produtos (oferta doméstica) de forma a satisfazer a procura europeia. Num contexto em que se fala de potenciais de desvio e criação de comércio, entre Portugal e os parceiros da UE27, entende-se como importante a introdução de um indicador de composição das trocas de produtos (COS), que possa funcionar como um **indicador do grau de adequação entre as exportações portuguesas e as importações europeias**, ou seja, que possa indiciar em que medida “aquilo que vendemos à Europa” é, ou não, “aquilo que a Europa quer comprar”¹⁷.

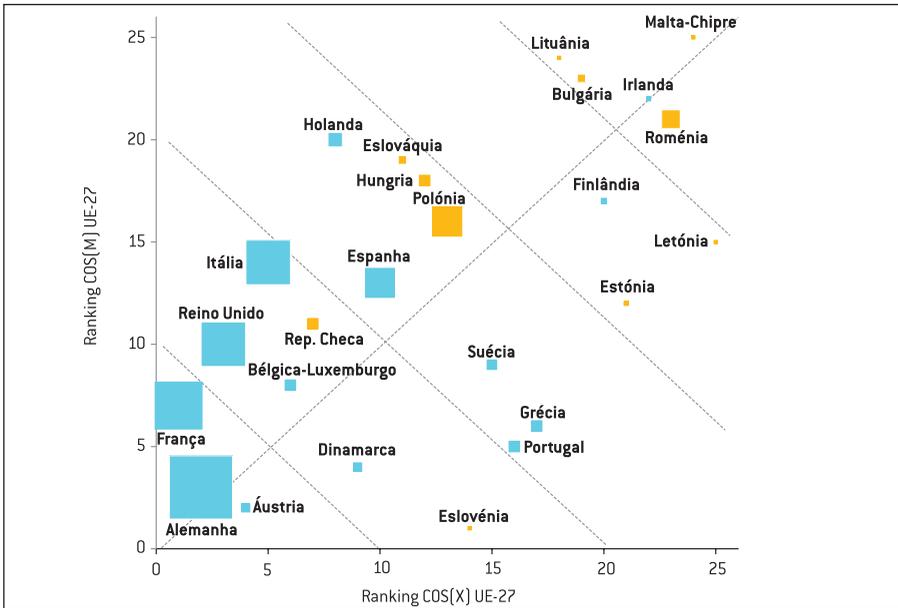
Da análise efectuada por cosenos médios, torna-se possível perceber que Portugal, em termos de posição relativa, ocupa a parte inferior da tabela, apresentando o coseno médio mais baixo (0,57) dos países que têm $COS_{ij} > 0,5$, evidenciando, por um lado, que aproximadamente 3/5 das nossas exportações têm potencialidades para satisfazer procura europeia no contexto da UE alargada e, por outro lado, que mais de 40% das nossas exportações não têm potencial de mercado intra-UE27. Se, a este facto, juntarmos a constatação de que **existem países da Europa de Leste** (República Checa, em maior grau, e Polónia e Eslovénia, em menor grau) **cujos vectores de exportações encontram já um grau de adequação, relativamente às importações europeias, superior ao nosso**, torna-se possível aquilatar a **necessidade de mudança do nosso modelo competitivo, mais concretamente, a necessidade de mudança dos pesos relativos das várias categorias de produtos do nosso vector de exportações, em direcção a uma aposta, cada vez mais vincada, em produtos de maior valor acrescentado (mais diferenciados ou mais intensivos em I&D) capazes de “vingar” no mercado europeu.**

Olhando para as **exportações portuguesas no contexto da UE15**, constata-se que Portugal não apresenta nenhum coseno com valor superior ao máximo dos cosenos médios, ou seja, os nossos produtos evidenciam características mais ou menos transversais que têm potencial para servir uma parte das procuras europeias, mas **não existe um ou mais países com capacidade acrescida para se constituírem como mercado privilegiado de destino das nossas exportações** ($COS_{ij} > 0,8$), o que, em termos práticos, **aponta para uma insuficiente diferenciação dos produtos portugueses face a produtos produzidos noutros países europeus e, em termos mais latos, para uma mudança do posicionamento competitivo e do valor incorporado da oferta oriunda de Portugal.**

Olhando para **as características da procura portuguesa**, face ao mundo, no contexto da UE15, salienta-se a **elevada capacidade dos produtos exportados pela Espanha, França e Alemanha em satisfazer as preferências dos consumidores portugueses (quando se tratam de bens de consumo final) e as necessidades da indústria (quando se tratam de bens de consumo intermédio)**, já que mais de 5/6 das exportações daqueles países têm potencial de mercado em Portugal. No pólo oposto, a Irlanda e a Finlândia, países claramente orientados para a exportação de produtos tecnologicamente avançados e intensivos em I&D, surgem como aqueles países cujas exportações menos se adequam à procura portuguesa, indiciando que as preferências e as necessidades que necessitam de ser satisfeitas no nosso país ainda não atingiram os padrões de exigência exibidos noutros mercados europeus.

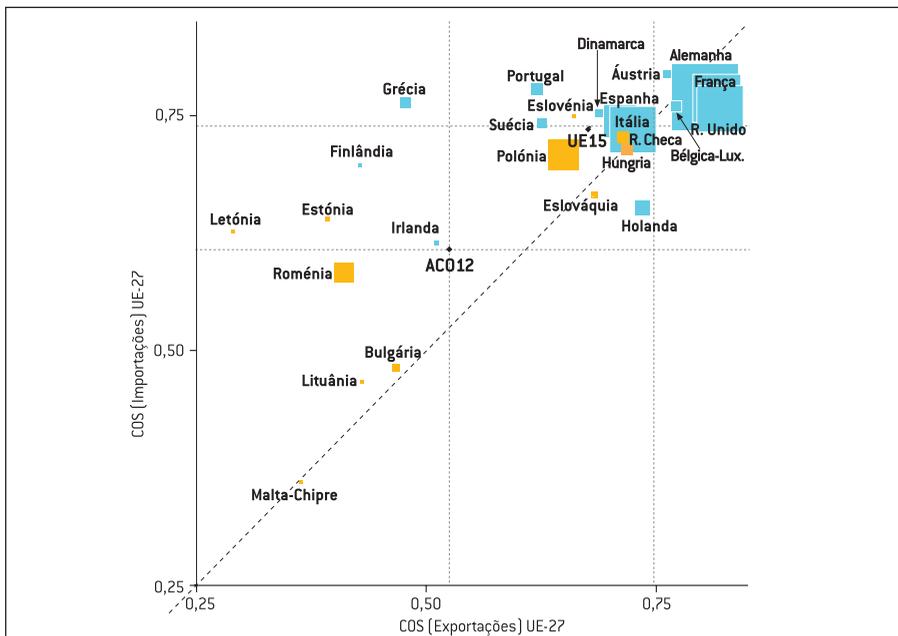
¹⁷ Os valores do COS estão compreendidos entre 0 e 1. Assim, se a composição de exportações, por produto, do país i for idêntica à estrutura de importações do país j, então, as estruturas correspondem perfeitamente e, portanto, não só existe possibilidade de comércio entre os parceiros, como a intensidade do comércio expectável é elevada.

Gráfico 8-1: Rankings de Adequação das Estruturas de Exportação e Importação na Europa Alargada (UE27)^(*)



^(*) Os vários países são representados por pontos dimensionados de acordo com a respectiva população, na medida em que as estruturas de especialização internacional, se reflectem o grau de industrialização e desenvolvimento competitivo das diferentes economias nacionais, reflectem, também, as diferenças entre “grandes”, “pequenas” e “muito pequenas” economias.

Gráfico 8-2: Adequação das Estruturas de Exportação e Importação na Europa Alargada (UE27)^(*)



^(*) Os vários países são representados por pontos dimensionados de acordo com a respectiva população.

Se pensarmos nas **relações de Portugal com os novos aderentes**, em termos de potenciais de comércio, verifica-se que **os produtos portugueses têm maior potencial de mercado na Eslovénia, República Checa, Roménia, Estónia e Polónia**. Se, por outro lado, olharmos para o grau de adequação entre as **exportações dos ACO e as importações portuguesas**, constata-se que a República Checa, a Eslováquia e a Eslovénia revelam um vector de exportações com elevada probabilidade de mercado no nosso país, uma vez que mais de 3/4 dos produtos exportados por aqueles países são, efectivamente, produtos procurados por Portugal no estrangeiro.

Em suma, **Portugal ocupa uma das últimas posições, entre os actuais Estados-Membros, em termos de exportações (fraco vendedor** qualitativo e, portanto, fraca capacidade de satisfazer procuras europeias) **e uma das primeiras posições em termos de importações (grande comprador)**.

8.2 Os Resultados da Abordagem baseada num Modelo Macroeconómico: os “Choques” do Alargamento no Horizonte 2004-2009

O objectivo fundamental desta secção é o de analisar os efeitos do alargamento sobre um conjunto de equilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa como sejam o crescimento, o emprego, as contas públicas, as contas externas e o comportamento dos preços.

O exercício foi realizado com recurso a um modelo macroeconómico – MACRO-2002 - com objectivo de modelizar os mecanismos de transmissão de “choques”, exógenos ou endógenos, e/ou de políticas económicas, estruturais ou conjunturais, sobre a economia portuguesa, por forma a avaliar os respectivos efeitos directos, indirectos e induzidos, quer ao nível macroeconómico, quer ao nível do respectivo impacto regional e sectorial.

A avaliação dos impactos macroeconómicos considerou, no quadro deste exercício de quantificação, quatro tipos de efeitos decorrentes do alargamento da União Europeia: efeitos globais do alargamento no mercado interno da União Europeia (ganhos de eficiência e aumento da concorrência); efeitos de criação e desvio de comércio; efeitos sobre os movimentos de factores (alterações nos fluxos de investimento directo estrangeiro e nos fluxos migratórios de activos); efeito restritivo sobre os financiamentos comunitários a Portugal no próximo ciclo de programação financeira, 2007-2013 (redução do nível de investimento induzido pelos fundos estruturais).

Avaliação dos Efeitos Macroeconómicos decorrentes do Alargamento

Tendo identificado, nas secções anteriores, os principais choques, e respectivas quantificações, bem como um conjunto de outros aspectos que são relevantes no exercício de avaliação dos impactos macroeconómicos do alargamento, é possível proceder, agora, à avaliação desses impactos.

As simulações apresentadas dizem respeito à consideração de quatro cenários globais de impacto do alargamento, que decorrem dos quatro cenários relativamente ao impacto do alargamento sobre o comércio externo português, sendo combinados com os cenários relativamente aos fluxos de IDE e sendo mantidas constantes as hipóteses de quantificação dos restantes choques:

- **Cenário Dinâmica Passiva (“Flow Taker”) Alargamento:** este cenário resulta da combinação do cenário correspondente relativamente ao impacto do alargamento sobre as exportações com o cenário baixo em termos de fluxos de IDE – corresponderá ao “piores” cenário de impacto do alargamento;

- **Cenário Dinâmica Passiva (“Flow Taker”) Aprofundamento + Alargamento:** este cenário resulta da combinação do cenário correspondente relativamente ao impacto do alargamento sobre as exportações com o cenário médio em termos de fluxos de IDE;
- **Cenário Dinâmica Activa (“Flow Maker”) Aprofundamento + Alargamento:** este cenário resulta da combinação do cenário correspondente relativamente ao impacto do alargamento sobre as exportações com o cenário médio em termos de fluxos de IDE;
- **Cenário Dinâmica Activa (“Flow Maker”) Alargamento:** este cenário resulta da combinação do cenário correspondente relativamente ao impacto do alargamento sobre as exportações com o cenário alto em termos de fluxos de IDE – corresponderá ao “melhor” cenário de impacto do alargamento.

A simulação inicial dos impactos do alargamento, nos quatro cenários, considera que os choques são implementados como uma alteração global no momento inicial, que se mantém de forma permanente, excepto para os casos em que os choques estão estimados por ano como sejam os relativos ao IDE e aos financiamentos comunitários.

Os **cenários com impacto negativo** sobre as exportações são depois conjugados com 3 cenários por padrão de resposta das exportações portuguesas ao choque do alargamento, em que são consideradas as seguintes hipóteses alternativas quanto ao padrão temporal do choque e/ou reacção dos agentes económicos aos choques do alargamento, procurando ilustrar a respectiva influência nos resultados:

- **cenário 1 (reajustamento):** as exportações conhecem, entre 2004 e 2007, uma queda global correspondente ao efeito estimado pelo modelo gravitacional nos diversos cenários, a que se segue um reajustamento do comportamento dos agentes que conseguem encontrar forma de compensar a capacidade concorrencial perdida, culminando numa situação em que em 2009 as exportações já recuperaram para uma trajectória superior à verificada na situação de não alargamento;
- **cenário 2 (perda definitiva):** as exportações conhecem, entre 2004 e 2007, uma perda acumulada correspondente ao efeito estimado pelo modelo gravitacional para cada cenário, sendo esta perda definitiva;
- **cenário 3 (perda temporária):** as exportações registam, entre 2004 e 2007, uma queda global correspondente ao efeito estimado pelo modelo gravitacional para cada cenário, recuperando em 2009 para a trajectória equivalente à da situação de não alargamento.

Os **cenários com impacto positivo** sobre as exportações são, pelo seu lado, conjugados com um padrão de resposta das exportações que contempla uma trajectória mais realista, na medida em que, implicando uma alteração da especialização produtiva da economia portuguesa e do próprio modelo de negócio das empresas exportadoras, não é possível simular um padrão temporal do tipo “big bang”, mas antes um padrão temporal do tipo “mounting wave”. Assume-se, nestas simulações, que as exportações sofrem inicialmente uma queda idêntica à do **Cenário Dinâmica Passiva (“Flow Taker”) Aprofundamento+Alargamento** mas que, face ao ajustamento de comportamento dos agentes, se inicia uma trajectória de recuperação progressiva que lhes permite chegar, no final do período, ao ganho indiciado pelos modelos gravitacionais de fluxos de importações dos nossos parceiros na UE27. Para cada simulação são retidos os impactos do alargamento sobre um conjunto de equilíbrios macroeconómicos da economia Portuguesa: crescimento do PIB, evolução da taxa de desemprego e saldo da balança comercial em % do PIB.

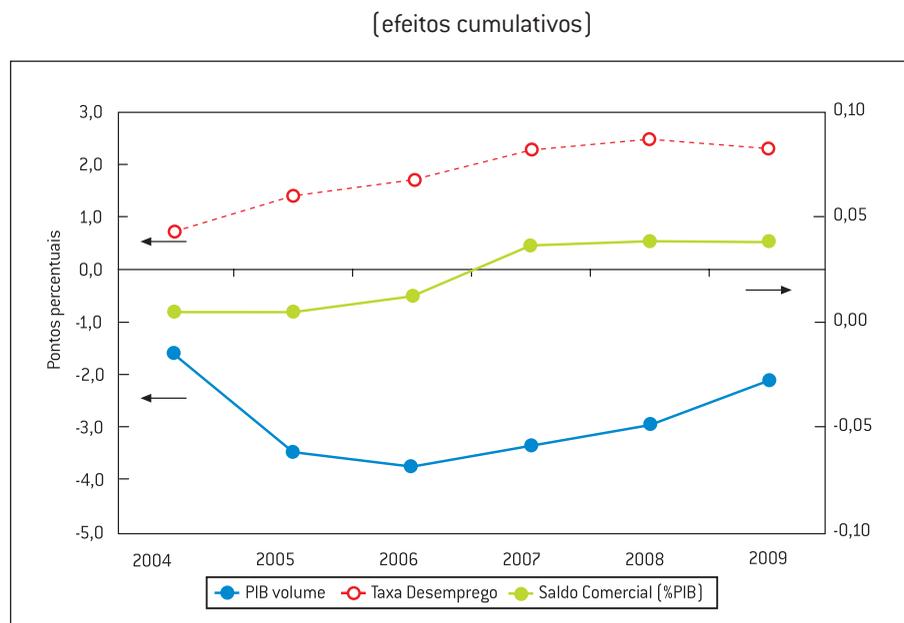
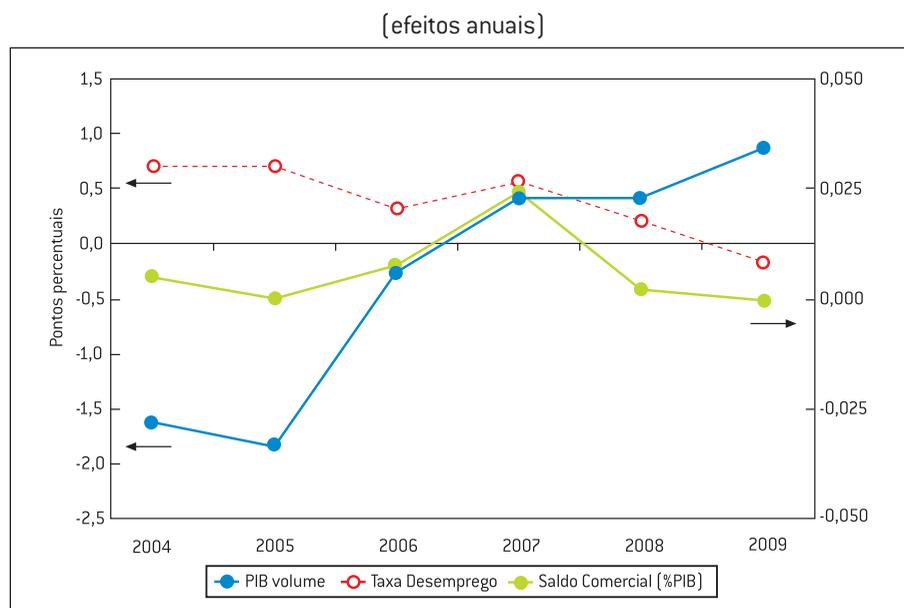
Os grandes cenários macroeconómicos dos impactos do alargamento

Os resultados da simulação realizada com o modelo MACRO-2002 para avaliar o efeito de conjunto dos choques do alargamento considerados nesta aproximação apresentam-se de seguida.

Gráfico 8-3: Cenário A

Dinâmica Passiva ("Flow Taker") [Alargamento Negativo]

Impactos do Alargamento sobre o PIB, o Desemprego e a Balança Comercial



Fonte: Equipa de Projecto

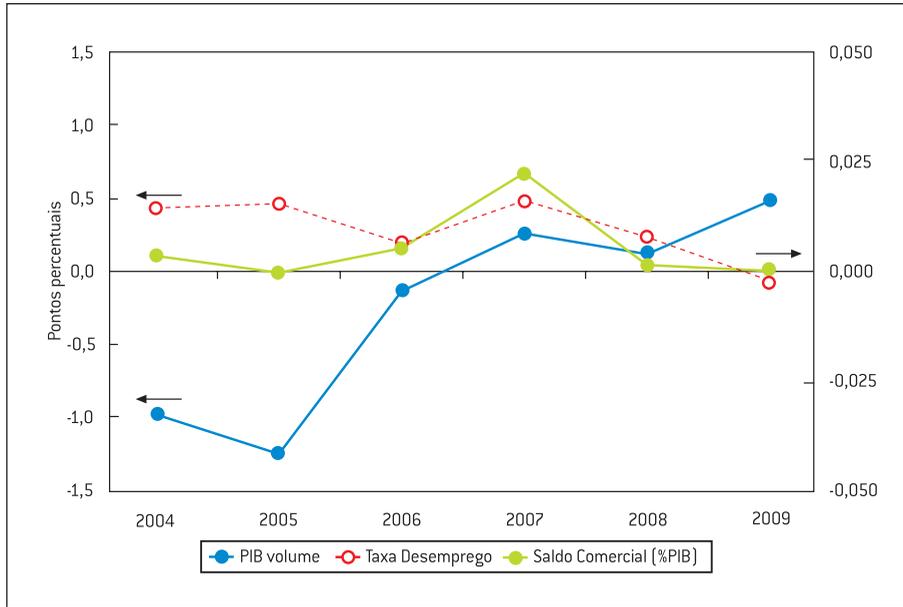
Gráfico 8-4: Cenário B

Cenário Dinâmica Passiva (“Flow Taker”)

[Aprofundamento + Alargamento]

Impactos do Alargamento sobre o PIB, o Desemprego e a Balança Comercial

(efeitos anuais)

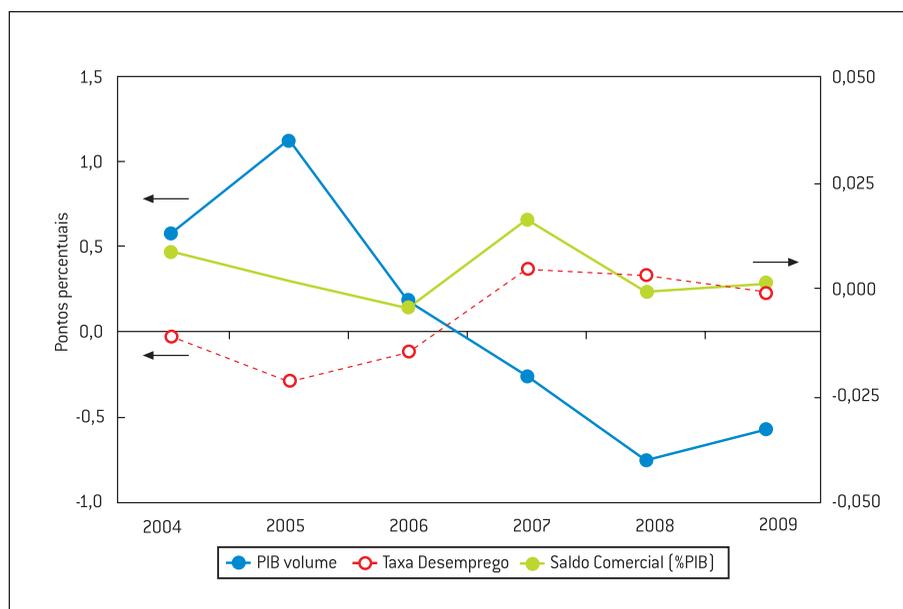


(efeitos cumulativos)

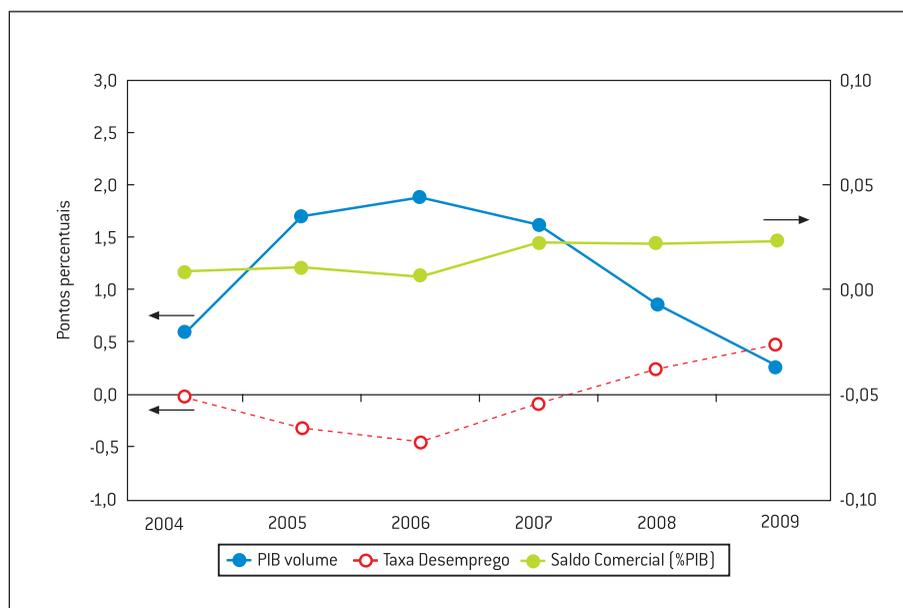


Gráfico 8-5: Cenário C Cenário Dinâmica Activa (“Flow Maker”)
 [Aprofundamento + Alargamento]
 Impactos do Alargamento sobre o PIB, o Desemprego e a Balança Comercial

(efeitos anuais)



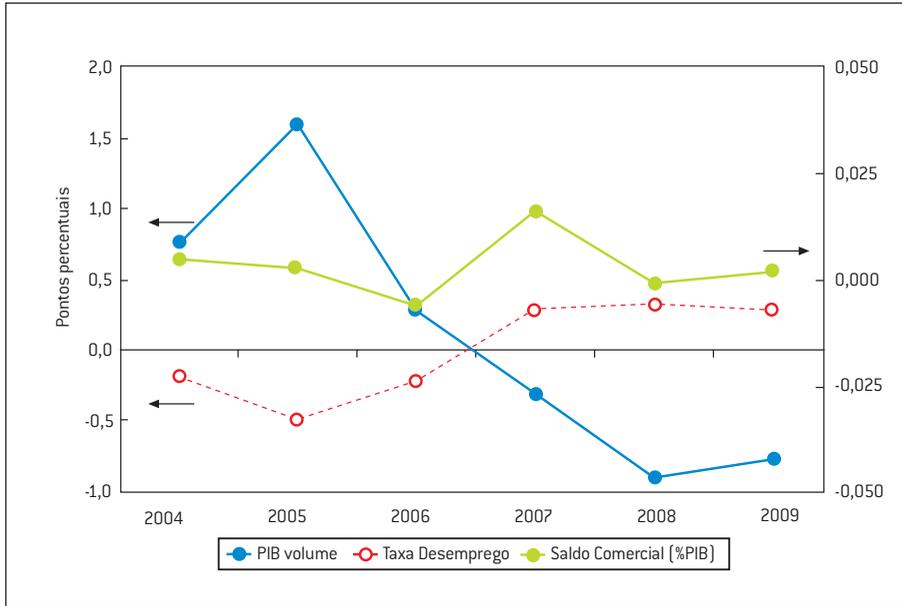
(efeitos cumulativos)



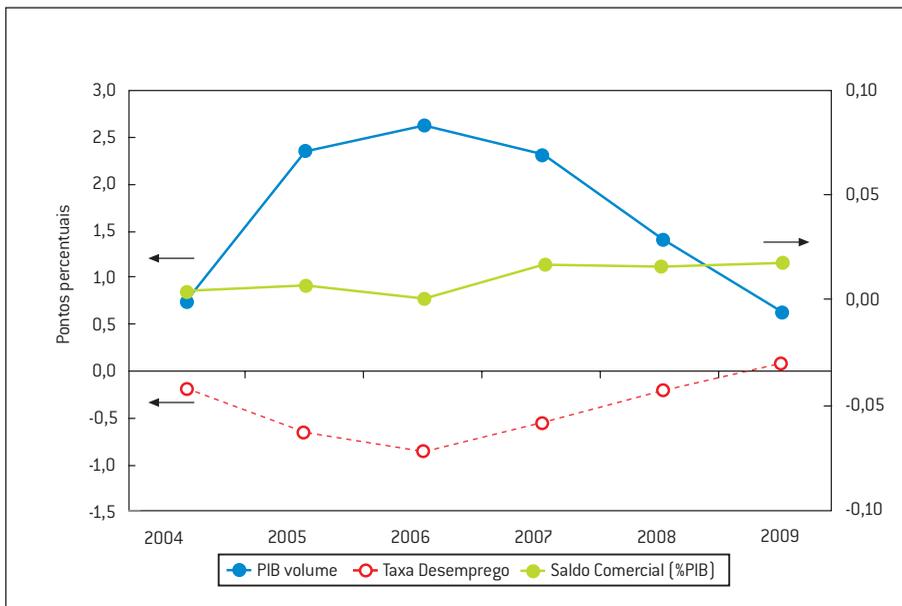
Fonte: Equipa de Projecto

Gráfico 8-6: Cenário D Dinâmica Activa (“Flow Maker”) [Alargamento Positivo]
Impactos do Alargamento sobre o PIB, o Desemprego e a Balança Comercial

(efeitos anuais)



(efeitos cumulativos)



Fonte: Equipa de Projecto

Gráfico 8-7: Impactos do Alargamento sobre o PIB considerando três padrões de comportamento das exportações portuguesas

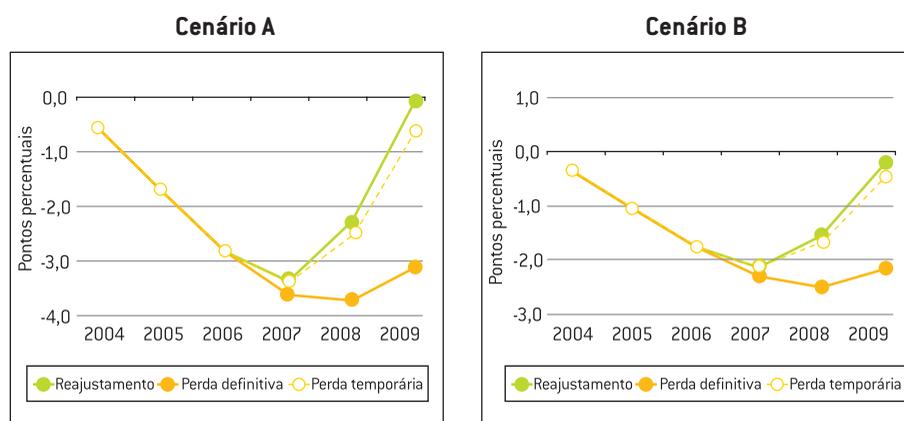


Gráfico 8-8: Impactos do Alargamento sobre a Taxa de Desemprego considerando três padrões de comportamento das exportações portuguesas

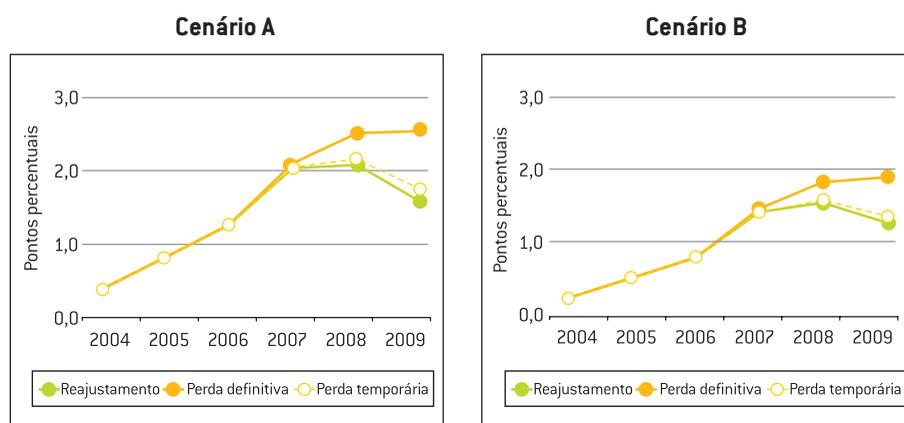
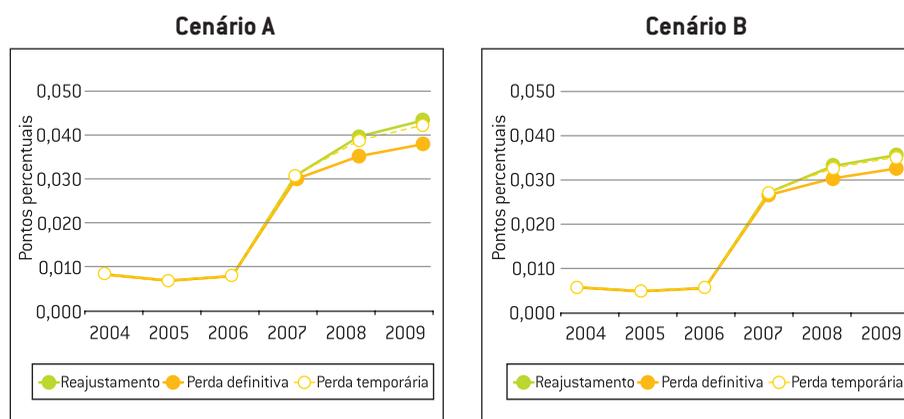


Gráfico 8-9: Impactos do Alargamento sobre a Balança Comercial considerando três padrões de comportamento das exportações portuguesas



Fonte: Equipa de Projecto

Gráfico 8-10: Impactos do Alargamento sobre o PIB considerando trajetórias de reajustamento progressivo das exportações portuguesas

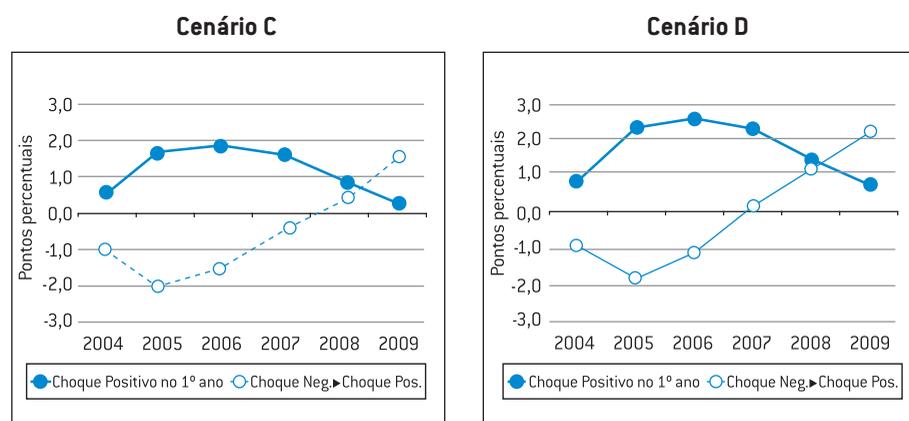


Gráfico 8-11: Impactos do Alargamento sobre a Taxa de Desemprego considerando trajetórias de reajustamento progressivo das exportações portuguesas

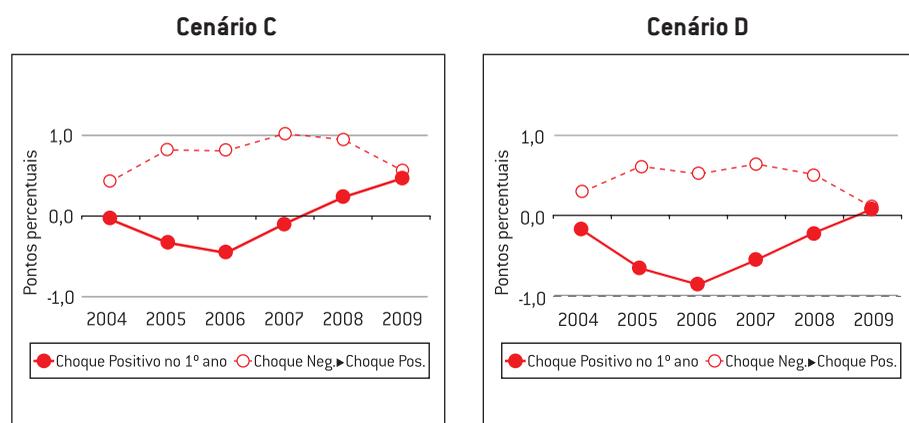
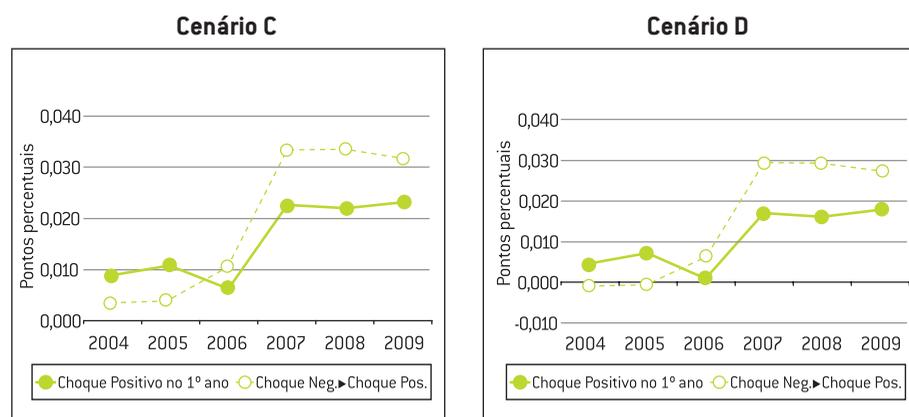


Gráfico 8-12: Impactos do Alargamento sobre a Balança Comercial considerando trajetórias de reajustamento progressivo das exportações portuguesas



Fonte: Equipa de Projecto

Os resultados das simulações realizadas com o modelo MACRO-2002 para avaliar o efeito de conjunto dos choques do alargamento considerados nesta aproximação, apresentados de forma sistemática nos quadros e gráficos anteriores, permitem retirar um conjunto significativo de conclusões sobre o impacto macroeconómico do alargamento na economia portuguesa num horizonte de médio prazo (2004-2009), nomeadamente:

- o impacto macroeconómico do alargamento na economia portuguesa pode ser considerado, ainda e em grande parte, como um **processo em aberto** que será **seguramente negativo** para a produção, para o emprego e para a taxa de desemprego, **se as empresas portuguesas não alterarem os seus modelos de negócio** (em direcção a uma presença mais completa nas respectivas cadeias de valor e a uma presença mais dinâmica nos mercados de maior proximidade geográfica e económica), mas que poderá vir a ser **positivo se**, ao contrário, **essa alteração** dos modelos de negócio **for suficientemente rápida** e, sobretudo, suficiente para satisfazer em qualidade, preço e especificação as necessidades da procura aberta nos mercados dos nossos parceiros europeus onde o alargamento nos cria melhores oportunidades;
- o impacto macroeconómico do alargamento na economia portuguesa pode ser considerado, também, como um processo que **deve ser avaliado no quadro da sua articulação e interpenetração com o aprofundamento**, isto é, os resultados obtidos através da comparação dos modelos gravitacionais a 15 e a 27 países são suficientemente expressivos para dar **maior credibilidade**, não aos cenários “puros” de alargamento, mas aos **cenários** onde as **lições da experiência** funcionam como moderadores das piores expectativas (cenário B) ou das melhores expectativas (cenário C);
- o **impacto** macroeconómico do alargamento na economia portuguesa pode ser **estimado**, neste quadro, como podendo vir a situar-se, em termos acumulados (2009) de **Produto Interno Bruto**, entre uma perda de 2,1% e um ganho de 0,6%, muito embora os cenários de maior credibilidade apontem para um **intervalo situado entre uma perda de 1,5% e um ganho de 0,3%**. Os resultados obtidos apontam, com bastante segurança, para uma **forte probabilidade** do alargamento produzir na economia portuguesa, mesmo num quadro de razoável aproveitamento das suas oportunidades, um **impacto negativo no crescimento económico no horizonte do final da década**;
- o impacto macroeconómico do alargamento na economia portuguesa pode ser estimado, neste quadro, como podendo vir a situar-se, em termos acumulados (2009) de **emprego e desemprego**, num agravamento entre 2,3% e 0,1%, muito embora os cenários de maior credibilidade apontem para um agravamento situado entre 1,7% e 0,5%. Os resultados obtidos apontam, com bastante segurança, para uma **forte probabilidade** do alargamento produzir na economia portuguesa, mesmo num quadro de razoável aproveitamento das suas oportunidades, um **impacto negativo no emprego e no desemprego** (o ponto médio dos cenários de maior probabilidade aponta para um aumento de cerca de 54 mil desempregados) **no horizonte do final da década**;
- as simulações das **trajectórias de resposta aos choques mais negativos** de perda de quotas de exportação (cenários A e B) são suficientemente expressivas para fundamentar a **imperiosa necessidade** de combater qualquer perspectiva de adaptação passiva, que convertesse esses choques em perdas definitivas, através de **processos activos de reajustamento** que, para além da suas dificuldades específicas, podem não conduzir a uma plena compensação dos choques negativos iniciais;

- as simulações das **trajectórias de resposta ao choque negativo mais provável** de perda de quotas de exportação (cenário B) **através de processos de reajustamento capazes de conduzir a economia portuguesa ao pleno aproveitamento**, em 2009, **das oportunidades positivas iniciadas pelos modelos de importações** dos nossos parceiros, são bastante expressivas, traduzindo-se num ganho potencial acumulado no Produto Interno Bruto situado entre 1,5% e 2,2%. Este resultado fundamenta, em nosso entender, a importância e relevância da **adopção de mudanças relativamente radicais na orientação das políticas públicas de apoio ao desenvolvimento empresarial** capazes de incentivar decisivamente a referida mudança dos modelos de negócios prevaletentes, nomeadamente no sentido dos objectivos da “Estratégia de Lisboa”, isto é, **inovação, desenvolvimento tecnológico e efectiva produção de novas competências** nos processos de aprendizagem, e no sentido de uma dinâmica de **internacionalização, exportação e distribuição** susceptível de dotar as empresas portuguesas de maior iniciativa na “produção” de fluxos comerciais.

Avaliação do Impacto Sectorial do Alargamento: uma Abordagem com base na Matriz de Relações Intersectoriais

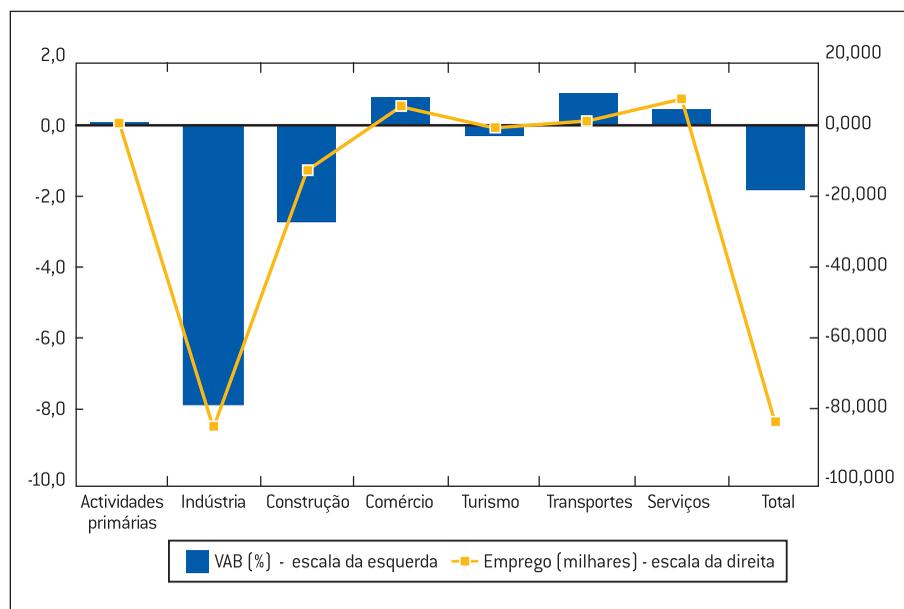
Em segundo lugar, procedeu-se a uma estimação dos **impactos sectoriais** decorrentes do alargamento sobre o comportamento do valor acrescentado (VAB a preços constantes) originados nos grandes sectores de actividade considerados, numa perspectiva de obter uma leitura sectorial susceptível de esclarecer o posicionamento da sua evolução específica no quadro macroeconómico global estimado no primeiro passo. O instrumento de modelização utilizado foi a **abordagem input-output** com base na mais recente matriz inversa dos coeficientes de produção nacionais (“matriz inversa de Leontief”) disponível no sistema de contas nacionais do Instituto Nacional de Estatística. O estudo dos impactos sectoriais é completado com uma leitura regional das suas implicações em função da estrutura de actividades de cada região.

A avaliação dos impactes sectoriais do alargamento é feita com o recurso a matrizes de relações intersectoriais, ou sejam, quadros que registam as relações que se estabelecem entre os sectores produtivos de um dado espaço económico num intervalo de tempo fixo, bem como as vendas que cada sector faz para satisfazer procura final e os *inputs* primários utilizados. A modelização multisectorial adapta-se a uma avaliação na perspectiva da variação da procura dirigida aos vários sectores de actividade, susceptível de ser satisfeita por produção das empresas nacionais ou estrangeiras, procurando-se determinar os acréscimos de valor acrescentado (VAB) que podem ser, desse modo, directa ou indirectamente, imputáveis ao alargamento.

Com base na quantificação dos efeitos descritos anteriormente, é possível simular os efeitos sectoriais decorrentes do alargamento. Os resultados em termos de diferenças, em pontos percentuais, de VAB dos vários sectores imputáveis ao alargamento, considerando o cenário médio do IDE, são apresentados no Gráfico 8-13 e Quadro 8-15.

Os resultados obtidos indicam que o essencial do impacto sectorial potencial negativo do alargamento se concentra nas **actividades secundárias**, isto é, na **construção** e, sobretudo, na **indústria**, onde a ameaça pode ser quantificada numa redução de cerca de 8 % no valor acrescentado e de cerca de 85 mil empregos (na construção, as quebras situam-se, no VAB, um pouco abaixo dos 3% e, no emprego, em cerca de 13 mil). As restantes actividades apresentam impactos tendencialmente positivos mas de fraca ou moderada expansão conduzindo a um efeito global negativo que se pode estimar numa quebra de 1,8% no PIB e de cerca de 84 mil empregos.

Gráfico 8-13: O Impacto Sectorial do Alargamento
(Variações no VAB em Volume e no Emprego no Sector)



Fonte: Equipa do projecto

Quadro 8-15: Os Impactos Sectoriais Induzidos pelo Alargamento
(resultados das simulações com o modelo Multisectorial)

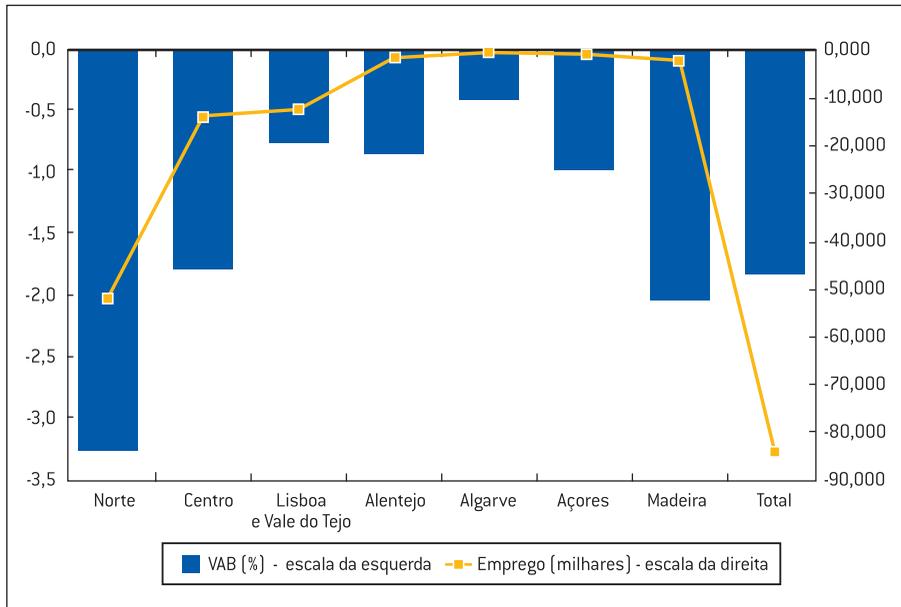
Actividades	VAB diferença em pontos percentuais	EMPREGO diferença em milhares
Actividades Primárias	0,1	0,400
Indústria	-7,9	- 85,461
Construção	-2,7	- 12,707
Comércio	0,8	5,340
Turismo	-0,3	- 0,656
Transportes	0,9	1,331
Serviços	0,5	7,491
Total	-1,8	- 84,261

Fonte: Equipa do projecto

Uma Leitura Regional dos Impactos Sectoriais

A análise desenvolvida assume, deste modo, os impactos sectoriais no valor acrescentado, calculados na secção anterior, e procede ao cálculo do impacto regional a partir da estrutura de especialização sectorial nas actividades de cada uma das regiões, permitindo a referida leitura das consequências regionais, em termos de impacto indirecto potencial do alargamento.

Gráfico 8-14: A Leitura Regional do Impacto Sectorial do Alargamento
[Variações no VAB em Volume e no Emprego na Região]



Quadro 8-16: A Leitura Regional dos Impactos Sectoriais induzidos pelo Alargamento
[resultados das simulações com o modelo multisectorial]

Efeito alargamento	no VAB (%)			no EMPREGO (milhares)		
	C1	C2	<i>efeito produtividade</i>	C1	C2	<i>efeito produtividade</i>
Norte	-2,34	-3,27	-0,93	-37,143	-51,931	-14,788
Centro	-2,25	-1,79	0,46	-17,549	-13,934	3,615
Lisboa e Vale do Tejo	-1,00	-0,77	0,24	-16,465	-12,586	3,879
Alentejo	-0,82	-0,85	-0,04	-1,713	-1,787	-0,074
Algarve	-0,25	-0,41	-0,16	-0,413	-0,678	-0,265
Açores	-0,49	-0,99	-0,50	-0,508	-1,027	-0,519
Madeira	-0,38	-2,04	-1,66	-0,438	-2,344	-1,906
Total	-1,50	-1,83	-0,33	-74,229	-84,287	-10,058

115

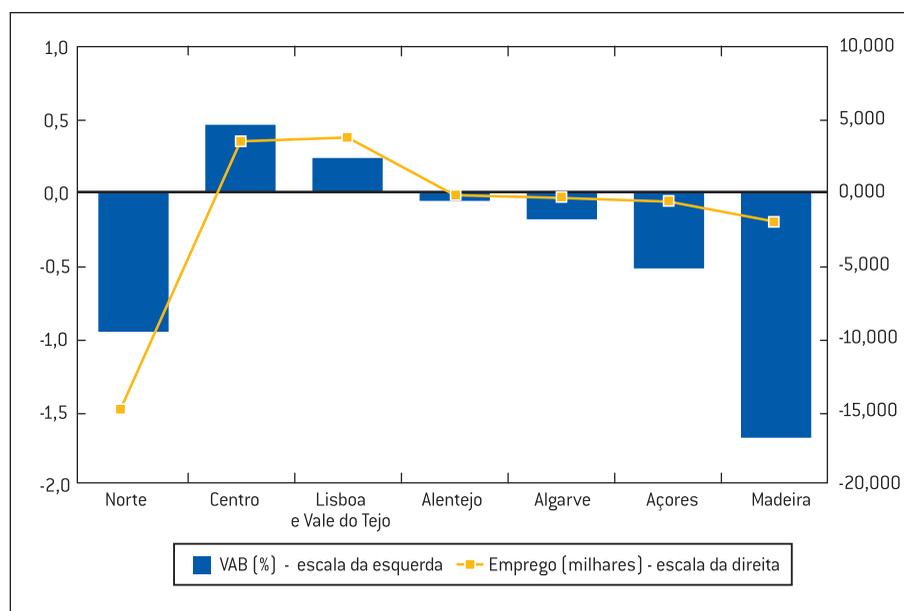
Cenário 1 (C1): Os efeitos sectoriais no VAB são repartidos de acordo com a estrutura sectorial do VAB de cada região

Cenário 2 (C2): Os efeitos sectoriais no VAB são repartidos de acordo com a estrutura sectorial do VAB de cada região, corrigida das diferenças de produtividade

Fonte: Equipa do projecto

A estimativa do impacto regional do alargamento, a partir da informação fornecida pelos diferentes impactos sectoriais, considerou, também, a determinação de um “efeito produtividade”, isto é, como para uma mesma actividade se registam diferenças apreciáveis de produtividade nas diferentes regiões portuguesas, procedeu-se a uma leitura dos efeitos sectoriais tendo em conta essas diferenças, o que corresponde a considerar a hipótese de que um impacto sectorial negativo será tanto mais forte (fraco) quanto mais baixa (alta) for a produtividade sectorial da região.

Gráfico 8-15: A Leitura Regional do Impacto Sectorial do Alargamento
 (Variações no VAB em Volume e no Emprego na Região)
 O efeito da produtividade na moderação ou agravamento do impacto regional do alargamento



Fonte: Equipa do projecto

A leitura regional permite estabelecer uma hierarquia clara de impactos indirectos potenciais no seio das 7 regiões consideradas. Com efeito, os resultados da leitura regional do impacto sectorial potencial do alargamento permitem as seguintes conclusões:

- A **região Norte** surge, em função da sua especialização industrial e da sua baixa produtividade, como a **grande “região-problema”** onde a ameaça pode ser quantificada numa redução de 3,3% no valor acrescentado e de cerca de 52 mil empregos;
- A **região Centro**, que apresenta uma estrutura de especialização próxima da região Norte, mas com uma produtividade mais elevada nas actividades mais ameaçadas, **beneficia desse “efeito produtividade” para minorar o impacto negativo** que pode ser estimado numa redução de 1,8% no valor acrescentado e de cerca de 14 mil empregos;
- A **região da Madeira** surge como um caso inverso da região Centro, isto é, apesar de apresentar uma **estrutura de especialização sectorial mais favorável**, a **produtividade mais baixa nas actividades mais ameaçadas faz com que a ameaça do alargamento seja agravada**, podendo ser quantificada numa redução de 2% no valor acrescentado e de cerca de 2300 empregos;
- A **região de Lisboa beneficia quer da sua especialização, quer da sua mais elevada produtividade nas actividades mais ameaçadas**, para chegar a um impacto negativo potencial bastante pouco expressivo, isto é, uma redução de cerca de 0,8% no valor acrescentado e de cerca de 12 mil empregos;
- As restantes três regiões apresentam efeitos potenciais negativos similares e ainda mais moderados.



RECOMENDAÇÕES

9. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA ECONÓMICA

A análise desenvolvida procurou fundamentar, de forma completa, aprofundada e detalhada, a construção de uma visão integrada e global das grandes características dos países candidatos, no quadro dinâmico das respectivas transições para a democracia e a economia de mercado, das transformações seguras, prováveis e previsíveis da União Europeia arrastadas pelo alargamento e dos contornos, qualitativos e quantitativos, dos respectivos impactos, sejam eles globais (ao nível comunitário), sejam eles específicos e diferenciados (ao nível nacional, regional e sectorial).

A especial atenção, exigida pelas motivações do estudo, quer à caracterização qualificada do “jogo” de ameaças e oportunidades que o alargamento pode representar para a economia portuguesa, quer às condições e aos instrumentos de política pública necessários para as minorar e aproveitar, respectivamente, com sucesso, foi, neste quadro, concretizada por referência ao quadro mais global acima identificado.

As recomendações de política pública foram desenvolvidas com base em dois pressupostos relevantes, para além de uma preocupação de exequibilidade, que importa explicitar antes da sua apresentação:

- Os desafios do alargamento obrigam a um esforço adicional de coerência e articulação entre as políticas nacionais e comunitárias que, no caso português, se torna ainda mais relevante, dadas as especiais **dificuldades**, e as exigências de **rigor orçamental** e de **inovação nos instrumentos e objectivos de acção**, que a preparação do próximo ciclo de programação financeira 2007-2013 coloca às autoridades portuguesas (as novas pressões concorrenciais colocadas à economia portuguesa pelo alargamento obrigam a fortes reajustamentos estruturais);
- As modernas políticas públicas devem ser desenvolvidas num quadro renovado da concepção da acção dos poderes públicos onde a **qualidade da regulamentação e da regulação**, apoiada em estratégias transparentes e susceptíveis de “prestação de contas”, se sobrepõe, com forte nitidez, ao intervencionismo discricionário e onde uma nova geração de políticas horizontais e estruturais induz novas formas de **valorização da eficiência e da coesão ao nível mais descentralizado** (a microeconomia, no plano dos mercados, as esferas local e regional, no plano dos territórios).

A abordagem adoptada concebe, neste quadro, as políticas públicas em articulação directa com as estratégias e comportamentos privados, isto é, num contexto de desenvolvimento progressivo de lógicas de parceria e cooperação susceptíveis de articular adequadamente os progressos realizados ao nível político-institucional (qualidade dos sistemas democráticos) e ao nível económico (eficiência e equidade nas economias de mercado).

As recomendações apresentadas, não fazendo, assim, dos poderes públicos os grandes protagonistas da resposta aos desafios do alargamentos – esses são e serão, no essencial, os cidadãos e as empresas se, e quando, inseridos plenamente em processos de qualificação e responsabilização – não deixam de situar uma agenda de objectivos e acções de relevância decisiva para superar as dificuldades, bem pesadas no caso português, e aproveitar as oportunidades, só possível, no caso português, com ganhos substanciais nos terrenos da aceitação do **risco**, da tomada de **iniciativa** e da aceleração da **internacionalização**.

9.1 Os Desafios do Alargamento na Agenda das Grandes Orientações Estratégicas da Construção Europeia

O alargamento da União Europeia coloca, como vimos, um conjunto de desafios, abordados de forma tão completa e aprofundada quanto possível ao longo do estudo, de maior

ou menor complexidade, uns mais directos e específicos, ligados à sua estrita preparação e concretização, outros mais indirectos e globais, ligados à sua articulação com a prossecução do processo de aprofundamento.

As recomendações relativas à reorientação das políticas públicas formuladas no presente relatório tomaram, assim, como ponto de partida, a sistematização desses dois tipos de desafios, procurando identificar as grandes linhas de resposta estratégica e operacional às transformações exigidas, na concepção e execução das políticas públicas, para enfrentar, com sucesso, os problemas, necessidades e oportunidades suscitados pelo alargamento.

9.1.1 Os Grandes Desafios do Alargamento

Os desafios do alargamento da União Europeia já foram sistematizados nas conclusões do estudo. Importa, agora, proceder ao seu tratamento e apresentação numa perspectiva de organização das políticas públicas, isto é, privilegiando a organização do processo de decisão pública, a natureza dos grandes objectivos e finalidades prosseguidos e, sobretudo, as áreas de intervenção próprias das responsabilidades que podem e devem ser assumidas pelos poderes públicos ao nível comunitário, nacional e regional.

O alargamento da União Europeia representa, em primeiro lugar, uma profunda transformação em termos dimensionais, quer em termos de área geográfica, quer em termos de população [383,6 milhões de habitantes na UE15, 457,6 milhões na UE25 e 559,7 milhões na provável UE28], quer em termos institucionais [a operacionalização de uma governação supra-nacional com 25 ou mais Estados envolvidos representa a principal dificuldade negocial do futuro quadro constitucional], quer em termos, finalmente, das responsabilidades económicas e sociais colocadas aos cidadãos e aos governos [a Europa alargada retrocede no seu nível médio de vida, 8,2%, em PPS, e 12,3%, em € correntes, e aumenta significativamente os seus desequilíbrios e desigualdades internas].

O alargamento da União Europeia representa, em segundo lugar, uma nova forma de inserção global nos processos de concorrência e reestruturação das actividades económicas suscitados pela aceleração da globalização e do desenvolvimento tecnológico, com reflexos muito relevantes na reorganização dos modelos culturais, dos modos de vida e dos ciclos demográficos globais. Os grandes desafios colocados pelo alargamento da União Europeia às políticas públicas são, neste contexto, os seguintes:

- **Diversidade**

O aumento da diversidade dos diferentes espaços económicos regionais e nacionais integrados na Europa alargada, nomeadamente no que respeita à especialização, aos modelos competitivos, aos níveis de vida e modelos de consumo, aos salários, qualificações e níveis de produtividade, será, pelo menos numa primeira fase, ainda alavancado pela necessidade de enfrentar concorrências globais e disputar investimentos internacionais através, nomeadamente, do acesso privilegiado a infraestruturas de promoção pública e de mecanismos de “concorrência fiscal”.

- **Complexidade**

O espaço da UE25 (UE27 ou UE28) será, como vimos, muito mais complexo do que o espaço da UE15, que, pelo seu lado, já o era em relação à CEE6 (ou CEE9). O presente alargamento comporta, muito provavelmente, uma nova “qualidade”, associada ao elevado nível de heterogeneidade alcançado, susceptível de consagrar duradouramente a conjugação de processos de integração a “várias velocidades”, em vez da experiência conhecida de processos de integração referenciados a uma “norma” e a uma “velocidade” razoavelmente comuns. Os novos desafios para as políticas públicas, nacionais e comunitárias, são, assim, fundamentais, nomeadamente no que

respeita à respectiva especialização e coordenação, por um lado, e à selectividade e pluridimensionalidade, por outro lado.

- **Governabilidade**

A UE alargada surge com clareza como um espaço económico, social, institucional e político onde a questão das formas e do modelo da governação se torna fundamental para gerir adequadamente os impactos previsíveis do presente alargamento. Com efeito, parece surgir um novo duplo desafio de centralização e coordenação de certas políticas à escala europeia, para fazer face à maior complexidade, e de descentralização e autonomia de outras políticas à escala nacional e regional, para fazer face à maior diversidade.

- **Coesão**

A promoção da coesão no seu triplo significado de coesão económica, social e territorial constitui um pilar explícito da construção europeia ancorado nos princípios e mecanismos dos objectivos e motivações de redistribuição e correcção de desequilíbrios e desigualdades que moldaram o desenvolvimento das modernas políticas públicas de alcance económico e social. O presente alargamento da União Europeia coloca, assim, novos desafios às políticas de coesão, quer no plano comunitário (onde, para além de responder ao significativo aumento dos desfasamentos internos e, portanto, ao significativo aumento do esforço orçamental de redistribuição necessário, deve corresponder progressivamente a processos dinâmicos de viabilização de trajectórias de crescimento económico rápido e sustentável), quer no plano nacional e regional (onde os “choques” do alargamento, nos “velhos” e “novos” Estados-Membros da União, serão bastante assimétricos, obrigando a uma experimentação de novos instrumentos de promoção da coesão).

- **Crescimento Económico**

O alargamento, permitindo a potenciação das condições de crescimento económico da União, através dos ganhos de eficiência derivados do alargamento dimensional do mercado interno europeu, exige, simultaneamente, que essas condições sejam efectivamente concretizadas em resultados. Com efeito, na ausência de um novo ciclo de crescimento económico mais rápido e sustentado e relativamente duradouro, o presente alargamento da União Europeia só muito dificilmente conseguirá responder às motivações e expectativas que o justificaram e alimentam (este é, também, um desafio com uma especial relevância no curto prazo, na medida em que o alargamento, cuja preparação se iniciou numa fase ascendente de “ciclo de negócios”, se concretiza formalmente em plena crise de crescimento económico).

- **Convergência**

Os processos de integração económica e social encontram na produção de processos de convergência económica e social, talvez, a sua principal condição de sucesso. A evidência empírica da experiência da UE15, tendo em conta os diferentes conceitos de convergência, revela desequilíbrios entre os resultados alcançados ao nível dos países (mais favoráveis) e ao nível das regiões (menos favoráveis, com várias velocidades e modelos de desenvolvimento regional intra-nacional). A estes desequilíbrios, vêm somar-se, com o alargamento, novas questões de convergência, nominal e real, na medida em que a dimensão das disparidades não permite perspectivar a convergência económica na UE alargada como um processo de “catching-up” mais ou menos simples e automático.

- **Sustentabilidade**

O alargamento coloca, também, novas questões no plano da “sustentabilidade” acelerando a urgência no abandono definitivo das visões parciais de curto prazo

[que tentam reduzir os danos sobre os recursos naturais e manter os níveis de protecção social, sem, no entanto, questionar verdadeiramente os aspectos económicos e institucionais que produzem os fenómenos de “insustentabilidade”) para construir e operacionalizar uma visão estratégica e global (com base em reformas estruturais profundas, quer nos modelos de organização económica, quer em processos de “reengenharia” ou “redesenho” das políticas públicas, susceptíveis de colocar o respeito do ambiente e da natureza e a promoção da coesão social como características endógenas (“built-in”) do desenvolvimento económico apoiadas em informação consistente sobre o médio-longo prazo e em sistemas de preços e de regulamentos adequados].

Os desafios do alargamento são, também, desafios da articulação entre o alargamento e o aprofundamento, isto é, desafios globais da construção europeia. A gestão destes problemas e desafios far-se-á, durante bastante tempo, numa Europa a várias velocidades que comporta, dentro de si, países a várias velocidades, sendo que, alguns deles integram, também, regiões a várias velocidades. A gestão destas várias “velocidades”, se já era importante na UE15, torna-se absolutamente crucial numa UE alargada, quer do ponto de vista da realidade europeia, quer do ponto de vista das realidades nacionais.

O presente alargamento “instala” a complexidade e diversidade como características duradouras da “nova” União Europeia.

O alargamento, mesmo abordado numa dimensão parcial mais centrada nos aspectos económicos e sociais, não permite, por isso, não valorizar os aspectos mais estritamente políticos e institucionais, nomeadamente os que se prendem com a identificação daquilo que é governado à escala europeia e daquilo que é governado à escala nacional: o processo de alargamento arrasta, necessariamente, uma clarificação dos problemas de soberania.

A gestão conjunta da diversidade e da complexidade acrescida exige melhorias dos modelos de governância e legitimação políticos de sentido descendente, isto é, dominados pela descentralização e pela construção de soluções de governabilidade apoiadas na proximidade, e de sentido ascendente, isto é, dominados pelo reforço da coordenação de escolhas e decisões. Ambas as melhorias na governabilidade exigem, no entanto, cidadãos, empresas e organizações mais educados, informados e capazes.

9.1.2 As Orientações Estratégicas da Construção Europeia e os Desafios do Processo de Alargamento: as Grandes Linhas Enquadradoras

As recomendações no terreno das políticas públicas que emergem das grandes conclusões do presente estudo, e que são apresentadas de forma sistematizada neste capítulo, foram elaboradas num quadro que privilegiou deliberadamente a articulação entre os processos de aprofundamento e alargamento, por um lado, e entre as políticas públicas de base nacional e de base comunitária, por outro lado.

O alargamento articula-se, estreitamente, como vimos, com o aprofundamento da União Europeia colocando problemas, desafios e oportunidades de natureza global e estratégica no seio dos quais ganham forma e dimensão os “choques” específicos sobre cada país em particular. Estes problemas, desafios e oportunidades, para além da respectiva caracterização que emerge da “racionalidade” económica, social e política presente no processo de alargamento (cf. análise das motivações no capítulo relativo às conclusões), têm recebido uma crescente atenção por parte das autoridades comunitárias que se reflecte, muito particularmente, nas posições e propostas assumidas pela Comissão Europeia em quase todas as áreas de intervenção da sua responsabilidade.

A sistematização dessas grandes orientações estratégicas produzidas pela Comissão Europeia, em articulação, nomeadamente, com o Conselho, em matéria de incorporação do processo de alargamento na construção europeia, constitui, deste modo, naturalmente, o nosso ponto de partida para o desenvolvimento das recomendações.

*“The gap with the EU average is still wide and in spite of experiencing higher growth rates than EU countries over the past few years **the progress in catching-up with the EU in income levels has been limited in most acceding countries.** Catching-up in income levels is a long-term process, but the challenge is to speed up the narrowing of the productivity gap and the gap in employment rates between the acceding countries and the EU Member States. (...) **The Lisbon strategic goal** of “becoming the most competitive and dynamic economy” **remains unchanged in an enlarged Union.** Yet the Lisbon targets are likely to be more difficult to achieve, simply because in most cases the average EU starting base is statistically lowered by the fact that most acceding countries are less well placed vis-à-vis the Lisbon targets than the existing Member States. It should also be recognised, though, that at least in some areas a number of acceding countries are already equally or even better placed than (some) present Member States. (...) **The acceding countries** have, in particular relative to their income levels, achieved high levels of educational attainment. However, they **lag substantially behind present Member States in regard of the transition to a knowledge-based economy as reflected by lower investment in R&D.** In regard of education, the lack of high skilled labour could indicate potential long-term difficulties in the light of the Lisbon agenda”.*

in “Key structural challenges in the acceding countries: The integration of the acceding countries into the Community’s economic policy co-ordination processes”, Economic Policy Committee (EPC), European Economy, Occasional Papers n^o4, Julho 2003

*“Enlargement will contribute to new economic dynamism with mutually reinforcing effects. (...) With income levels of less than half of those of the EU-15 on average, the main challenges for the acceding countries are to secure real convergence in the long-run, whilst at the same time achieving nominal convergence in the short to medium-term. (...) **The structural challenges faced by the new Member States do not differ fundamentally from those of the present ones, even if some challenges are more demanding.** The existing economic policy strategy would thus appear to be broadly appropriate. The scale of the challenges faced by these countries makes it crucial to find an appropriate balance between different policy requirements. For instance, in view of the still incomplete structural shift to a modern service oriented market economy, most acceding countries need to pursue policies favouring real convergence”.*

in “Commission Recommendation on the 2004 update of the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period)”, COM [2004] 238, Abril 2004

*“**The accession of ten more countries also adds a dimension of complexity and heterogeneity that was not present in the previous round.** At that time, enlargement increased the number of members by one third, whereas now the EU faces a cumulative doubling of its membership.*

Because of the gap in income, **convergence** between the new Member States and the current EU members **is more than ever the key to successful enlargement. Neither theory nor the experience of earlier enlargement convincingly supports a hypothesis of automatic convergence.** Convergence occurs only in the presence of certain key growth factors and supporting policies. (...) On the one hand the new Member States have relatively high levels of human capital. On the other hand, they have a legacy of old industrial investment, environmental damage and poor public administration to remedy. **The new Member States are not only poorer; they are also structurally different.** Against this background, it may be assumed that their economic priorities can differ, not only from those in the EU15, but also among themselves. **This poses a double challenge** with respect to EU wide macroeconomic policy: first, **how to ensure the necessary degree of fiscal discipline** and co-ordination in a grouping of 25 countries with quite diverse macroeconomic and structural characteristics; and, second, **how eventually to conduct a single monetary policy in a euro area with increased economic heterogeneity**".

in "AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE, Making the EU Economic System Deliver",
Report of an Independent High-Level Study Group established on
the initiative of the President of the European Commission,
Julho 2003

"The recent lacklustre economic performance confirms the need for our ambitious Lisbon agenda for economic, social and environmental renewal. These reforms must be vigorously pursued, so that their contribution to raising Europe's growth potential can now be felt. **Reform at a national and European level is essential, but not enough on its own to consolidate progress. It must be backed by action now to rekindle investment.** This action should reinforce the Union's capacity to grow and contribute to setting it on a sustainable path.

(...) The European Council last October therefore called on Member States to maintain **sound macroeconomic policies**, accelerate **structural reforms** and promote **investment in networks and knowledge**. It highlighted the importance of speeding up the roll out of European transport, energy and electronic communication networks and of increasing investment in human capital. These are crucial steps to boost growth, better integrate an enlarged Europe and improve the productivity and competitiveness of European businesses on global markets.

(...) This Initiative seeks to mobilise investment in areas that will reinforce on-going structural reforms, stimulate growth and create jobs. Energy and transport links are needed to bind together an enlarged internal market and to promote greater geographical and social cohesion. Broadband communications can provide a physical backbone for bringing the knowledge economy to every part of the Union. **Boosting our ability to generate and use knowledge – be it through science, skills or people - is the key to ensuring that European businesses can continue to innovate and compete and that our citizens can participate more fully in society**".

in "A European Initiative for Growth,
Investing in Networks and Knowledge for Growth and Jobs",
Communication from the Commission, COM(2003), 690 final,
Novembro 2003

"The **enlargement** of the Union to 25 Member States, and subsequently to 27 or more, **will present an unprecedented challenge for the competitiveness and internal cohesion of the Union** ..., enlargement will lead to the widening of the economic

development gap, a geographical shift in the problem of disparities towards the east and a more difficult employment situation: socioeconomic disparities will double and the average GDP of the Union will decrease by 12.5%.

At the same time, the whole of the Union faces challenges arising from a likely acceleration in economic restructuring as a result of globalisation, trade opening, the technological revolution, the development of the knowledge economy and society, an ageing population and a growth in immigration.

[...] Cohesion policy is also necessary in a situation where other Community policies have important benefits combined with limited but localised costs. Cohesion policy helps to spread the benefits. By anticipating change and facilitating adaptation cohesion policy can help to limit the negative impacts.

For this reason, Cohesion policy in all its dimensions must be seen as an integral part of the Lisbon strategy, even if today, as the Commission pointed out in the financial perspective, the policy design underlying Lisbon needs to be completed and updated. In other words, **cohesion policy needs to incorporate the Lisbon and Gothenburg objectives and to become a key vehicle for their realisation via the national and regional development programmes**".

in "A new partnership for cohesion, convergence competitiveness cooperation",
Comissão Europeia, Terceiro Relatório sobre a Coesão Económica e Social,
Fevereiro 2004

"The share of the services sector in EU output has increased from 52% in 1970 to 71% in 2001, while that of manufacturing has decreased from 30% to 18% in the same period. As a result of this "tertiarisation", policy makers' attention has not maintained a sufficiently strong focus on manufacturing, comforted by the **widespread, but erroneous, assumption that in the knowledge economy and the information and service societies manufacturing industry no longer plays a key role.**

[...] Although industry in the future Member States is broadly ready to compete in an enlarged EU, **deeper integration will inevitably entail some localised problems.** Further **restructuring will be necessary**, particularly in the steel sector where over-capacity problems remain. In other traditional sectors, large firms that have not yet been privatised are finding it difficult to deal with increased competition. Furthermore, in a number of areas or sectors, the **cost of complying with the Community 'acquis', especially environment legislation, may in the short term have negative implications for the cost structure of businesses**, although transition periods should help alleviate this problem and candidate countries will more easily access sustainable technologies from current Member States.

Entrepreneurship and SMEs have developed slowly in the candidate countries. Amongst the causes of this situation are the lack of managerial, organisational and technological know-how, difficult access to finance, insufficient supporting institutions and difficulties to integrate in production networks. In some countries, the business environment still makes life too difficult for smaller businesses. Support in particular to SMEs in meeting the challenges of contemporary societal and environmental demands would be crucial in ensuring that they too can fully benefit from the advantages of a stable, accepted and predictable business environment".

in "Industrial Policy in an Enlarged Europe", Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2002) 714 final,
Dezembro 2002

“Since March 2000 the Lisbon strategy has provided the Union with an effective governance tool and an appropriate action framework for achieving its goals. The overall progress already made in four years is proof of this. However, despite these initial positive and encouraging results, **there is still much to do to achieve the aims the Union has set itself for 2010**. An analysis of the progress made highlights the relatively positive developments but also the **major problems which need to be tackled urgently**.

[...]The Commission’s analysis identifies **four factors**: the **need for public finances to be viable**, the **unsatisfactory contribution of employment and productivity to growth**, the **disappointing development of the internal market** and, finally, the **lack of sustainability of growth**.

“By way of defined common objectives, the **Lisbon strategy should give powerful impetus to the convergence and integration elements underpinning enlargement**. These objectives thus remain perfectly valid and relevant in terms of the Union’s overall development. A further point to emphasise is that the Lisbon strategy can in some ways be seen as an extension of the structural reforms already accomplished by those countries over a period of ten years and more, and as a catalyst for the work still to be done to attain the current standards and performance of the Union.

[...] The analysis of the current situation enables a distinction to be made between Member States with relatively **better overall achievements** to date (**Denmark, Luxembourg, the Netherlands, Austria, Sweden and the United Kingdom**) and those that — according to the latest data available — are **performing relatively poorly (Greece, Spain, Italy and Portugal)**. After four years of the Lisbon strategy it is also important to compare **progress of Member States since 1999**. **Belgium, France and Greece have made rather good progress**, while progress in **Germany, Luxembourg, Austria and Portugal has been rather disappointing**. The detailed analysis indicates more clearly that **there are still problems in all Member States** and that all of them need to make a greater effort to achieve results.

[...] **Competitiveness is a key element of the Lisbon strategy and remains a major source of concern for some Member States and businesses**. [...] Along with services, Europe’s **industrial competitiveness is of cardinal importance for our economy**. **Sternier competition from our competitors across the globe, the transition now under way towards the knowledge economy, plus enlargement of the Union through the accession of new countries, once again raise the question as to what place industry occupies in our economy. In this context the phenomenon of de-industrialisation – highlighted by the European Council last October – might be an increasingly acute problem”**.

in “Delivering Lisbon Reforms for the Enlarged Union”,
Report from the Commission to the Spring European Council, COM (2004) 29 final/2,
Fevereiro 2004

“Over the past decade the process of European economic integration has witnessed considerable institutional success, with the establishment of the Single Market in 1993, the launch of the euro in 1999 and the decision to welcome ten new Member States into the European Union (EU) in 2004. The economic performance of the EU, however, is more varied. While macroeconomic stability has considerably improved and a strong emphasis on cohesion has been preserved, **the EU economic system has failed to deliver a satisfactory growth performance**.

Europe needs to grow, not only in area but also in dynamism. A more dynamic European Union will help the integration of new Member States and strongly growing new members will contribute to more dynamism. A more dynamic EU will also be a better partner for other European and Mediterranean neighbouring countries, and for the global system. **Faster growth is also paramount for the sustainability of the European model**, which puts a high premium on cohesion. Sustainability is under threat from rapid developments in demography, technology and globalisation, all of which increase the demand for social protection. Fortunately, however, technology and globalisation, like enlargement, also hold the potential for faster growth.

[...] **The EU system of economic policies is very complex**. It encompasses not only a large number of instruments, but also a wide array of decision-makers, ranging from local to national and supranational actors, which often share responsibilities for the many instruments. Moreover, these instruments and actors often operate with different time horizons. Coherence – across instruments and objectives, across decision-makers and jurisdictions and over time – is therefore difficult to achieve inside the EU system. At the same time, however, **coherence is absolutely necessary in order to ensure that the system delivers**.

[...] Enlargement will further increase the heterogeneity of the EU. **The model of governance of the EU was initially conceived for a Community, which was small and homogenous as regards level of economic development. Successive rounds of enlargement, increasing yet uneven market integration and the growing number of policy domains and instruments have made the task of governance more and more complex**. Challenges are already apparent in a wide range of policy domains, ranging from regulatory policies to the macroeconomic field. They could trigger a hollowing out of the intermediate layers of governance based on commitment and coordination to the benefit of the two “corner solutions” of delegation and Member States autonomy, unless the EU is able to **achieve significant efficiency gains in making coordination and cooperation work**”.

in “AN AGENDA FOR A GROWING EUROPE,
Making the EU Economic System Deliver”,
Report of an Independent High-Level Study Group
established on the initiative of the President of the European Commission,
Julho 2003

9.1.3 O “Fio Condutor” das Recomendações: Estabilidade Macroeconómica, Coesão Económica e Social e Competitividade

A organização adoptada para a formulação das recomendações de política pública no presente estudo seguiu, assim, um caminho de “encontro” entre os desafios identificados e as respostas, mais explícitas ou implícitas, contidas ou esboçadas na agenda do debate sobre as grandes linhas de (re)orientação estratégica na construção europeia.

A agenda estratégica da construção europeia, que registou uma significativa evolução no período mais recente, mantém, no entanto, como vimos (cf. 10.1.2), uma também significativa oscilação entre “visões de continuidade” (onde o alargamento não obriga a mudar quase nada) e “visões de mudança” (onde o alargamento obriga a considerar alterações relativamente relevantes no plano dos objectivos traçados e das acções desenvolvidas).

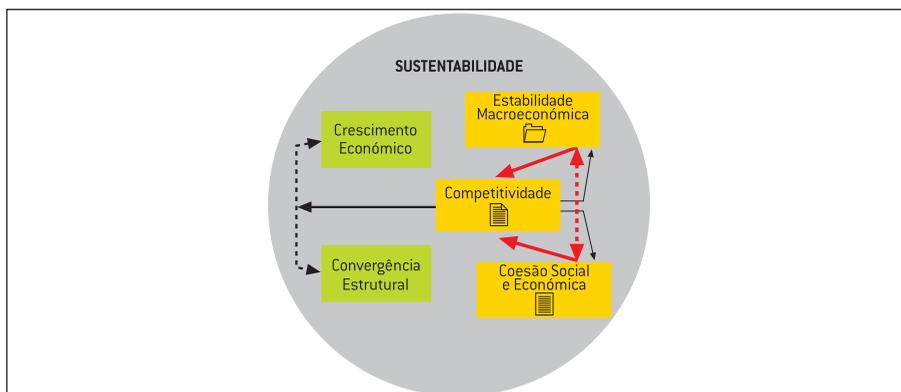
A análise desenvolvida conduziu-nos à selecção de um “tripé” de questões centrais, colocadas pelo alargamento às políticas públicas europeias e nacionais, centrado na articulação entre estabilidade macroeconómica, competitividade e coesão económica e social (cf. Figura 9-1).

A lógica subjacente à adopção deste “tripé” é a de um reconhecimento, ainda mais necessário no quadro do alargamento, quer de um suporte do progresso competitivo da União Europeia na garantia da estabilidade macroeconómica e da coesão (económica, social e territorial), quer da procura de efeitos de retroacção positiva atempada dos ganhos de competitividade sobre a estabilidade (nomeadamente no plano das condições para a consolidação de finanças públicas sustentáveis) e sobre a coesão (nomeadamente no plano das condições para a imprescindível renovação do modelo social europeu).

A lógica subjacente à adopção deste “tripé” é, também, a do reconhecimento que a União Europeia, no seu conjunto, e os países e as regiões que a integram e compõem, enfrentam, no quadro mais geral da globalização, problemas sérios de competitividade (reconhecidos, talvez não em todas as suas dimensões e dificuldades, mas com forte impacto na agenda global da UE), de cuja superação depende quer o relançamento duradouro de um crescimento económico mais sólido (decisivo para o “aprofundamento”), quer a prossecução de uma trajectória efectiva de convergência económica estrutural (decisiva para o processo de “alargamento”).

A lógica subjacente à adopção deste “tripé” é, finalmente, a de que da sua harmoniosa articulação depende, afinal, a possibilidade de alcançar os níveis de sustentabilidade adequados e desejados.

Figura 9-1: Políticas Públicas e Alargamento numa Perspectiva Europeia [O “Tripé” das Questões Centrais]



A questão da sustentabilidade tem vindo a ganhar, aliás, uma crescente relevância no processo de concepção, execução e avaliação das políticas públicas, traduzida na adopção de referenciais mais globais, isto é, menos centrados numa problemática limitada às questões ambientais (ainda que em abordagens transversais) e mais ancorados nas relações entre ambiente, economia e sociedade (a cimeira de Gotemburgo, em 2001, constitui um passo importante neste sentido, ligando a protecção do ambiente à sustentabilidade do modelo de desenvolvimento prosseguido).

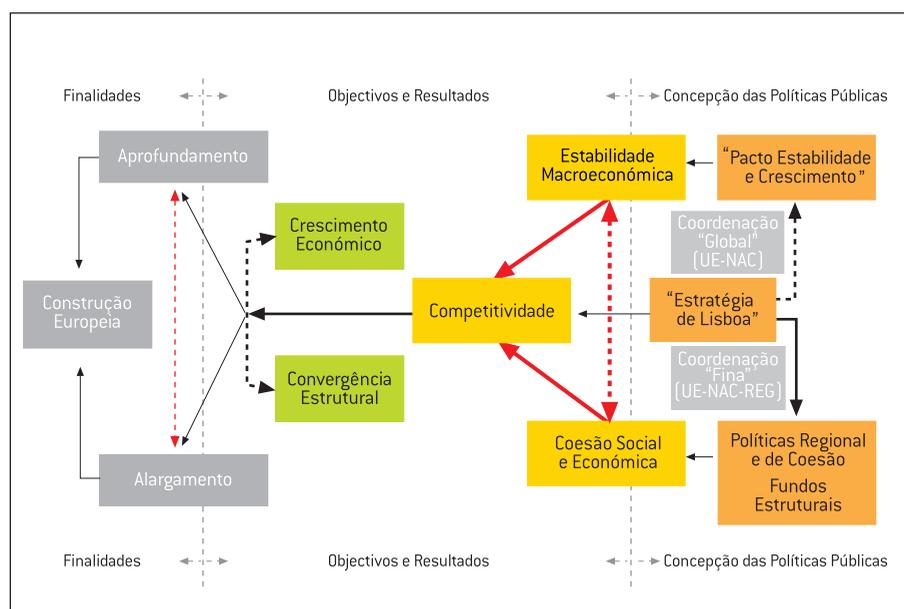
As recentes propostas da Comissão Europeia, no quadro da “iniciativa” ou da “agenda” para o crescimento, vieram, por outro lado, revalorizar a questão da consistência temporal das políticas públicas e dos seus resultados associando a “sustentabilidade” à robustez e à durabilidade dos processos de crescimento económico com reflexos também visíveis nas propostas relativas à reorientação da política de coesão e à gestão dos fundos estruturais no próximo ciclo de programação financeira (2007-2013).

9.2. A Agenda das Políticas de Base Comunitária e os Desafios do Alargamento: as Grandes Questões

O alargamento gera novas disparidades e aumenta a diversidade e heterogeneidade no seio da UE, alterando, desse modo, a configuração dos processos de convergência, real e nominal. A chave para a gestão sustentável da articulação entre os processos de alargamento e aprofundamento da União Europeia passará, em grande medida, pela compatibilização entre as imprescindíveis reformas a introduzir nas políticas estruturais de base comunitária e as necessárias adaptações nas políticas de coerência macroeconómica, associadas quer à consolidação da UEM, quer às regras de rigor e disciplina orçamental.

A primeira grande questão que se perfila, neste quadro, na agenda das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a do reforço da coordenação das políticas de base comunitária e destas com as políticas de base nacional, indispensável para catalisar o crescimento económico e viabilizar a convergência estrutural.

Figura 9-2: Políticas Públicas e Alargamento – o Quadro Comunitário



9.2.1 A Necessidade de uma Nova Coordenação das Políticas Económicas na Europa Alargada “casando” Estabilidade Macroeconómica e Competitividade

A construção europeia, enquanto resultante e, simultaneamente, factor indutor do processo de globalização das economias e mercados, evoluiu, por imperativos políticos e de competitividade global, para a forma de uma União Europeia, com expressão económica, política e social, suportada por um grande mercado interno, promotor da liberdade progressiva de movimentação de bens, serviços, pessoas e capitais, e, nomeadamente, por um modelo económico caracterizado pela União Económica e Monetária (UEM), pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e pela introdução de uma moeda única embora no quadro de uma relativamente longa fase de transição até atingir dimensões completas de moeda regional e internacional.

A concretização de uma União Económica e Monetária na Europa não deixou de marcar uma importante viragem na própria organização das políticas públicas à escala nacional, representando a primeira grande tentativa de acompanhar o poder dos mercados alargados com instrumentos de política económica (monetária e cambial, neste caso), também eles reforçados no seu poder de intervenção, ainda que à custa de algum sacrifício de soberania nacional.

As condições de definição e condução da política económica nos países da União Europeia tendem, com efeito, a sofrer alterações substanciais na medida em que a União Económica e Monetária na Europa consagra uma coexistência específica, complexa e difícil entre políticas de base europeia (política monetária e cambial), políticas de base nacional, sujeitas a regras estritas (política orçamental) ou a mecanismos de harmonização ou concorrência (política fiscal), e políticas nacionais dotadas de maior autonomia. A União Económica e Monetária na Europa contribui, também, para a aceleração da institucionalização completa do mercado interno europeu.

Os ajustamentos face a choques assimétricos passam a recair, com o desaparecimento do mecanismo de ajustamento das taxas de câmbio, sobre variáveis reais como a produtividade e o emprego, tendendo o mercado de trabalho a surgir como principal espaço de ajustamento, sobretudo nas economias dotadas de menor grau de inovação, flexibilidade e competitividade. Os mercados de trabalho mantêm, no entanto, uma forte dimensão nacional, atendendo a uma ainda reduzida mobilidade dos trabalhadores europeus entre os diferentes Estados-Membros.

A consumação do processo de alargamento da União Europeia produz-se numa conjuntura longa de crescimento económico bastante diminuído, onde aos problemas da **“Europa Monetária”** (sempre ambivalentes como o revelam, com clareza, as tendências de oscilação, por ciclos, do valor do euro face ao dólar e às restantes moedas de referência nas transacções mundiais, que, desafiando a condução da política monetária comum pelo Banco Central Europeu, não deixam de funcionar, em caso de desvalorização, como mecanismo protector dos agentes económicos europeus menos competitivos e, em caso de valorização, como factor de menorização da capacidade competitiva das suas grandes bases exportadoras, ainda que podendo contribuir para alguma desinflação importada) se têm somado os problemas da **“Europa Social”** (como o desemprego, a exclusão social, a pobreza, o envelhecimento da população, a crise do Estado-Providência Europeu, entre outros), dificultando a prossecução de reformas estruturais.

A UEM e a globalização trazem novos e importantes desafios para o espaço da União Europeia, quer para as empresas (concorrência acrescida e globalizada, integração crescente dos mercados, das instituições e dos grupos, dimensão, agressividade e inovação constante, exigências acrescidas de qualidade e de adaptação aos gostos dos clientes,

moeda comum com sistemas de preços e custos diferenciados], quer para as políticas públicas (complexidade acrescida, articulação entre políticas nacionais e comunitárias, necessidade de desenvolver novas formas de supervisão e regulação dos mercados, reformas estruturais incontornáveis nos domínios da saúde, educação, protecção social e fiscalidade e concorrência, entre outros).

As conclusões do presente estudo fundamentam a necessidade, na Europa alargada, não só de uma nova coordenação das políticas económicas, simultaneamente mais “equilibrada”, isto é menos hierarquizada e descendente, e mais “precoce”, isto é desenvolvida desde o momento da concepção, nomeadamente no que respeita à articulação entre a prossecução dos objectivos financeiros e os objectivos estruturais, como de uma muito mais estreita articulação entre as políticas dirigidas à estabilidade macroeconómica e as políticas dirigidas à competitividade, isto é, entre as iniciativas associadas à melhoria do quadro de execução do “Pacto de Estabilidade e Crescimento” e as iniciativas associadas ao desenvolvimento da “Estratégia de Lisboa” (veja-se Figura 9-2).

A tradução dos impactos prováveis do alargamento, identificados no presente estudo, na reorientação da agenda das políticas europeias de estabilidade, crescimento e competitividade, repercute-se, nomeadamente, nos seguintes objectivos:

- Encorajar o empreendedorismo e a **iniciativa empresarial** e promover a **“economia baseada no conhecimento”** numa lógica abrangente e realista susceptível de reforçar o papel das **PME** como fonte de **inovação e emprego**:
 - Reforçando as medidas tendentes a criar ambientes mais favoráveis ao mundo empresarial, a incrementar as competências de gestão, a favorecer o risco e a iniciativa e a eliminar as barreiras administrativas, financeiras e informacionais à entrada das PME na generalidade dos mercados;
 - Estimulando o esforço global, público e privado, em material de I&D, desenvolvimento tecnológico e inovação, combinando prioridades mais selectivas com redes de cooperação mais alargadas (institucional e geograficamente) e garantindo o desempenho, pelas empresas europeias mais inseridas na investigação, de um papel de “charneira” entre os sistemas científicos e tecnológicos e o tecido empresarial de PME, facilitando a transferência e difusão de tecnologia (o realismo das apostas em I&D é decisivo para obter efeitos gerais e transversais de inovação no tecido empresarial);
 - Prossequindo as iniciativas visando uma utilização intensiva e generalizada das tecnologias de informação e comunicação, pelas empresas, pelas escolas, pelas administrações e pelas famílias, com base em infraestruturas abertas e eficientes sujeitas a formas de regulação capazes de combinar adequadamente preços e serviços concorrenciais e ritmos sustentados de inovação e qualidade.
- Melhorar o funcionamento dos **mercados de trabalho** com base em objectivos de **emprego sustentável** e prosseguir a consolidação do mercado interno europeu com base em reformas que promovam a **eficiência e integração** dos **mercados de produtos e serviços**:
 - Renovando as políticas activas de emprego com base em lógicas de mais rápida evolução em direcção a níveis mais elevados de utilização de recursos qualificados, criando as condições para a generalização das práticas de “aprendizagem ao longo da vida”, de maior eficiência e flexibilidade interna na organização do trabalho e de melhor compatibilização entre as exigências de segurança e de competitividade, apoiadas em adequadas reformas dos sistemas fiscais e de segurança social;

- Mantendo uma elevada prioridade ao processo de plena concretização do mercado interno europeu, reforçando, no novo quadro gerado pelo alargamento, quer a atenção à garantia de formas equilibradas e rigorosas de concorrência contribuindo para o bem-estar dos consumidores e para a competitividade global da economia europeia, quer a atenção ao desenvolvimento de modelos adequados de regulação das chamadas indústrias de rede e dos serviços de eficiência colectiva.
- Manter políticas macroeconómicas orientadas para a **estabilidade**, mas melhor articuladas com iniciativas de promoção da **competitividade** e do **crescimento económico**, sem abrandar o esforço de consolidação orçamental em direcção a formas de **“finanças sustentáveis”**:
 - Reforçando as formas de enquadramento plurianual das políticas orçamentais e fiscais nacionais, evitando desvios no sentido de orientações pró-cíclicas e melhorando as formas de “policy mix” através de uma mais estreita articulação entre as “grandes orientações da política económica”, definidas pelo Conselho e as grandes orientações da política monetária e cambial prosseguidas pelo Banco Central Europeu;
 - Melhorando a qualidade do investimento público (capital humano, conhecimento, redes eficientes de infraestruturas de eficiência colectiva) em estreita articulação com os objectivos da “Estratégia de Lisboa” e com as novas iniciativas de promoção do crescimento;
 - Procurando sistematicamente formas de sustentabilidade de longo prazo para as finanças públicas garantindo, nomeadamente, trajectórias de redução dos níveis de endividamento público, de reforma dos modelos de financiamento dos sistemas de saúde e segurança social e de adaptação atempada aos novos problemas colocados pelo envelhecimento da população;
 - Travando deliberadamente o desenvolvimento das formas de concorrência fiscal no seio da União Europeia, seja pela via do relançamento de um quadro coerente, realista e concretizável de harmonização fiscal, seja pelo desenvolvimento de novos esforços no terreno da coordenação das iniciativas de reforma dos sistemas fiscais que ganhariam em ser orientadas mais para o terreno da eficiência do que para o terreno da mera redução global da carga.

9.2.2 A Necessidade de uma Redefinição e Revalorização da Política de Coesão para responder a Desafios mais exigentes no Plano da Convergência

131

O alargamento constitui um processo de natureza estratégica e global (económica, social, institucional) com uma forte motivação política, não sendo determinado, neste contexto, pelos ganhos e perdas que a UE possa alcançar no imediato, muito embora a conquista de dimensão económica permita augurar um futuro mais promissor num espaço mais integrado e, portanto, menos vulnerável na disputa com outros blocos económicos.

Os países candidatos representam uma nova experiência de crescimento económico rápido polarizado, em boa medida, pela actividade industrial, muito diferente, no entanto, quer das restantes experiências europeias, quer das experiências asiáticas dos chamados “novos países em industrialização”. A novidade, como as conclusões do estudo apontam com clareza, corresponde ao facto de os países candidatos se caracterizarem por um nível de salários que não tem qualquer comparação, em termos internacionais, com os padrões de qualificação e educação da respectiva população activa.

A experiência de crescimento dos países candidatos, enquanto países de baixos salários e elevadas qualificações, é relevante, quer em termos da economia europeia, quer em ter-

mos da economia mundial, materializando um modelo competitivo específico com duradoura janela de oportunidades, consolidada pela concretização do alargamento da União Europeia, nomeadamente em termos de capacidade concorrencial na inserção dos fluxos de comércio e investimento internacional.

O alargamento central e oriental da União Europeia, embora apresente semelhanças com o alargamento a Sul, nos anos oitenta do século XX, quer em termos económicos (competitividade custo dos candidatos), quer em termos políticos (associação da plena adesão à consolidação de processos de transição democrática), comporta, no entanto, diferenças apreciáveis nos desafios políticos e económicos colocados. O presente alargamento parece comportar, com efeito, para os países candidatos, um maior potencial competitivo mas, também, um mais lento e difícil processo de consolidação de uma verdadeira economia de mercado democraticamente regulada.

O alargamento não pode ser encarado como um processo de dominante extensiva (maior mercado, mais população, mais Estados-Membros) não pressionando grandes mudanças na orientação das políticas de base comunitária.

Com efeito, como as conclusões do estudo fundamentam, o alargamento cria ou potencia novas realidades competitivas e aumenta fortemente o nível de disparidade e diversidade no seio da União Europeia, pressionando, em nosso entender, a necessidade de mudanças significativas das políticas de base comunitária mais directamente envolvidas na prossecução dos objectivos de convergência e de coesão económica, social e territorial tornados mais difíceis, complexos e exigentes pelo processo de alargamento.

A tradução dos impactos prováveis do alargamento, identificados no presente estudo, na reorientação da agenda das políticas europeias de coesão e convergência repercute-se, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- **A coesão económica, social e territorial deve ganhar peso nas grandes prioridades da União Europeia alargada**, não à custa dos outros grandes objectivos ou desígnios, mas através de uma maior articulação e coordenação com cada um deles:
 - Obtendo uma muito maior integração dos aspectos da coesão nos desenvolvimentos da “Estratégia de Lisboa” e, sobretudo, conseguindo uma muito maior interpenetração dos objectivos específicos de competitividade e crescimento, que caracterizam a “Estratégia de Lisboa”, na configuração dos objectivos e da afectação de recursos do próximo ciclo de programação financeira da UE [2007-2013]. Esta articulação, se pode contribuir para conferir maior dinamismo à promoção, na Europa alargada, de uma “economia baseada no conhecimento”, será ainda mais importante para garantir, com base nas motivações da coesão, que a “Estratégia de Lisboa” não conheça uma espécie de deriva elitista, deixando “à sua porta” uma parte substancial das PME e das regiões europeias;
 - Adaptando os objectivos e a natureza das acções enquadradas na motivação da coesão aos impactos do alargamento através, nomeadamente, da viabilização de exercícios de limitação dos choques específicos do alargamento, da condução de experiências de maior intensidade redistributiva dirigidas às áreas pior posicionadas no balanço das disparidades e, sobretudo, da “fuga” a uma formulação dos programas e políticas com base num corte simplista entre os “blocos” UE15 e ACO10, isto é, valorizando as diferenças de desenvolvimento existentes, quer nos actuais Estados-Membros, quer nos países candidatos;
 - Garantindo o desenvolvimento de esforços continuados num horizonte de longo prazo para fazer face ao aumento das disparidades de rendimento, produtividade e bem-estar no seio da Europa alargada.

- A **convergência económica**, nas novas condições da Europa alargada, deve ser prosseguida, não com base em modelos genéricos de “catching-up” alimentados por operações de redistribuição, mas através de **estratégias diferenciadas de competitividade regional** susceptíveis de alavancar a criação de riqueza:
 - Reforçando a atenção dirigida à concepção e execução de estratégias diferenciadas de competitividade regional capazes de corrigir os desequilíbrios mais relevantes nas combinações de factores e determinantes da competitividade (nomeadamente em matéria de competências, mobilização do conhecimento, infraestruturas colectivas avançadas, mobilidade e redes de governância e instituições) e, desse modo, reduzir as disparidades em matéria de produtividade, emprego, salários e remunerações dos restantes factores produtivos;
 - Criando um quadro mais global e estrutural para o referencial da convergência, articulando mais estreitamente os conceitos de convergência real e nominal (importa considerar, nomeadamente, que a avaliação das disparidades, em matéria de nível de vida, através de paridades de poder de compra, conduz à sua subestimação e pressupõe uma imobilidade relativamente contraditória com os grandes objectivos da União), que permita desenhar programas e políticas de convergência indutores de trajectórias de progresso mais equilibradas quer no plano das condições de produção e de consumo, quer no plano das condições de produção de bens e serviços transaccionáveis e não transaccionáveis;
 - Valorizando as ligações qualitativas entre competitividade, emprego e crescimento enquanto factor chave de uma melhor articulação entre as políticas de coesão e promoção do desenvolvimento regional, por um lado, e as políticas, mais globais, dirigidas à competitividade e ao crescimento económico, por outro lado, admitindo, ao menos parcialmente, que o desafio enfrentado pela Europa alargada não é, apenas o do relançamento do crescimento, mas, também, o da renovação das suas bases qualitativas e o da criação de novas condições de sustentabilidade.

9.2.3 A Necessidade de uma Visão Estratégica e Global da Sustentabilidade

O conceito de sustentabilidade, enquanto guia para a acção no campo das políticas públicas, tem vindo, neste quadro, a ganhar, para além de uma maior espessura, combinando factores e determinantes habitualmente separados ou opostos, um conjunto de novas dimensões relativas quer à configuração do ritmo dos ciclos de crescimento, quer à qualidade dos modelos de desenvolvimento económico prosseguidos.

A sustentabilidade não deve remeter, neste quadro, para a simples moderação dos efeitos e dos impactos conhecidos, resultantes da preservação de modelos económicos com consequências negativas de longo prazo sobre a natureza, o clima e as pessoas, agindo através de ajustamentos parciais impostos por respostas reactivas a situações de crise, escassez ou necessidade, numa abordagem de curto prazo [cf. Figura 9-3].

A sustentabilidade deve, antes, remeter para a concretização das mudanças necessárias nos modelos económicos e sociais vigentes para poder controlar e gerir os efeitos e impactos de longo prazo na natureza, no clima e nas pessoas, agindo através de reformas estruturais nos mercados, nas instituições e nos Estados, em processos pró-activos de mobilização da inteligência, para prevenir as situações de escassez ou crise, ou de utilização eficiente da ciência e da tecnologia, para enfrentar a crescente exigência da procura expressa com base nas necessidades humanas e sociais, numa abordagem estratégica [cf. Figura 9-4].

Figura 9-3: A “Sustentabilidade” como Visão Parcial de Curto Prazo

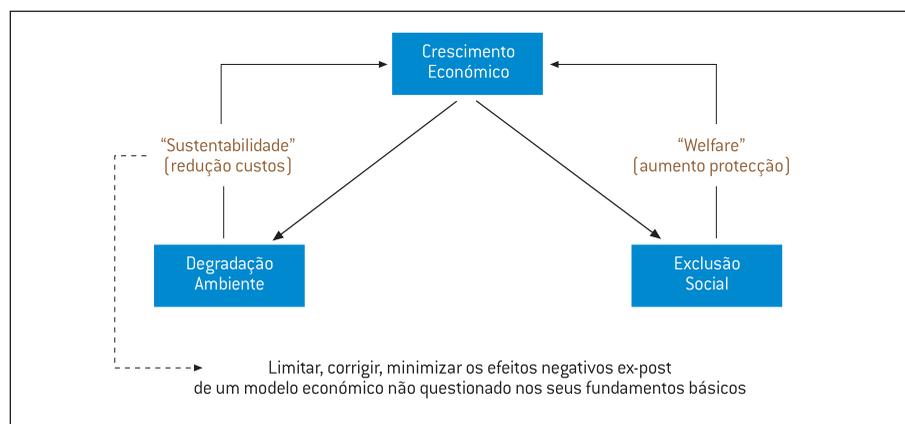
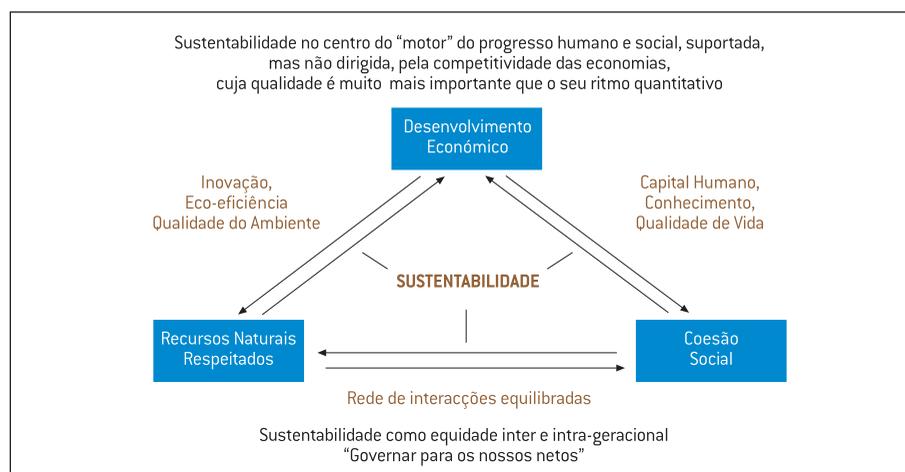


Figura 9-4: A Sustentabilidade como Visão Estratégica Global



A sustentabilidade, como abordagem global e estratégica, comporta, nomeadamente, os seguintes terrenos de acção ou intervenção:

- Preservação do núcleo-duro dos recursos das economias e das sociedades, isto é, os recursos naturais, físicos, patrimoniais, humanos (saúde, educação, conhecimento) e sociais (instituições, redes);
- Melhoria da utilização da tecnologia e da qualidade das organizações para poder responder mais adequadamente às exigentes necessidades colocadas pelas dinâmicas populacionais e tendências demográficas (crescimento, concentração, envelhecimento);
- Adopção de uma lógica efectiva e sistemática de custo-benefício, apoiada em formas de cálculo económico de longo prazo, nas decisões envolvendo as questões relativas à energia, ao ambiente e à protecção social, como forma de encontrar modelos de harmonização e compatibilização da “competitividade” com a “solidariedade”;
- Concepção e desenho de novas políticas para gerir as externalidades, positivas e negativas, mais relevantes melhorando a interacção entre “mercado” e “democracia” num sentido de promoção das formas de eficiência colectiva.

9.3 Agenda das Políticas de Base Nacional e os desafios do Alargamento em Portugal: as Grandes Recomendações

A concretização do alargamento da União Europeia veio encontrar a economia portuguesa numa situação difícil de encruzilhada, quer ao nível da consolidação do seu processo de convergência nominal e estrutural no seio da UE, quer ao nível do ajustamento do seu modelo competitivo.

A dimensão e complexidade dos desafios competitivos que lhe são colocados, seja pela globalização das economias, pela densificação e complexificação das cadeias de valor das actividades económicas, pela mutação tecnológica e organizacional e pela liberalização do comércio internacional sob a égide da OMC, seja pelos impactos específico da própria dinâmica dos processos de aprofundamento e alargamento na construção europeia, analisados detalhadamente no presente estudo, não devem ser, portanto, subestimados.

A sistematização dos estudos desenvolvidos acerca dos impactos globais e específicos do alargamento por país, bem como os resultados particulares do presente estudo, permitem concluir que, se Portugal parece constituir um dos países mais ameaçados, no seio da UE15, pelo alargamento, não obstante os países candidatos representarem, também, oportunidades de negócio para as empresas portuguesas, por um lado, uma parte relevante dos efeitos do alargamento já se tem vindo a produzir, nos anos mais recentes, nomeadamente, em termos dos fluxos intra-comunitários de bens, serviços, pessoas e capitais, por outro lado.

O alargamento representa, com efeito, para a economia portuguesa, em função da sua estrutura de especialização e dos factores competitivos prevaletentes no seu tecido empresarial, o desenvolvimento de uma espécie de “tenaz” concorrencial, com os países da Europa Central (República Checa, Hungria e Eslováquia) a exercerem uma maior pressão concorrencial nas actividades mais intensivas em tecnologia e conhecimento e mais baseadas em factores competitivos não custo, por um lado, e a Eslováquia e, sobretudo, os países do Mar Negro (Roménia e Bulgária) a exercerem uma maior pressão concorrencial nas actividades mais intensivas em trabalho e mais baseadas em factores de competitividade centrados no custo, por outro lado.

O que está, por isso, em causa é uma concorrência acrescida e alargada, a todos os níveis, em praticamente todos os sectores de especialização relevantes da economia portuguesa, embora com diferentes *challengers* nacionais envolvidos.

O estudo desenvolvido sobre o impacto na economia portuguesa do alargamento da União Europeia aponta, de modo cumulativo, para a possibilidade de agravamento das suas fragilidades competitivas, bem como da sua periferização, na ausência de respostas substanciais ao progressivo esgotamento do modelo competitivo, excessivamente alicerçado em dinâmicas extensivas e factores demasiado básicos e genéricos, evidenciado não só pelo quadro comparativo da UE15, como, também, pelos ACO mais desenvolvidos.

Os cenários de maior verosimilhança, que o estudo fundamenta, não deixam grande margem de dúvida sobre o elevado grau de dificuldade e de exigência dos desafios colocados à economia portuguesa pelo alargamento da UE, suscitando, por isso, a necessidade de uma reflexão não convencional sobre a concepção e formulação das estratégias e políticas mais adequadas para enfrentar os desafios competitivos que se colocam aos portugueses, às empresas portuguesas e ao Estado Português, num horizonte de curto e médio prazo.

A agenda das políticas públicas em Portugal não pode deixar de contemplar, no horizonte da conclusão do actual ciclo de programação financeira dos fundos estruturais (2006) e de execução do próximo (2007-2013), um conjunto de iniciativas e acções, coe-

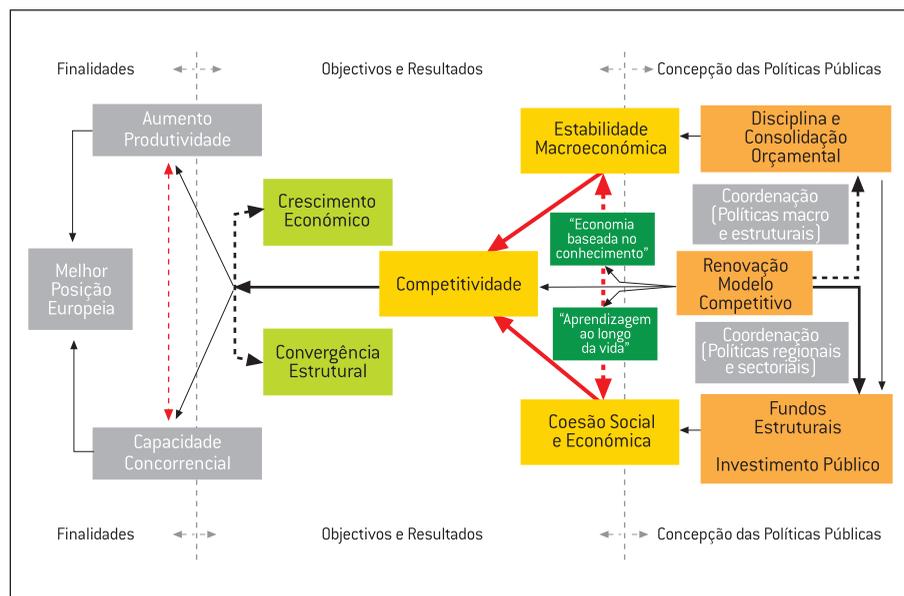
rentes, concentradas e selectivas, que permitam realizar as reformas e os ajustamentos estruturais necessários para uma renovação muito profunda do modelo competitivo da economia portuguesa abrangendo, não só a qualificação, inovação e diferenciação nas actividades tradicionais de especialização, como a entrada em novas actividades mais intensivas em tecnologias avançadas, pessoas qualificadas, conhecimento e investigação.

A passagem de um modelo competitivo predominantemente extensivo, caracterizado pela produção indiferenciada, utilizando recursos genéricos pouco qualificados em dinâmicas de oferta, com fraco poder de venda e reduzidas, em muitos casos, a formas de subcontratação dependente com reduzida incorporação de valor acrescentado, para um novo modelo competitivo predominantemente intensivo, caracterizado pela produção qualificada e diferenciada, utilizando recursos mais avançados e específicos em dinâmicas de resposta a procuras globais (internacionais e domésticas) crescentemente sofisticadas, com capacidades de venda acrescidas, exprime a dimensão da tarefa a cumprir para enfrentar com sucesso os desafios colocados à economia portuguesa pela articulação entre aprofundamento e alargamento na Europa alargada.

Os grandes desafios colocados pela articulação entre o alargamento e o aprofundamento à economia portuguesa são particularmente expressivos na medida em que, sendo uma economia situada no coração do segundo processo (membro da zona euro sujeito à disciplina do Pacto de Estabilidade e Crescimento), não deixa de ser, como vimos, uma das economias da UE15 potencialmente mais atingidas, no seu nível de emprego e crescimento, pelo forte aumento da pressão concorrencial dos países candidatos na disputa dos fluxos de comércio e investimento internacional, em função do seu nível de desenvolvimento e do seu modelo competitivo (mais próximo, no contexto da UE15, da situação das economias dos novos Estados-Membros).

As políticas públicas se enfrentam, em Portugal, o mesmo “tripé” de objectivos centrais que foram identificados para o quadro europeu, necessitam, no entanto, de ser fortemente focalizadas de forma a contribuírem com eficácia para os ajustamentos estruturais indutores dos aumentos de produtividade e dos ganhos de capacidade concorrencial para melhorar significativamente o seu posicionamento internacional, indispensável para superar os “choques” negativos e aproveitar as oportunidades do alargamento.

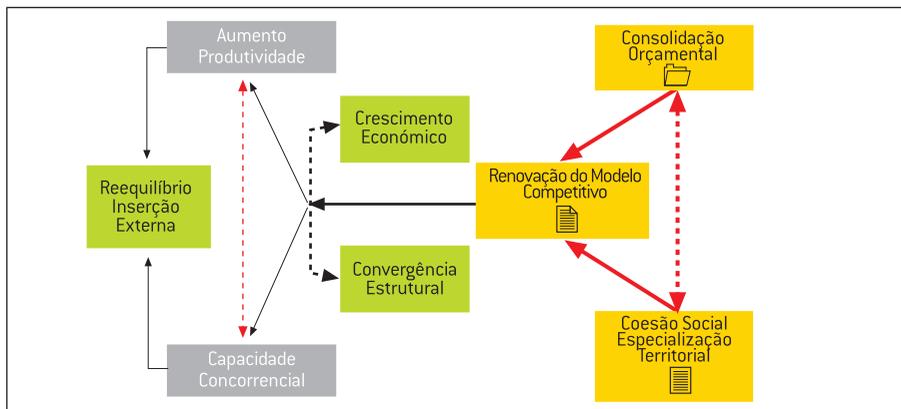
Figura 9-5: Políticas Públicas e Alargamento – o Quadro Nacional



A grande questão que se perfila, neste quadro, na agenda portuguesa das políticas económicas numa Europa alargada é, assim, a do reforço da coordenação das políticas macroeconómicas e estruturais, por um lado, e das políticas regionais e sectoriais, por outro lado, por forma a prosseguir rigorosamente os esforços de consolidação orçamental e de melhoria da eficácia e selectividade da gestão dos fundos estruturais e do investimento público sob o comando estratégico de uma plena e realista inserção na “Estratégia de Lisboa”, isto é, de uma profunda renovação do modelo competitivo da economia portuguesa (cf. Figura 9-5).

O “tripé” das questões centrais colocadas, pelo alargamento da União Europeia, às políticas públicas em Portugal, se segue, neste quadro, as grandes linhas identificadas para as políticas de base comunitária, não pode deixar de ser especificado e focalizado, como já foi referido atrás, na medida em que os desafios específicos identificados pelo estudo necessitam, também, de respostas particulares. Com efeito, a consolidação orçamental surge em Portugal como uma condição necessária da estabilidade macroeconómica, tal como a especialização territorial, isto é, a “montagem” de dinâmicas diversificadas de descentralização e “clusterização” de base regional surge como uma condição necessária para a obtenção de níveis mais avançados de coesão económica e social.

Figura 9-6: Políticas Públicas e Alargamento numa Perspectiva Nacional
[O “Tripé” das Questões Centrais]



O mero estímulo à melhoria da competitividade e ao relançamento do crescimento não se revelaria, em Portugal, dadas a vulnerabilidade da sua situação e a dimensão dos “choques” identificados pelo estudo, suficiente sendo absolutamente indispensável concentrar duradouramente esforços e recursos numa profunda renovação dos factores competitivos e do próprio modelo de crescimento da economia portuguesa visando um reequilíbrio muito importante da sua inserção externa suportado pela produtividade e pela capacidade concorrencial em mercados globalizados (cf. Figura 9-6).

As recomendações de política pública formuladas seguem, deste modo, o esforço de focalização e especificação enunciado, num quadro mais geral de valorização da sintonização e complementaridade entre as políticas económicas e as estratégias empresariais.

9.3.1 A Necessidade de prosseguir e aprofundar a Consolidação Orçamental para gerar um Quadro Macroeconómico Favorável aos Ajustamentos Estruturais

A política económica de regulação macroeconómica deve poder assegurar, num horizonte de médio prazo, um quadro macroeconómico estável, alicerçado na disciplina das

contas públicas e em inflação e taxas de juro baixas e estáveis, facilitando, desse modo, a realização de investimentos de médio e longo prazo, valorizadores da promoção de factores dinâmicos e avançados de competitividade. A tradução dos impactos prováveis do alargamento, identificados no presente estudo, na orientação deste esforço global de prosseguimento da consolidação orçamental e de reformas estruturais nos mercados de bens e serviços, repercute-se, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- O esforço de **consolidação orçamental**, apesar da urgência da mobilização de recursos públicos e privados para melhoria da posição competitiva da economia portuguesa, não deve ser abrandado, sendo decisivo **continuar e aprofundar** qualitativamente quer o controlo da despesa pública, quer a reforma da fiscalidade, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas. No quadro da resposta aos desafios específicos do alargamento, importa:
 - Utilizar uma organização plurianual da política orçamental para viabilizar, com flexibilidade controlada, formas selectivas e estruturantes de investimento público em infraestruturas avançadas de suporte às actividades económicas, privilegiando uma lógica de eficácia associada a uma utilização generalizada, em detrimento da lógica, até aqui predominante, de simples acumulação de capital físico;
 - Utilizar a política fiscal como instrumento selectivo de estímulo à criação de riqueza, premiando os investimentos privados na renovação do potencial competitivo das empresas, nomeadamente, na inovação e diferenciação dos seus processos e produtos, na qualificação contínua dos seus recursos humanos e na internacionalização progressiva das suas operações;
 - Materializar uma aposta clara, através da articulação entre investimento público e privado, num novo tipo de abordagem da eficiência colectiva, crescentemente associada a uma partilha de responsabilidades entre os sectores privado e público, no sentido da cooperação e convergência de esforços.
- A promoção da **concorrência nos mercados de bens e serviços** num quadro de formas de regulamentação e regulação eficientes, que permitam, não só superar falhas de mercado e abusos de posição dominante, como criar condições de efectiva equidade no acesso aos mercados e à actividade empresarial, no respeito pelos direitos dos consumidores e dos trabalhadores e pela preservação do ambiente. No quadro da resposta aos desafios específicos do alargamento, onde a atractividade das economias depende, acrescidamente, da eficiência e transparência dos respectivos mercados, importa:
 - Assegurar as condições para a afirmação da economia portuguesa como uma economia de mercado dinâmica e eficiente, isto é, onde seja fácil investir, trabalhar e exportar, dotando a organização da política de concorrência de maior eficácia e capacidade de actuação, numa adaptação mais rápida a exigências crescentes, eliminando as regras e as práticas de uma regulamentação administrativa excessiva e ineficaz e procurando garantir uma concorrência efectiva e leal susceptível de apoiar as empresas portuguesas a enfrentar novas pressões competitivas numa coexistência equilibrada e profícua dos diferentes segmentos empresariais (micro, pequenas, médias e grandes empresas);
 - Assegurar uma intervenção activa na elaboração e execução das políticas de concorrência no quadro da União Europeia acompanhando com especial atenção a monitorização dos auxílios de Estado, dentro ou fora do quadro da gestão dos fundos estruturais, por forma a garantir um quadro não distorcido de concor-

rência no seio da Europa alargada, nomeadamente no que respeita aos processos de (re)localização associados ao investimento estrangeiro e aos processos de internacionalização empresarial, no seio da União ou fora dela.

9.3.2 A Necessidade de uma Profunda Renovação dos Factores Competitivos e do Modelo de Crescimento para superar os “Choques” do Alargamento

Os desafios do desenvolvimento económico português numa Europa alargada têm, como vimos, o seu grande “terreno de batalha” na materialização atempada de uma profunda renovação do modelo competitivo capaz de permitir enfrentar os “choques” do alargamento, identificados no presente estudo, produzindo um balanço global positivo.

O essencial dessa renovação reside na materialização paciente e continuada de um novo posicionamento competitivo da economia portuguesa, apoiado em factores mais sustentáveis e dinâmicos de criação de riqueza e em reformas estruturais que permitam entrar em formas intensivas de crescimento (lógica de criação de valor alavancada por ganhos de eficiência e de produtividade, isto é, “melhor e diferente”), abandonando progressivamente as formas extensivas de crescimento ainda prevaletentes (centradas em já não tão baixos custos salariais e não incorporando níveis de educação e formação suficientemente elevados, isto é, “mais do mesmo”).

Os “choques” negativos potenciais do alargamento, embora sejam transmitidos principalmente pelos mecanismos do comércio e investimento intra-europeu, por um lado, e pela reformulação dos instrumentos estruturais europeus de promoção da coesão e da convergência, por outro lado, produzem-se, essencialmente, no nível do emprego e rendimento da população e no ritmo de crescimento da economia portuguesa.

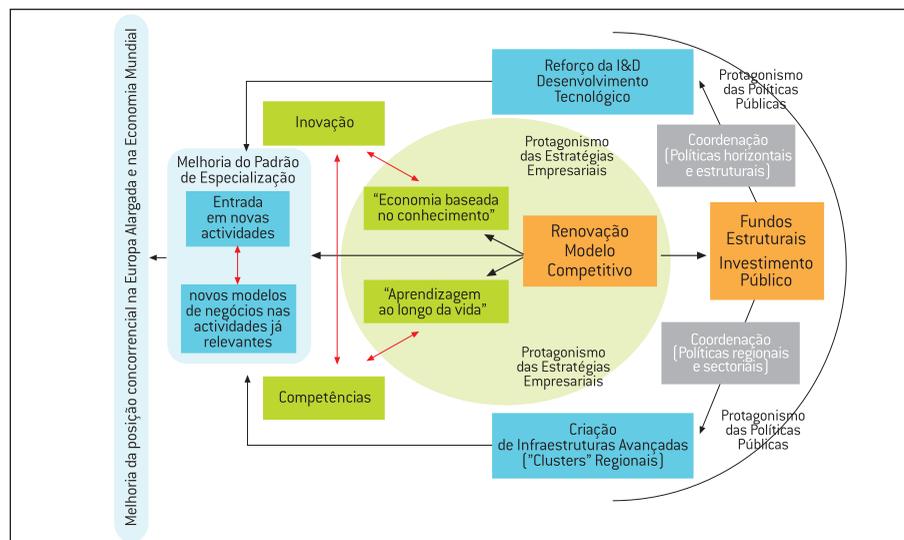
O alargamento comporta, neste terreno, uma combinação específica de **desafios “internos”** e **“externos”** que importa enfrentar de forma global e coerente.

A estratégia global de resposta aos desafios do alargamento (cf. Figura 9-7) passa, neste quadro, pela adopção de medidas, iniciativas e acções articuladas, quer entre as políticas públicas e as estratégias empresariais, quer entre a organização interna da economia e a sua projecção externa na Europa alargada e na economia mundial, de forma a desenvolver:

- Uma estratégia “interna” de **renovação e requalificação competitiva** visando uma melhoria do padrão de especialização da economia portuguesa (entrando em novas actividades e desenvolvendo novos modelos de negócios para as actividades já relevantes), apoiada num esforço efectivo de inovação e criação de competências, susceptível de alimentar a correcção, tão rápida quanto possível, das principais fraquezas e debilidades competitivas identificadas;
- Uma estratégia “externa” de **diferenciação sustentável** visando a obtenção de uma posição concorrencial mais favorável na Europa alargada e na economia mundial, da economia portuguesa no seu conjunto, mas também das suas regiões (com base em especializações diferenciadas de produção e distribuição de bens e serviços), apoiada numa aceleração da internacionalização, susceptível de enfrentar com êxito o balanço de perdas e ganhos de fluxos de comércio e investimento, induzidos pela reorganização do espaço interno europeu, bem como de aproveitar as novas oportunidades criadas nos países candidatos e fora do mercado europeu.

As políticas públicas portuguesas têm pela frente, neste quadro, um desafio fundamental quer de coordenação aprofundada, quer de eficiência e eficácia acrescidas, no seu ciclo com-

Figura 9-7: Políticas Públicas e Alargamento - o Quadro Nacional



pleto de concepção, execução e avaliação, centrado na articulação entre as políticas horizontais e estruturais, por um lado, e entre as políticas sectoriais e regionais, por outro lado.

9.3.2.1 As Recomendações para enfrentar os Desafios “Internos”

Os grandes desafios “internos”, suscitados pelo alargamento, da renovação do modelo competitivo dizem respeito, como vimos, no essencial, à viabilização e catalisação de um vasto conjunto de ajustamentos de natureza estrutural onde a qualificação, diferenciação, diversificação e inovação da produção de bens e serviços, no quadro de fileiras produtivas e de cadeias de valor mais alargadas e geradoras de maior valor acrescentado, assumem um papel privilegiado.

Os ajustamentos competitivos referidos envolvem, também, necessariamente, uma valorização do empreendedorismo e da iniciativa e cooperação empresarial, estimulando-se o surgimento de novas iniciativas e de novos empresários, uma melhoria das condições de acesso das empresas, das PME em particular, aos resultados da investigação e desenvolvimento e às externalidades positivas geradas pelas infraestruturas de suporte e um relacionamento mais favorável com o ambiente e energia, encarados enquanto factores estratégicos de competitividade.

A tradução dos impactos prováveis do alargamento, identificados no presente estudo, na orientação deste esforço global de renovação dos modelos competitivos e de crescimento repercute-se, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- Conceber e implementar **políticas horizontais e estruturais** orientadas para a sustentação da base da renovação do modelo competitivo e para a criação de condições infraestruturais melhoradas para o crescimento económico, o que pressupõe um **“melhor Estado”** quer no plano das suas competências internas (reforma da administração pública, agilização da “máquina estatal”, diminuição da burocracia), quer no plano da sua eficácia externa (maior capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos e das empresas). No quadro da resposta aos desafios específicos do alargamento, destacam-se as seguintes grandes prioridades nas políticas de natureza estrutural e horizontal:

- **Fomento da produção sustentada de novas competências**, no quadro mais geral das políticas de educação e formação profissional, garantindo uma progressiva sustentação das necessidades do mercado de trabalho em recursos humanos crescentemente qualificados, dando especial atenção aos níveis IV e VI, isto é, às carreiras profissionais e tecnológicas não baseadas em licenciaturas ou baseadas nos ciclos pós-licenciatura;
- **Intensificação do esforço de I&D e desenvolvimento tecnológico**, no quadro mais geral do reforço da prioridade e dos recursos atribuídos ao conjunto das políticas de conhecimento (I&D, Inovação, Ciência&Tecnologia, Ensino Superior) em articulação com o reforço dos incentivos financeiros e fiscais às empresas que realizem sustentadamente investimentos em factores intangíveis de competitividade, nomeadamente em matéria de **projectos empresariais de I&D**;
- **Fomento da cooperação entre as empresas e os centros de saber** (centros tecnológicos, centros de investigação e Universidades), capaz de acelerar a difusão, transferência e utilização de tecnologias avançadas (incluindo as tecnologias de informação e comunicação, sem descurar as restantes), num quadro realista e adequado à dimensão e potencial do país, procurando gerar uma muito maior integração de conhecimento e resultados de I&D na actividade empresarial corrente;
- **Fomento de uma cultura global de empreendedorismo**, baseada numa maior convivência com os desafios da iniciativa empresarial e do risco dos negócios, facilitando cada vez mais o processo de criação de empresas, o acesso a financiamento de projectos de mérito nos montantes e momentos apropriados (nem mais nem menos, nem cedo nem tarde) fora da lógica das garantias reais, isto é, no quadro de verdadeiras formas de capital de risco e a renovação e sucessão das estruturas de propriedade e gestão das empresas e grupos de base familiar;
- **Reorientação dos instrumentos de apoio ao desenvolvimento da competitividade empresarial**, onde os incentivos financeiros e fiscais devem sofrer uma radical alteração no sentido da sua concentração (muito menor número de projectos apoiados), selectividade (muito maior qualidade, traduzida em compromissos mais realistas e ambiciosos, nomeadamente em matéria de organização, inovação e inserção directa no esforço de venda, dos projectos apoiados) e lógica de funcionamento (substituição da “muleta” ex-ante (opa-ca e complicada) do subsídio pela partilha “on-going” e “ex-post” (simplificada e transparente) dos riscos e dos benefícios) gerando condições para o surgimento de projectos estruturantes dotados de massa crítica e sustentabilidade suficientes para alterar o padrão de especialização;
- Garantir uma **forte participação das PME no ajustamento competitivo** suscitado pelos “choques” do alargamento que, se exige uma atenção particular ao reforço e diversificação das suas estruturas financeiras (onde a utilização selectiva da política fiscal pode ter um papel ainda não explorado, nomeadamente no que respeita ao autofinanciamento, à capitalização e às operações de fusão, aquisição, integração, MBO e MBI, e o desenvolvimento efectivo do caucionamento mútuo pode propiciar o acesso das PME e microempresas a melhores condições de crédito em prazo e taxas de juro), encontra o seu principal terreno de acção no favorecimento dos investimentos valorizadores de vantagens competitivas associadas à diferenciação, à especialização, à gama e à escala (nomeadamente em

formas mais exigentes de internacionalização, comercialização ou inovação);

- Organizar uma resposta rápida e transitória, em articulação com os ajustamentos estruturais de efeitos mais relevantes, mas mais lentos, de **moderação das principais vulnerabilidades**, face aos países candidatos, **em matéria de emprego** (educação, qualificações e custos) **e mercado de trabalho** (desemprego, imigração), promovendo, nomeadamente, um esforço acrescido de formação específica, destinada a trabalhadores qualificados e semi-qualificados, em especial nas actividades de maior vocação exportadora, a quadros intermédios para as indústrias transformadoras e a trabalhadores que, com baixas ou limitadas habilitações, são, no entanto, portadores de competências e qualificações adquiridas através da experiência profissional, por um lado, e um esforço, também acrescido, de melhor e mais completa integração dos imigrantes qualificados no mercado de trabalho, de acordo com as suas habilitações e competências, suprimindo as carências encontradas pelas empresas, por outro lado.

9.3.2.2 As Recomendações para enfrentar os Desafios “Externos”

Os grandes desafios “externos”, suscitados pelo alargamento, de uma posição concorrencial melhorada e de uma presença mais directa e activa nos mercados europeu e mundial dizem respeito, como vimos, no essencial, a uma aceleração das iniciativas de internacionalização, no quadro mais geral de reforço dos esforços de comercialização e distribuição, apoiada no recurso a modelos organizacionais mais avançados e a serviços mais intensivos nas áreas de *design*, engenharia, gestão, estudos de mercado e logística e distribuição, indutores de níveis mais elevados de flexibilidade e produtividade e de uma maior capacidade de conhecer e satisfazer mais rapidamente as necessidades de clientes cada vez mais diversificados, sofisticados e exigentes.

A tradução dos impactos prováveis do alargamento, identificados no presente estudo, em termos de **comércio internacional** repercute-se, nomeadamente, nas seguintes recomendações:

- Os resultados obtidos com os modelos gravitacionais estimados foram muito explícitos quanto aos **dois grandes desafios do alargamento** para a evolução das exportações portuguesas, isto é, importa ser capaz de **moderar as perdas potenciais no mercado alemão** e **catalisar os ganhos potenciais no mercado espanhol**, para poder sair do alargamento sem perdas substanciais. As prioridades de acção em termos de mercados das exportações portuguesas devem atender, nomeadamente, aos seguintes aspectos:
 - As mudanças exigidas para vencer estes dois desafios parecem passar, no caso alemão, dado o afastamento geográfico, mais pela **consolidação e qualificação do IDE alemão em Portugal**, enquanto factor indutor de comércio (investimento → comércio) e, dada a proximidade geográfica, mais por uma **capacidade reforçada de venda e distribuição em Espanha**, suportada, forçosamente, também, numa maior qualidade e valor acrescentado dos produtos (comércio → investimento).
 - A dimensão do “desafio espanhol” poderá ajudar a despoletar um interesse internacional mais vasto pelos produtos portugueses, susceptível de minorar ou inverter os efeitos de situações potencialmente negativas (França e Reino Unido) ou catalisar os efeitos de situações ligeiramente positivas (Itália, sobretudo, e, também Irlanda e Grécia) em fluxos efectivos superiores. **A capacidade de penetrar no mercado espanhol ditará, na prática, em grande**

medida, a extensão dos benefícios que a economia portuguesa conseguirá retirar do processo de alargamento da União Europeia.

- Os resultados obtidos, conciliando a análise dos factores competitivos e dos níveis tecnológicos, indicaram que, regra geral, com o alargamento, as exportações de Portugal para os actuais Estados-Membros perderão competitividade, perda que só parcialmente poderá ser compensada pelas novas oportunidades de exportação para os mercados dos ACO. **O mais que provável esgotamento definitivo, no contexto concorrencial da Europa alargada, do actual modelo competitivo e de especialização da economia portuguesa**, indiciado por aqueles resultados, obriga a considerar que:
 - Uma **“evolução na continuidade”**, sem mudanças substanciais no padrão de especialização, seria, para além de incauta, impossível de concretizar, uma vez que a posição competitiva da economia portuguesa no espaço central da União Europeia alargada continuaria a agravar-se (muito embora seja provável que, no curto prazo, seja possível obter novas oportunidades de exportação nos “novos Estados-Membros”), representando uma “fuga para a frente” que importa rejeitar, não só pelos elevados custos sociais que comporta, mas pelas dificuldades estratégicas em que o país seria colocado no processo de construção europeia.
 - O lançamento das sementes de uma **“mudança sustentável”** do padrão de especialização parece ser, ao contrário, o caminho difícil, mas necessário, a percorrer, através de apostas diferenciadas para os vários mercados integrados na Europa alargada, susceptíveis de incrementar o valor efectivo das exportações portuguesas e, por conseguinte, a sua competitividade no espaço central da UE, e de preparar a consolidação dos ganhos efectivos nos mercados centrais e orientais, antecipando, pelo desenvolvimento de novos factores competitivos e modelos de negócio, o aumento da pressão concorrencial prevista para a evolução das relações comerciais intra-europeias.
- O desenvolvimento de uma nova abordagem, coerente e integrada, dos desafios do alargamento traduzida numa reorientação das prioridades e das acções das **políticas de promoção do comércio externo** parece ser, neste quadro, indispensável, nomeadamente nas seguintes direcções:
 - **Valorização estratégica sustentada do mercado espanhol** como principal eixo potencial de afirmação das exportações portuguesas no contexto da Europa alargada e **atenção rigorosa à defesa das posições alcançadas no mercado alemão** onde, ao contrário, se parecem concentrar os efeitos potenciais mais desfavoráveis, através, nomeadamente, de iniciativas que minorem, de um modo mais geral, os efeitos de deslocalização das exportações no espaço da UE15.
 - Prossecução de uma **estratégia selectiva de aproximação às oportunidades de exportação para os mercados dos novos Estados-Membros**, nomeadamente em produtos das indústrias têxteis, metálicas (artigos metálicos, mecânica, automóvel e componentes), eléctricas (aparelhos e condutores eléctricos) e de artigos e matérias plásticas.
 - Desenvolvimento de iniciativas que garantam um **melhor acompanhamento das potencialidades do alargamento do mercado interno europeu**, nomeadamente no caso dos novos mercados aderentes da **zona do Mar Negro** (Roménia, Bulgária e Turquia).
 - Reforço das iniciativas de **projectão internacional para além do espaço da Europa alargada**, procurando reduzir a excessiva concentração do comércio externo português, estimulando, nomeadamente, o desenvolvimento de fluxos de comér-

cio e de investimento internacional em mercados “fora” da Europa, mas relativamente “perto” (pela língua, história ou cultura), como a América Latina e África.

A tradução dos impactos prováveis do alargamento, identificados no presente estudo, em termos de **investimento internacional** repercute-se, nomeadamente, nas seguintes recomendações:

- Os resultados da análise desenvolvida indicam, com grande nitidez, que o alargamento já produziu, e continuará a produzir, um **quadro muito mais exigente e difícil para a captação de investimento directo estrangeiro para a economia portuguesa**, em função da existência de uma concorrência muito mais forte onde os novos Estados-Membros apresentam, para além das vantagens dos custos relativos, da tradição industrial e do nível de educação e qualificação dos trabalhadores, um activo adicional associado à possibilidade de atribuição de incentivos ao investimento numa escala que se torna difícil Portugal igualar, face à redistribuição dos fundos comunitários, obrigando a considerar:
 - Uma **crescente adequação** da legislação laboral e, sobretudo, **das práticas de gestão de recursos humanos às novas necessidades de adaptabilidade e flexibilidade na organização do trabalho** (maior relação entre horários de trabalho e ciclos produtivos, formas de laboração contínua ou semi-contínua em diversas actividades industriais, trabalho a tempo parcial), de aprendizagem ao longo da vida, de aumento da mobilidade dos trabalhadores, com vista a facilitar a adaptação dos recursos humanos aos desafios da globalização, reforçando a competitividade da economia e das empresas.
 - Uma **valorização sustentada da rede de infraestruturas de suporte às actividades económicas**, passando por centros tecnológicos e de inovação, de qualidade e de formação profissional, e pelas próprias associações empresariais, integradas, de forma crescente, em movimentos de reorganização associativa regeneradores do seu papel e dinamizadores da eficiência e eficácia dos serviços prestados.
 - Uma resposta às dificuldades acrescidas para Portugal fazer parte das *long lists* e, por maioria da razão, das *short lists* de localizações alternativas para o estabelecimento de investimentos internacionalmente móveis através, nomeadamente, de uma **maior focalização e estruturação das iniciativas de captação de IDE**, de uma capacidade de *benchmarking* e de **detecção atempada de oportunidades** e de **instrumentos de acompanhamento e apoio às subsidiárias já instaladas** e de estímulo à afirmação intra-grupo dos respectivos projectos e iniciativas.
- O desenvolvimento de uma nova abordagem, coerente e integrada, dos desafios do alargamento traduzida numa reorientação das prioridades e das acções das **políticas de incentivo à internacionalização e de captação de investimento directo** parece ser, neste quadro, indispensável, nomeadamente nas seguintes direcções:
 - Criação de **incentivos a empresas que promovam iniciativas de internacionalização**, premiando a **dimensão crítica** e a **sustentabilidade** dos investimentos numa gama de apostas tanto mais completa quanto maior for a ambição das iniciativas (da simples exportação, passando pelas alianças estratégicas e chegando à abertura de filiais comerciais e/ou produtivas).
 - Desenvolvimento de iniciativas que minorem os **efeitos de deslocalização dos investimentos** para os países candidatos, **combatendo** com vigor **as formas agressivas de concorrência fiscal**.

- Criação de mecanismos de **apoio a iniciativas de internacionalização** (guias de investimento, agentes de contacto, partilha de risco) em articulação com campanhas de promoção dos produtos, das competências e dos objectivos estratégicos portugueses e com as iniciativas que visem o aproveitamento das oportunidades de investimento e comércio (complementaridade em vez de substituíbilidade), em especial, nos países candidatos.

9.3.3 A Necessidade de dotar a Utilização dos Fundos Estruturais de muito maior Eficácia e Selectividade articulando efectivamente as Políticas Regionais e Sectoriais

Os desafios do alargamento para a economia portuguesa, identificados no presente estudo, requerem, como vimos, para a sua superação positiva, uma estreita articulação entre políticas públicas mais coordenadas e selectivas e estratégias empresariais renovadas, umas e outras ancoradas numa nova relação entre os objectivos de competitividade, estabilidade macroeconómica e coesão social e territorial, onde os grandes desígnios da “Estratégia de Lisboa” tenham um papel central quer na definição das prioridades, quer na afectação dos recursos.

O ritmo e orientação do investimento público em Portugal têm estado, e continuarão a estar num horizonte de médio prazo, em função, nomeadamente, das exigências do processo de consolidação orçamental, fortemente dependentes da orientação imprimida à gestão dos fundos estruturais europeus, no quadro mais geral das estratégias acolhidas nos sucessivos Quadros Comunitários de Apoio a Portugal. Os desafios do alargamento começam, assim, a ser ganhos ou perdidos em função da qualidade das reprogramações intercalares do presente QCA e, sobretudo, da qualidade da preparação do próximo QCA (2007-2013).

A estratégia de aproximação aos desafios e “choques” do alargamento preconizada no presente estudo aponta (cf. Figura 9-5 a Figura 9-7) para uma aposta muito mais forte na indução de **processos de “clusterização” ou aglomeração regional de actividades alimentadas por estratégias de especialização territorial**, suportada por novos modelos de coordenação das políticas regionais e sectoriais e traduzida numa **redução drástica da tradicional complexidade dos instrumentos de programação** (número de programas, eixos, medidas e acções) e numa, ainda mais drástica, redução do número de projectos financiados, procurando alcançar uma muito **maior capacidade de induzir, viabilizar e acompanhar projectos de elevada qualidade, dimensão e sustentabilidade**.

O alargamento obriga a economia portuguesa a um ajustamento estrutural tão exigente que importa valorizar muito mais os efeitos de arrastamento e sustentabilidade de projectos com efectiva massa crítica (**reforço da coordenação e da selectividade**) em ambientes de garantia de uma efectiva difusão generalizada e transversal desses mesmos efeitos (**reforço da descentralização das decisões e iniciativas e do valor da competitividade de base regional**). A concretização desta reorientação do modelo de investimento público e de utilização dos fundos estruturais repercute-se, assim, nomeadamente, nos seguintes aspectos:

- Conceber os **instrumentos de apoio ao desenvolvimento empresarial, ao crescimento económico e ao emprego** com base em estratégias mais ancoradas em projectos inovadores e estruturantes centrados nos factores avançados da competitividade com efeitos demonstráveis de arrastamento sobre outras organizações e actividades, de forma a enraizar o crescimento e convergência económica em factores duradouros e estruturais (e não em factores voláteis e conjunturais). Esta orientação pode materializar-se com base, nomeadamente, nas seguintes recomendações:

- O aumento da selectividade deve ser prosseguido através da **deslocação progressiva dos referenciais de eficiência e eficácia do quadro nacional (menos exigente) para o quadro europeu e internacional (mais exigente)**, o que só será possível com uma muito maior atenção às fases a montante e jusante do ciclo de vida dos projectos, isto é, alongando o tempo de acompanhamento dos projectos no quadro da execução das intervenções estruturais.
- Os sistemas de incentivos e as parcerias público-privado, no actual QCA e, sobretudo, no próximo QCA (2007-2013), deverão contemplar e cruzar lógicas horizontais de gestão da procura, baseadas em **critérios transparentes de “política industrial” associados às prioridades da “Estratégia de Lisboa”**, com lógicas mais verticais dirigidas mais especificamente à renovação do padrão de especialização, envolvendo não só o investimento empresarial, mas também as infraestruturas de eficiência colectiva, para **assegurar, num quadro de coesão e especialização territorial, condições** [tecnologia, mão-de-obra especializada, redes qualificadas de fornecedores] **de atractividade de investimentos estruturantes** (nacionais ou estrangeiros) fortemente dinamizadores da competitividade empresarial.
- A negociação do IV Quadro Comunitário de Apoio, correspondente ao período 2007-2013, deve prestar uma atenção muito especial à **defesa do interesse, para Portugal, de um reforço da projecção internacional da sua economia, nomeadamente no quadro do seu relacionamento atlântico**, acolhendo formas de estímulo à promoção da internacionalização e do investimento internacional nesses mercados exteriores ao mercado interno europeu, o que não foi conseguido de forma satisfatória no actual QCA.
- Conceber os instrumentos estruturais das **políticas de educação e formação profissional** valorizando decisivamente a lógica das **competências “embutidas”** nos recursos humanos mobilizáveis pelas empresas e pelas administrações, o que obriga a uma maior articulação entre os sistemas de ensino e de formação profissional, prosseguida com base numa avaliação rigorosa e prospectiva das necessidades de formação e qualificações do mercado de trabalho envolvendo a participação das empresas, das associações empresariais e sindicais, da administração pública e das entidades responsáveis pela oferta formativa [escolas, centros de formação, Institutos Politécnicos e Universidades, nomeadamente]. A agenda das recomendações, neste terreno, inclui todo um conjunto de referências sucessivamente enunciadas, mas insuficientemente concretizadas, onde se incluem:
 - A **flexibilidade da oferta formativa** de forma a adaptar-se em tempo útil às alterações na procura de competências. Os centros de formação profissional que, neste domínio, revelam vantagens sobre o sistema de ensino, poderão vir a desempenhar um papel relevante na correcta identificação das necessidades de formação sentidas pelas empresas e pelo tecido económico, em geral, através, nomeadamente, da criação de dispositivos sistemáticos de detecção dessas necessidades.
 - O reforço da aposta na **aprendizagem ao longo da vida** valorizando, nomeadamente, a formação em alternância, o desenvolvimento de ofertas formativas, diversificadas e flexíveis, orientadas para colmatar as carências de qualificações existentes [quadros médios e intermédios], a estruturação e incremento da formação contínua, procurando preparar os activos empregados para a modernização indispensável dos aparelhos organizacional e produtivo.
 - Um efectivo **planeamento estratégico das actividades de formação profissional**, em estreita ligação com o desenvolvimento da educação e com base

numa **plataforma** consensualizada **para a qualificação da população activa** em Portugal, que, a partir da identificação das carências de qualificações nas empresas, e nas respectivas actividades económicas, e dos referenciais de competências-chave necessárias, permita concretizar acções sistemáticas de melhoria das mesmas, nomeadamente nos sectores e empresas mais expostos à concorrência internacional.

- Uma muito **maior articulação entre os sistemas de ensino e formação profissional e de inovação e desenvolvimento tecnológico**, com vista a permitir a modernização e actualização dos sistemas organizacional e produtivo e a especialização em sectores mais exigentes em conhecimento e a criação de referenciais de competências-chave nos domínios em que são previsíveis as mutações tecnológicas mais aceleradas.
- Potenciar um mais rápido **desenvolvimento das infraestruturas avançadas de suporte às actividades económicas**, procurando reforçar as vantagens competitivas e superar os “handicaps” identificados no estudo, tendo em conta, nomeadamente, que, no que respeita às infraestruturas de transporte, a superioridade actual da dotação portuguesa, particularmente face às melhorias expectáveis a médio prazo nas redes dos PECO associadas ao processo TINA, tenderá a desaparecer, e que, portanto, o desenvolvimento das Redes Transeuropeias de Transportes, dotando o país de ligações rápidas, fiáveis e económicas ao centro da Europa, assume um papel fundamental na moderação dos efeitos da nossa situação geográfica periférica. As recomendações suscitadas pelo estudo envolvem ainda os seguintes aspectos:
 - O **desenvolvimento de soluções intermodais de transporte**, com reforço do papel do caminho de ferro e do transporte marítimo de curta distância, na linha do previsto no Livro Branco dos Transportes, nomeadamente como forma de combater o crescente congestionamento rodoviário e os impactes ambientais nocivos que lhe estão associados, **deveria constituir uma prioridade nacional**.
 - O desenvolvimento e efectiva implantação de uma **rede nacional de plataformas logísticas que permita ultrapassar as actuais carências do sistema logístico português**, que também serve propósitos de potenciação do transporte intermodal, **é absolutamente prioritário**. No quadro actual de deslocalização industrial e especialização produtiva, a logística constitui um sector de importância estratégica e peso crescente na actividade económica, sendo enorme o atraso português comparativamente com os seus parceiros da UE15 e mesmo em relação aos PECO mais avançados. No domínio infraestrutural, considera-se prioritário o desenvolvimento de plataformas devidamente qualificadas que:
 - promovam a **integração dos portos portugueses**, particularmente os de águas profundas, **nas cadeias logísticas de abastecimento**, tirando partido da nossa “centralidade atlântica” e alargando os seus “hinterlands” através de adequadas ofertas de transportes terrestres de ligação a Espanha e ao resto da Europa, preferencialmente por ferrovia;
 - permitam o **combate ao actual “desordenamento logístico”**, particularmente nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que é fonte de deseconomias, ineficiências e agressões ambientais, e propiciem a elevação da oferta logística e a externalização desta função;
 - suportem actuações, no quadro da envolvente institucional e empresarial, que promovam a elevação da oferta logística e a **criação de um “cluster”**

logístico forte e competitivo, desenvolvendo políticas sectoriais que visem nomeadamente o fortalecimento empresarial, o incremento da externalização, a formação e a modernização tecnológica.

- O **desenvolvimento de Parques Empresariais qualificados**, com uma adequada oferta de equipamento e serviços, promovendo mecanismos de actuação concertada e a criação de condições vantajosas numa óptica de aproveitamento de sinergias e complementaridades, que constituam espaços atraentes para a instalação de empresas e atracção de IDE, surge como outro vector prioritário de actuação. Estes desenvolvimentos devem ultrapassar as lógicas estritamente locais (de âmbito municipal) em favor de lógicas de âmbito claramente regional (supra-municipal) e servindo objectivos de fomento e ordenamento empresarial e industrial.
- A implantação de “**Complexos de Actividades Económicas**” multi-funcionais, integrando, nomeadamente, áreas industriais de cariz diversificado, parques e plataformas logísticas, centros de transportes, áreas de serviços, parques tecnológicos, com dimensões apreciáveis e elevados níveis de qualificação, quer no que respeita a infraestruturas básicas, quer de qualidade ambiental e de oferta abrangente de serviços de suporte, deverá ter expressão relevante na preparação do próximo QCA, promovendo, também, a integração de centros de I&D, em estreita ligação com Universidades e os centros de investigação, potenciando a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de competências.
- O desenvolvimento destas infraestruturas avançadas de suporte às actividades empresariais (Parques Industriais, Plataformas Logísticas, Parques de Ciência e Tecnologia, Centros Tecnológicos e de Inovação) não deve ser encarado como uma tarefa exclusiva da Administração Pública, como foi encarada no passado, julgando-se esgotados os modelos de iniciativa puramente pública (como foi o caso das iniciativas autárquicas de implantação e disseminação de Zonas/Parques Industriais nas duas últimas décadas). A **estratégia de promoção destas infraestruturas** deverá antes ser encarada como **uma responsabilidade partilhada**, que envolve uma multiplicidade de agentes e entidades, onde as **parcerias com o sector privado** devem ser encorajadas e privilegiadas.