

Portugal e o alargamento da União Europeia: alguns impactos sócio-económicos

1. INTRODUÇÃO

O processo de integração europeia na próxima década será marcado pela interacção de duas importantes alterações institucionais: a consolidação da união económica e monetária (UEM) e o recente alargamento aos países do Centro e Leste europeu (PECO). Ambos os eventos provocarão profundos ajustamentos económicos com consequências sociais, decorrentes da realocização das actividades económicas e das alterações nos fluxos comerciais, financeiros e de tecnologia à escala europeia. Como mostram alguns estudos realizados, os impactos sectoriais e regionais serão diferenciados, dependendo das estratégias empresariais, da disponibilidade e qualidade dos recursos existentes, das dinâmicas geradas pelos mercados globais e ainda das orientações seguidas em termos de política económica.

O reforço dos mecanismos de mercado estimulará a concorrência, admitindo-se que as alterações no bem-estar poderão ter expressões muito díspares a nível dos países, das regiões e dos sectores. Num quadro de globalização económica, as políticas comunitárias e nacionais terão um papel crucial, quer como promotoras da eficiência económica, quer como mecanismo de compensação de impactos sociais e regionais negativos, inerentes ao reajustamento dos mercados. As transformações que ocorrerão nos mercados de bens, serviços e factores vão exigir renovadas formas de articulação dos vários níveis da política económica e, em consequência, na sua configuração institucional.

Neste contexto, a reorganização dos mercados de trabalho na União Europeia (UE) assume primordial importância para o processo de integração económica. Neste artigo, tendo como pano de fundo os impactos económi-

* Universidade de Évora.

cos e sociais do alargamento, analisaremos algumas questões relacionadas com o mercado de trabalho, como é o caso do desemprego, da pobreza e da desigualdade, assim como aspectos das políticas laborais e sociais a eles associados. No fundamental, procuraremos, por um lado, identificar as principais características do mercado do trabalho e das políticas sociais em Portugal e, por outro, faremos uma síntese dos principais impactos esperados em Portugal na sequência do alargamento a leste. Da conjugação destes vectores resultará a convicção de que a dimensão social poderá revelar-se de uma enorme vulnerabilidade, não tanto pelos efeitos directos do alargamento, mas, fundamentalmente, devido às debilidades estruturais em que funciona o mercado laboral, às situações de pobreza e de exclusão e às restrições impostas ao uso da política fiscal e orçamental para acomodar os custos sociais inerentes ao processo de reajustamento.

ASPECTOS SÓCIO-ECONÓMICOS RELEVANTES

CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DO DESEMPREGO

Os eventuais efeitos do alargamento a leste nos mercados de trabalho dos membros da UE-15¹ constituem assunto central em vários estudos realizados (Boeri *et al.*, 2002; Weise *et al.*, 2001). Este aspecto é particularmente importante em virtude dos impactos que as alterações na organização e funcionamento dos mercados de trabalho têm sobre o bem-estar social e, como tal, dos riscos de perturbação da coesão social na União.

Os diversos mercados de trabalho na UE assumem características particulares e revelam, por isso, diferentes potenciais de ajustamento. Os países e as regiões mais vulneráveis constituem o «grupo de risco» susceptível de sofrer maior pressão, dada a impossibilidade de usar os tradicionais meios de ajustamento para responder a choques económicos assimétricos, como sejam as políticas monetária e cambial. Entre os territórios previsivelmente mais afectados encontram-se algumas regiões dos países do Sul da Europa, como é o caso de Portugal. Nesta secção abordamos a situação actual do mercado de trabalho em Portugal, especificamente no que respeita à dinâmica do desemprego, considerado um dos problemas basilares no processo de coesão da Europa alargada.

Pela análise da evolução do desemprego na UE-15 na última década, verificamos que a taxa de desemprego apresenta uma tendência decrescente até 2001, evidenciando um aumento após esse ano (quadro n.º 1). Portugal apresenta um comportamento similar, sendo que Portugal tem sido, no seio da UE-15, um dos países com taxas de desemprego mais reduzidas.

¹ Embora o alargamento da UE aos países do Centro e Leste da Europa já tenha ocorrido em Maio de 2004, faremos ainda referências à composição da União com 15 membros. Para além disso, neste trabalho consideramos na análise apenas os países do Leste europeu que aderiram à UE, excluindo Chipre e Malta.

Taxas de desemprego

[QUADRO N.º 1]

Anos	P	CZ	EE	HU	LT	LV	PL	SI	SK	UE-15
1995 ...	7,3	—	—	—	—	—	—	—	—	10,1
1996 ...	7,3	—	—	9,6	—	—	—	6,9	—	10,2
1997 ...	6,8	—	9,6	9,0	—	—	10,9	6,9	—	10,0
1998 ...	5,1	6,4	9,2	8,4	13,2	14,3	10,2	7,4	—	9,4
1999 ...	4,5	8,6	11,3	6,9	13,7	14,0	13,4	7,2	16,7	8,7
2000 ...	4,1	8,7	12,5	6,3	16,4	13,7	16,4	6,6	18,7	7,8
2001 ...	4,0	8,0	11,8	5,6	16,4	12,9	18,5	5,8	19,4	7,4
2002 ...	5,0	7,3	9,5	5,6	13,5	12,6	19,8	6,1	18,7	7,7
2003 ...	6,3	7,8	10,2	5,8	12,7	10,4	19,2	6,5	17,5	8,1
2004 ...	6,7	8,3	9,2	5,9	10,8	9,8	18,8	6,0	18,0	8,1

Nota: P – Portugal; CZ – República Checa; EE – Estónia; HU – Hungria; LT – Lituânia; LV – Letónia; PL – Polónia; SI – Eslovénia; SK – Eslováquia.

Fonte: Eurostat (2005a).

Tendo como referência os novos países aderentes, Portugal apresenta igualmente, em média, taxas de desemprego mais baixas, embora mais elevadas do que a Hungria ou a Eslovénia. Na realidade, nos novos membros o desemprego é um fenómeno recente, tendo surgido com alguma intensidade durante o processo de transição política e económica, embora a situação não seja homogénea, pois vários países apresentam taxas de desemprego acima dos 10%. Em particular, estas taxas variavam no ano de 2004 entre 5,9% na Hungria e 18,8% na Polónia (quadro n.º 1). Relativamente a este aspecto, e tendo ainda em atenção os desequilíbrios regionais existentes nestes países, a situação na maioria dos PECO não difere da registada nos quinze anteriores membros da UE (Belke e Hebler, 2001).

Todavia, em consequência do abrandamento da actividade económica, o desemprego em Portugal tem revelado acréscimos expressivos, aproximando-se da média europeia. De acordo com dados disponibilizados pelo Eurostat (2005b), Portugal registou nos últimos tempos um dos maiores aumentos relativos na taxa de desemprego em toda a União. Entretanto, as projecções do Banco de Portugal (2004) para os anos de 2005 e 2006 apontam para um crescimento muito moderado da actividade económica, o que não permite sustentar cenários muito optimistas relativamente à evolução do desemprego nos próximos anos. Em paralelo, existem indícios de ineficiência no funcionamento do mercado laboral, podendo ser identificados desajustamentos significativos entre as características exigidas pelas ofertas de trabalho disponíveis e aquelas que os desempregados apresentam em termos da qualificação profissional, no plano sectorial e regional.

Taxas de desemprego dos adultos (25-59 anos) por nível de educação (a)

[QUADRO N.º 2]

	Superior			Secundário superior			< Secundário superior		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Portugal	(u)2,2	3,3	4,9	(u)2,9	4,4	5,3	3,6	4	5,9
República Checa	2	1,6	2	6,1	5,5	6,1	19,3	18	19,7
Estónia	7,5	(u)4,8	(u)5,4	12,7	10,3	11,5	(u)15,9	(u)14,9	(u)12,9
Hungria	1,1	1,6	1,2	4,6	4,4	4,8	10,4	10,6	11
Lituânia	6,1	5,9	5,8	18,5	14,3	12,1	22,1	19,1	20,5
Letónia	4,9	5,6	6	12,6	12,1	9,7	19,8	21,3	15,9
Polónia	4,5	5,6	6	15,9	17,8	17,2	25,1	26,5	27,4
Eslovénia	(u)2,2	(u)2,2	3,8	4,3	5	5,1	8,3	8,1	10,2
Eslováquia	4,4	3	3	15	14,3	13,2	38,3	42,6	44,6
UE-15	3,9	4,3	4,7	6,1	6,4	7	9,3	9,8	10,4

(a) Percentagem da população activa da mesma idade e com o mesmo nível de educação.

(u) Dados incertos.

Fonte: Eurostat (2004a).

Desemprego registado por habilitação escolar (Portugal)

[QUADRO N.º 3]

	2001		2002		2003		Taxa de crescimento do número de desempregados 2003/2002
	Número de desempregados	Porcentagem	Número de desempregados	Porcentagem	Número de desempregados	Porcentagem	
Total	316 440	100,0	371 413	100,0	443 105	100,0	19,3
Nenhuma	24 429	7,7	24 509	6,6	26 404	6,0	7,7
1.º ciclo	111 849	35,3	124 005	33,4	145 212	32,8	17,1
2.º ciclo	63 028	19,9	75 768	20,4	90 603	20,4	19,6
3.º ciclo	47 989	15,2	58 612	15,8	70 798	16,0	20,8
Secundário	46 590	14,7	59 134	15,9	70 876	16,0	19,9
Superior	22 555	7,1	29 385	7,9	39 212	8,8	33,4

Fonte: IEFP (2004).

A taxa de desemprego apresenta valores mais elevados para indivíduos pouco qualificados e com níveis de educação reduzidos, quer em Portugal, quer para os novos países aderentes (quadros n.ºs 2 e 3). Porém, o comportamento do desemprego nos últimos anos em Portugal revela um forte crescimento nos indivíduos com níveis de educação mais elevados (quadro n.º 3), apresentando já em 2003 uma taxa de desemprego dos indivíduos com educação de nível superior mais elevada do que a média da UE-15 (quadro n.º 2). A nível sectorial e no plano profissional persistem igualmente importantes desajustamentos, sendo que em Portugal o desemprego afecta

principalmente o sector dos serviços. Segundo o IIEFP (2004), 56,5% dos desempregados à procura de novo emprego eram provenientes dos serviços em 2003.

A fraca qualificação e o reduzido grau de escolaridade dos activos revelam-se os maiores problemas, embora o desajustamento educacional tenha diminuído desde 1992 (BCE, 2002). De facto, esta situação é preocupante, em especial quando a comparamos com os valores registados nos actuais 25 membros da UE. Em relação aos novos aderentes é conhecido o elevado nível educacional dos seus trabalhadores. Todavia, alguns estudos sobre esta problemática mostram que, apesar do elevado nível de escolaridade da mão-de-obra nos países de Leste, o sistema educacional não é o mais adequado, evidenciando lacunas a nível do ensino vocacional (Boeri *et al.*, 2000), o que constitui um potencial problema com a qualidade do capital humano.

Produtividade do trabalho – PIB, em ppc, por trabalhador (a)

[QUADRO N.º 4]

Anos	P	CZ	EE	HU	LT	LV	PL	SI	SK
1999 . .	69,4	59,7	41,8	60,7	34,5	36,0	49,1	72,4	52,8
2000 . .	69,5	59,8	45,1	61,7	36,8	38,6	51,0	70,5	55,3
2001 . .	69,4	61,1	46,4	65,0	40,7	39,9	50,3	72,4	56,7
2002 . .	69,3	61,5	47,6	67,3	45,6	40,7	51,1	73,4	59,7
2003 . .	(b) 67,5	62,0	48,1	67,7	47,5	41,4	58,2	74,4	58,9

(a) UE-25 = 100.

(b) Previsão.

Fonte: Eurostat (2005a).

As carências de qualificação da mão-de-obra têm consequências ao nível da produtividade, que em Portugal apresenta valores afastados da média da UE (quadro n.º 4). Também neste aspecto os PECO têm vindo a aumentar o nível da produtividade face à União, embora registem ainda valores muito baixos e que são, na maioria dos países, inferiores a Portugal.

A expressão regional do desemprego constitui um indicador adicional na análise da eficiência do mercado laboral. Os desajustamentos a este nível podem decorrer da fraca mobilidade do trabalho e/ou do capital e reflectem-se nas assimetrias no desenvolvimento económico das regiões. A este nível, Portugal evidencia diferenças significativas entre as regiões (quadro n.º 5), com o Alentejo e Lisboa e Vale do Tejo (LVT) a apresentarem as maiores taxas de desemprego. Em termos evolutivos, o Norte foi a região que registou o maior crescimento no desemprego entre 2001 e 2003. Persistem igualmente fortes disparidades entre o litoral e o interior do país, sendo este último o mais afectado pelo fenómeno. De qualquer forma, os desajustamentos regionais em Portugal têm-se reduzido nos últimos anos pela acção

conjugada das reformas no mercado laboral, das dinâmicas demográficas e da maior mobilidade do trabalho (BCE, 2002).

Taxas de desemprego por região NUTS II (Portugal)

[QUADRO N.º 5]

Região	2000	2001	2002	2003
Continente	4,0	4,0	5,0	6,4
Norte	4,2	3,7	4,9	6,8
Centro	2,2	2,8	3,1	3,6
Lisboa	5,4	5,1	6,8	8,1
Alentejo	5,5	6,9	7,5	8,2
Algarve	3,6	3,8	5,2	6,1

Fonte: Eurostat (2004b).

Igualmente importante é o facto de o desemprego afectar mais a população feminina e as camadas jovens da população (quadros n.ºs 6 e 7). Embora o desemprego jovem em Portugal não seja tão grave como noutros países, este é cerca do dobro da média nacional, indiciando um desequilíbrio estrutural importante. O problema agudiza-se porque o desemprego atinge mais os jovens com níveis de escolaridade reduzidos e médios, ao contrário, por exemplo, do que acontece em Espanha, onde a taxa é mais elevada nos indivíduos que detêm um grau académico (Dolado *et al.*, 2000). Para além disso, o desemprego entre os trabalhadores mais velhos (com mais de 54 anos) tem vindo a aumentar ao longo dos anos quando comparado com a média nacional, constituindo outro factor de preocupação no mercado de trabalho português.

Taxas de desemprego por género (Portugal)

[QUADRO N.º 6]

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	7,3	6,8	5,1	4,5	4,1	4,0	5,0	6,3	6,7
Homens.	6,5	6,1	4,1	3,9	3,3	3,2	4,1	5,4	5,9
Mulheres	8,2	7,7	6,4	5,3	5,0	5,0	6,0	7,2	7,6

Fonte: Eurostat (2005a)

Por outro lado, persiste um peso elevado de desempregados de longa duração, onde, após um decréscimo significativo em anos recentes (OCDE, 2004a), se verificou nos últimos meses um crescimento significativo (INE, 2004). Neste tipo de desemprego, as mulheres são as mais afectadas, assim como os indivíduos com mais de 54 anos. Segundo dados do Eurostat (2005c), no 2.º trimestre de 2004 a taxa de desemprego de longa duração foi de 2,6% e 3,2% para homens e mulheres, respectivamente, enquanto no trimestre homólogo de 2003 era apenas de 1,7% e de 2,6%.

Taxas de desemprego por grupo etário (Portugal)

[QUADRO N.º 7]

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
15-24 anos	16,7	14,8	10,3	8,8	8,6	9,4	11,6	14,5	15,3
25-34 anos	8	7,2	5,6	4,8	4,1	4,1	5,6	7,5	7,2
35-44 anos	5,5	5,4	3,9	3,7	3,2	3,2	4	5,1	5,5
45-54 anos	5,3	5	3,7	3,4	3,1	3	—	—	—
> = 55 anos	3,4	3,7	2,3	2,2	2,2	2,2	(a) 3	3,6	4,5

(a) Alteração na desagregação por anos. A partir de 2002 >= 45 anos.

Fonte: INE (1998-2004) e OEFP (2002).

Por último, é importante referir que, enquanto em muitos países da UE as elevadas taxas de desemprego coexistem com uma reduzida taxa de participação, em Portugal esta taxa tem sido muito superior. Em termos globais, ao longo dos anos 90, a evolução das taxas de participação e de emprego foi favorável, registando o emprego um crescimento superior à média europeia, do qual destacamos o aumento do emprego a tempo parcial. No entanto, outras formas de emprego atípicas, como os contratos com termo certo ou o trabalho por conta própria, têm uma expressão significativa na estrutura do emprego em Portugal.

Em resumo, embora se possa considerar que o mercado de trabalho português tem apresentado, especialmente nos anos 90, um comportamento globalmente positivo, com altas taxas de actividade e emprego e baixos níveis de desemprego, subsistem debilidades estruturais consideráveis. Em particular, podemos destacar o baixo nível de instrução e qualificação da mão-de-obra, o fraco nível de produtividade médio face a outros países da UE, uma estrutura industrial vulnerável baseada em baixos salários, a persistência de assimetrias de desenvolvimento entre as várias regiões, para além da permanência de grupos sociais com dificuldades de inserção no mercado laboral. Este conjunto de características, bem como as tendências que têm vindo a acentuar-se nos anos recentes, justificam preocupações relativamente ao futuro, tendo em conta o facto de que no quadro do último alargamento a competição no acesso aos mercados comunitários se vai intensificar e a localização das actividades económicas será reequacionada.

POBREZA E DESIGUALDADE

A desigualdade na distribuição do rendimento e os níveis de pobreza na UE constituem elementos fundamentais no plano da coesão social. Analisando a distribuição do rendimento na UE-15, conclui-se que a desigualdade é maior nos «países da coesão». De facto, Portugal surge como o país com maior desigualdade na repartição do rendimento, seguido da Grécia e de Espanha (quadro n.º 8). A situação de Portugal não se altera se considerar-

mos os novos membros, não obstante as transformações económicas ocorridas nos PECO terem contribuído para o aumento das desigualdades. Porém, as desigualdades não são, em geral, tão significativas como em muitos países da UE-15 (Weise *et al.*, 2001).

Um aspecto a ter em conta nesta análise é que a desigualdade na distribuição do rendimento em Portugal é mais aparente quando consideramos as transferências sociais incorporadas no rendimento. Países como o Reino Unido ou a Irlanda revelam maior grau de desigualdade do que Portugal antes da inclusão das transferências sociais (Heady *et al.*, 2001). Isto evidencia que as transferências sociais são pouco eficientes na redução da desigualdade no nosso país.

Entretanto, estudos para Portugal e Espanha (Jimeno *et al.*, 2000) referem a existência de um decréscimo na desigualdade na repartição do rendimento durante os anos 80. Porém, ao contrário do que ocorreu em Espanha, em Portugal a desigualdade voltou a agravar-se nos anos 90. De acordo com um estudo do Ministério do Planeamento (2000), o crescimento do rendimento real das famílias foi acompanhado por desequilíbrios, pelo que os progressos na convergência real se traduziram no agravamento das assimetrias na distribuição do rendimento. O mesmo estudo sustenta que o modelo de desenvolvimento adoptado em Portugal, baseado na «predominância de sectores de baixas produtividades e baixas remunerações, embora a par de um núcleo restrito de actividades da indústria, dos serviços e do conhecimento com uma dinâmica de altas produtividades e de criação de emprego com qualificações elevadas», contribui para perpetuar as desigualdades na repartição do rendimento, com elevados custos sociais.

Desigualdade na distribuição do rendimento total (a)
(último ano disponível) (b)

1. UE-15

[QUADRO N.º 8]

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE-15 (c)
4,0	3,0	3,6	5,7	5,5	4,0	4,5	4,8	3,8	3,8	3,5	6,5	3,5	3,4	4,9	4,4

2. Novos membros

CZ	EE	HU	LT	LV	PL	SI	SK
3,4	5,9	3	4,7	5,5	4,8	3,1	5,4

(a) Rácio entre o rendimento total recebido pelos indivíduos 20% mais ricos e o recebido pelos 20% mais pobres.

(b) UE-15 (2001); PECO: CZ, EE, SK (2003) e os restantes PECO (2002).

(c) Dados provisórios.

Fonte: Eurostat (2005a).

Em consequência dos elevados níveis de desigualdade em Portugal, não surpreende que o país apresente níveis de pobreza consideráveis. Da análise

da incidência da pobreza, é possível verificar que, se considerarmos apenas o peso das pensões no rendimento, Portugal se inclui no grupo de países onde a proporção dos indivíduos afectados pela pobreza se aproxima do nível médio da UE-15. Porém, após incluirmos as transferências sociais, Portugal regista níveis de pobreza acima da média. A par da Irlanda, Portugal possui a maior percentagem de população com rendimento total inferior a 60% da média (quadro n.º 9), enquanto a OIT (2003) chama ainda a atenção para a persistência de bolsas consideráveis de pobreza e exclusão social em Portugal.

Se tivermos em conta que o país regista uma elevada percentagem de beneficiários de transferências sociais (cerca de 85%), mas que, se excluirmos as pensões, as transferências representam apenas um quinto do rendimento total, claramente abaixo da média europeia, facilmente se depreende o fraco impacto das transferências sociais para a redução quer da pobreza, quer das desigualdades.

Em relação aos novos aderentes, embora seja difícil efectuar comparações, dada a grande distinção de conceitos e índices usados, parece consensual que a pobreza existente nestes países é significativa, e daí que Portugal possa estar em posição similar à de alguns PECO, mas, pela análise do quadro n.º 9, em pior situação do que a República Checa ou a Eslovénia.

**Percentagem de população no limiar da pobreza (a)
(último ano disponível) (b)**

[QUADRO N.º 9]

1. UE-15

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	UE-15 (c)
Incluindo pensões	23	29	21	23	23	24	30	22	23	21	22	24	19	17	29	24
Incluindo todas as transferências sociais	13	10	11	20	19	15	21	19	12	10	12	21	11	11	19	15

2. UE-15

	CZ	EE	HU	LT	LV	PL	SI	SK
Incluindo tensões	21	25	15	24	24	32	16	28
Incluindo todas as transferências sociais	8	18	—	17	16	17	10	21

(a) Percentagem da população com rendimento disponível abaixo da linha de pobreza estabelecida segundo os critérios do Eurostat em 60% do rendimento disponível médio nacional. As pensões de reforma e de sobrevivência são consideradas rendimento antes das transferências.

(b) UE-15 (2001); PECO: CZ, EE, SK (2003), LT, LV, HU, PL, SI (2002).

(c) Estimativa.

Fonte: Eurostat (2005a).

Porém, a situação não é uniforme nas regiões portuguesas. De acordo com o INE (2002), a Madeira tem os menores rendimentos por família, enquanto LVT tem o maior rendimento médio². Em consequência, são também estas regiões que apresentam a maior e a menor taxa de pobreza no país, respectivamente (Soares e Bago d'Uva, 2002). Ao longo dos anos, a Região Centro, o Alentejo e as ilhas têm mantido uma posição desfavorável em termos da incidência da pobreza. Existem ainda significativas diferenças entre áreas com maior grau de urbanização e as zonas rurais, sendo o rendimento médio destas cerca de metade do das zonas urbanas.

A maior fonte de desigualdade nos rendimentos é a desigualdade a nível salarial. A existência de uma forte correlação entre a incidência de salários reduzidos e a incidência de pobreza é evidenciada em estudos recentes (Cantillon *et al.*, 2002). A pobreza tem tendência a ser superior em países com níveis de incidência de baixos salários semelhantes. Pela observação dos níveis salariais na UE-15, concluímos que Portugal tem a maior incidência de baixos salários, embora sejam, em média, bastante superiores aos verificados nos PECO, com excepção da Eslovénia (Eurostat, 2005d).

Se a este facto acrescentarmos que os rendimentos do trabalho são a parte principal do rendimento individual e a maior fonte da desigualdade no rendimento, a evolução da desigualdade salarial terá necessariamente de ser considerada³. Há que salientar a relevância da contribuição do alargamento do leque salarial ao longo dos anos 90, tendo por comparação os salários dos quadros superiores e os dos trabalhadores menos qualificados (Portela, 2001). É igualmente de destacar a permanência das desigualdades salariais entre homens e mulheres ao longo do tempo (Vieira *et al.*, 2003).

Também aqui existem diferenças significativas entre as diversas regiões, tal como entre os sectores de actividade. Aparentemente, os trabalhadores das indústrias têxteis têm uma forte desvantagem salarial, decorrente da política de salários reduzidos concebida com o objectivo de manter a competitividade das exportações. Por outro lado, o baixo nível de escolaridade e de qualificação da população activa agrava esta situação, aumentando igualmente as possibilidades de exclusão social.

OS IMPACTOS DO ALARGAMENTO EM PORTUGAL

Apesar das particularidades de cada país, os actuais Estados membros da UE enfrentam alguns desafios comuns a nível da (re)organização e funcio-

² As receitas médias familiares da Madeira representavam no ano 2000 só 83,6% das receitas médias nacionais, enquanto para LVT estas se situavam 12,5 pontos percentuais acima da média.

³ Alguns estudos mostram que esta tem vindo a agravar-se em Portugal (Jimeno *et al.*, 2000).

namento dos mercados de trabalho. De facto, questões como a redução do subemprego para mitigar os efeitos de alterações estruturais na economia, a gestão do *trade-off* entre pleno emprego e maiores níveis salariais e de produtividade ou ainda a compatibilização dos objectivos de níveis elevados de emprego, segurança no trabalho e redução da pobreza constituem questões fulcrais, quer para os novos países, quer para os antigos membros da UE. Além disso, há preocupações comuns na forma de lidar com concentrações crescentes de desemprego em algumas faixas etárias ou em áreas geográficas limitadas, na actuação sobre os determinantes da mobilidade da mão-de-obra ou ainda nos receios associados à intensificação dos fluxos migratórios.

Inclusivamente, vários estudos sobre os efeitos do alargamento no mercado de trabalho⁴ colocam questões sobre a possível herança, por parte dos PECO, da síndrome europeia que conjuga níveis de desemprego elevados e persistentes com a rigidez do mercado de trabalho (a designada *eurosclerose*). Outra preocupação tem sido a construção ou não de um *modelo social europeu*, analisando o processo de convergência em termos de instituições e de padrões sociais e os seus efeitos para os dois grupos de países.

De facto, a generalidade dos países europeus enfrenta o mesmo desafio. No período de pré-adesão à UE, os mercados de trabalho dos PECO não se revelaram tão flexíveis quanto o necessário para, num futuro próximo, atingirem elevados níveis de emprego. Assim, qualquer choque adverso sobre o mercado de trabalho provocado por alterações desfavoráveis nos fluxos de comércio (concorrência das importações à produção nacional) ou por alterações na estrutura produtiva pode ter efeitos persistentes e acentuar as disparidades regionais caso o choque em questão afecte regiões específicas.

Face à crescente complementaridade das economias europeias, é importante interrogarmo-nos até que ponto uma adaptação turbulenta dos mercados de trabalho dos PECO às exigências da UE se traduzirá em perturbações no funcionamento dos mercados de trabalho nos antigos membros da UE. A interacção entre a situação dos mercados de trabalho dos dois grupos de países estabelece-se, no fundamental, pelos fluxos migratórios motivados pelas diferenças de rendimentos, embora não sejam esperados impactos significativos sobre o mercado de trabalho em Portugal.

De qualquer forma, os resultados da investigação realizada apontam para impactos importantes sobre o crescimento económico e o bem-estar social resultantes dos crescentes fluxos de comércio e investimento directo estrangeiro (IDE) entre a UE-15 e os PECO⁵. No caso dos países ibéricos é

⁴ V. Kittel (2002) e Belke e Hebler (2001).

⁵ V., por exemplo, Martin *et al.* (2002), Heijdra *et al.* (2002) e Lejour *et al.* (2001).

atribuído um papel mais relevante aos efeitos indirectos do alargamento sobre os mercados de trabalho, via comércio/IDE, sendo concedida uma menor importância aos efeitos directos resultantes dos fluxos migratórios, ou mesmo aos impactos de uma Europa heterogénea a nível social. A este propósito, Kittel (2002) refere mesmo que a viabilidade do *modelo social europeu* vai depender das implicações do alargamento nos fluxos de comércio e de IDE.

As experiências reais mostram que o aprofundamento da integração económica não resulta necessariamente num maior grau de coesão, podendo verificar-se efeitos diversos sobre as regiões e os sectores. Assim, os países ibéricos serão dos menos beneficiados pelo alargamento devido à conjugação de uma série de factores que os tornam vulneráveis: por um lado, a similaridade dos seus padrões de exportação face aos dos PECO; por outro, o possível desvio de fluxos de IDE e a provável deslocalização de algumas empresas; por fim, a redução prevista dos fundos estruturais e de coesão. Como tal, receiam-se as consequências indirectas sobre as respectivas economias, particularmente em regiões de monoindústria com elevada dependência, que podem sofrer sérios ajustamentos no emprego e no rendimento.

Os impactos do alargamento sobre o comércio exigem a consideração de factores económicos e geográficos. *A priori*, os países do Sul da UE, em especial Portugal, encontram-se em pior posição para aproveitarem as oportunidades da abertura recíproca dos mercados não só pela distância geográfica, mas também devido ao potencial aumento da concorrência nos mercados europeus por parte dos PECO. De facto, a localização e o perfil português de exportações não permitem ganhos substanciais em termos de quota de mercado nos países candidatos, pelo que os efeitos de *criação de comércio* não deverão ser significativos. Por outro lado, a potencial competição dos novos membros nos mercados europeus pode afectar a economia portuguesa através de efeitos de *desvio de comércio* em alguns sectores (Caetano *et al.*, 2002). Da conjugação destes elementos resulta que Portugal surge invariavelmente como o país que menos beneficiará com o processo de alargamento (Emerson e Gros, 1998; Breuss, 2001).

A própria Comissão Europeia (2003) reconhece que serão os países contíguos, que mantêm fortes laços económicos com os candidatos, aqueles que maiores benefícios retirarão do alargamento, nomeadamente a Áustria, a Alemanha e a Itália, que concentram uma parcela significativa do comércio e de IDE. Na mesma linha, Heijdra *et al.* (2002) sustentam que Portugal revela os piores resultados nos efeitos globais sobre o bem-estar, enquanto a Itália e a Espanha têm uma situação diferente devido aos benefícios dos eventuais efeitos de criação de comércio.

Apesar de tudo, Boeri *et al.* (2000) sugerem a não existência de fundamento para as preocupações dos países do Sul da UE em relação aos efeitos indirectos do alargamento, dado que não existe evidência empírica de quebra

nas exportações destes. Estes autores defendem ainda que os produtores dos novos membros não competem directamente com os países meridionais nos mesmos segmentos de mercado. Em todo o caso, as tendências recentes registam um peso crescente do comércio intra-ramo e uma maior similaridade nos valores unitários das trocas UE-15-PECO, o que revela um gradual *up-grading* no perfil de especialização industrial dos países de Leste. Em estudo recente, Havlik (2003) conclui que, em função da heterogeneidade de situações nos PECO, as maiores ameaças à posição exportadora de Portugal no comércio intracomunitário provêm da Bulgária e da Roménia, que ainda não aderiram a UE, enquanto países como a Hungria e a República Checa competem com a França, a Alemanha e a Áustria no acesso aos mercados comunitários.

A avaliação dos efeitos do alargamento no mercado de trabalho português exige também uma análise das consequências resultantes de desvios de fluxos de IDE. Segundo a Comissão Europeia (2003), não há fundamento para temer massivos processos de deslocalização empresarial com a adesão, uma vez que a maior parte destes movimentos, motivados pela busca de custos e salários reduzidos, já terá ocorrido, em especial no sector têxtil e no vestuário. De facto, nos anos mais recentes tem-se verificado uma rápida subida dos salários nos países da Europa central, o que motivou a deslocação de indústrias de mão-de-obra intensiva e pouco qualificada, em especial para os países balcânicos e a Turquia. Todavia, têm ocorrido algumas deslocações de actividades por motivos de natureza estratégica, que procuram conquistar o atractivo mercado doméstico dos PECO e assegurar um posicionamento privilegiado para a penetração nos promissores mercados da Rússia e da Ucrânia.

Com base num modelo gravitacional, Galego *et al.* (2004) não encontraram evidência de desvio de IDE dos países do Sul para os PECO ao longo do período de 1993-1999. No entanto, não podemos sobrevalorizar estes resultados, pois não garantem que no futuro não ocorram desvios de IDE resultantes de dificuldades em atrair novos fluxos ou de evitar que multinacionais estabelecidas em Portugal procedam a uma transferência da sua produção para os PECO, como, de resto, os ecos da imprensa frequentemente sugerem.

É factual que as decisões de localização das empresas têm em conta múltiplos aspectos, dos quais realçamos a dimensão do mercado potencial, os custos de produção e a disponibilidade de trabalho qualificado. Atento a esta questão, Kittel (2002) faz referência ao receio do designado «*dumping social*» e à consequente pressão sobre os sistemas de segurança social dos Estados membros de menor rendimento, que tentarão manter alguma competitividade por essa via⁶. A realidade é que antes de 1990 as regiões periféricas da UE, com custos de mão-de-obra mais reduzidos, atraíram investimentos intensi-

⁶ Porém, outros estudos chegam a conclusões opostas (Brenton *et al.*, 1999 e Buch *et al.*, 2001).

vos em trabalho, tendo perdido gradualmente esta vantagem durante o período de transição dos PECO. A redução do afluxo de IDE e o aumento do desinvestimento em países como Portugal indiciam que as condições de atractividade relativa se têm degradado. Apesar disso, admite-se que a maioria dos ajustamentos já terão acontecido, pelo que a adesão dos PECO não provocará alterações profundas às tendências registadas.

Embora o impacto global do alargamento sobre o desempenho económico dos países e regiões da coesão possa ser marginal, é natural que surjam preocupações face aos potenciais efeitos em alguns sectores e regiões específicos. Com efeito, os fluxos de IDE induzidos por baixos custos de mão-de-obra podem afectar os salários e o emprego dos trabalhadores menos qualificados em algumas empresas e ramos industriais⁷, como o vestuário, calçado, componentes electrónicos, borracha e produtos plásticos.

Neste contexto, a apreensão em relação ao alargamento não é surpreendente, especialmente tendo em conta os significativos volumes de desinvestimento estrangeiro verificados em Portugal ao longo desta década (Fontoura e Crespo, 2004). De facto, o país tem vindo a enfrentar uma conjuntura adversa, que se agravou à medida que várias multinacionais foram anunciando o despedimento de trabalhadores e, em vários casos, o encerramento da actividade, seguido-se a deslocalização da produção para outros países. Ora, tal situação tem ocorrido não só nos sectores tradicionais (têxteis, vestuário e calçado), como também no sector automóvel, metalúrgico, de componentes electrónicos e na indústria alimentar⁸.

Os impactos sobre as regiões mais dependentes destas actividades têm assumido proporções consideráveis. Com efeito, os meios de comunicação social têm referido de forma abundante aumentos substanciais do desemprego para as regiões do Vale do Ave e da Beira Interior, que são importantes localizações no sector têxtil e nas indústrias de vestuário. Todavia, um estudo sobre o sector têxtil não identifica os PECO ou a Ásia como as áreas de destino das empresas que competem com os produtos nacionais, mas antes países com um nível de rendimento elevado, como a Alemanha ou a Dinamarca (Bessa e Vaz, 2002).

Neste processo de competição pelo investimento, Portugal enfrenta um desafio adicional devido à concorrência da Espanha, que tem colocado sérios problemas à medida que as multinacionais reorganizaram as suas actividades

⁷ A adesão dos PECO pode reduzir em mais de 2% a produção de têxteis e de couro na UE (Lejour *et al.*, 2001)

⁸ No preâmbulo do projecto de lei n.º 213/IX, discutido na generalidade na Assembleia da Republica [DAR, 1.ª série, n.º 98/IX/1 de 14-3-2003 (pp. 4135-4145 e 4148-4152)] em 13-3-2003, que visava *regular os processos de deslocalização de empresas*, encontram-se referências concretas a empresas que encerraram actividades em Portugal e transferiram unidades fabris para alguns países do Leste europeu (<http://www.pcp.pt/ar/legis-9/projlei/pjl213.htm>).

na Península Ibérica (Caetano, 1998). Esta situação foi despoletada em 1986 com a adesão simultânea dos dois países à CEE e os seus efeitos sobre a produção e o emprego foram significativos. Assim, Portugal terá de acautelar, por um lado, os impactos sobre o emprego relacionados com os processos de deslocalização da produção para os PECO e, por outro, a perda de importantes centros de decisão nacionais relacionados com a deslocação de determinados serviços e de trabalhadores altamente qualificados para a Espanha.

Outra importante consequência do alargamento para a economia portuguesa decorre das regras de aplicação das políticas estruturais na UE. De facto, o alargamento em curso provocará alterações na configuração do espaço europeu e nos equilíbrios políticos no seio da União. A anterior dicotomia Norte-Sul, que pautou as relações após o alargamento ibérico, será substituída progressivamente pela polarização Leste-Oeste, à medida que a heterogeneidade do espaço se estender aos novos membros. Assistiremos a algumas reestruturações administrativas para operacionalizar a aplicação das políticas comunitárias, mas tais factos não escamotearão uma questão central: como responder aos impactos assimétricos do alargamento no plano regional, mantendo os montantes financeiros de natureza estrutural praticamente inalterados?

Na realidade, as políticas de coesão na União, iniciadas após o alargamento ibérico e materializadas de forma substantiva nos planos Delors das décadas de 80 e 90, através dos conceitos de subsidiariedade e de parceria, adquiriram uma assinalável expressão no orçamento da União, consagrando uma lógica redistributiva nas políticas comunitárias. Ora, na sequência das decisões sobre a *Agenda 2000*, em que foi decidido manter o tecto orçamental em 1,27% do PIB comunitário e ainda a recusa em discutir a polémica questão das contribuições nacionais para o orçamento comunitário, ficou sinalizado de forma impressiva o retrocesso nas políticas de coesão, com consequências importantes para os Estados mais carenciados.

É um facto que o alargamento da UE constitui um objectivo político de significativo impacto para a estabilidade e segurança da Europa e, por isso, é desejável e amplamente aceite pela maioria dos países. Porém, o processo terá distintos impactos económicos e sociais nas regiões comunitárias que importa ter em conta. Como vimos, Portugal é um caso paradigmático, onde converge a vulnerabilidade do país face à competição no comércio e a perda de atractividade face ao investimento que, de forma abundante, foi reconhecida pelos vários estudos efectuados. A agravar esta situação está a possível manutenção das actuais condições de elegibilidade no acesso aos fundos estruturais, centradas nos níveis do PIB *per capita* face à média comunitária. De facto, o efeito estatístico directo da entrada de novos membros com um PIB *per capita* inferior resulta na descida da média comunitária e na melhoria relativa dos países e regiões dos actuais membros, o que na prática vai originar a não elegibilidade de várias regiões como beneficiárias das políticas de coe-

são⁹. A manterem-se as regras de acesso aos fundos estruturais, as regiões portuguesas serão penalizadas pós-2006, pois o «enriquecimento estatístico» vai torná-las não elegíveis, agravando os problemas sociais das zonas mais pobres e que, simultaneamente, serão as mais afectadas pelo alargamento.

A intensidade dos efeitos induzidos pelas alterações nos padrões de comércio e IDE e a disponibilidade de apoios financeiros tem consequências sobre a economia e logo sobre o mercado laboral, que dependem intrinsecamente do comportamento dos agentes, das instituições e, consequentemente, da flexibilidade revelada pelos mercados. No ponto seguinte abordaremos alguns aspectos relacionados com as políticas sociais e laborais e o seu contributo para a eficiência no funcionamento dos mercados.

INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS E LABORAIS

ANÁLISE DE ALGUNS DETERMINANTES DA EFICIÊNCIA DO MERCADO DE TRABALHO

O funcionamento do mercado de trabalho é condicionado pelas características específicas de cada país em termos dos sistemas de negociação de salários, da legislação laboral e também dos sistemas fiscal e de benefícios sociais. A análise destas características permite, pois, retirar algumas conclusões em relação à capacidade de resposta de cada país aos desafios colocados pelo alargamento a leste.

O alargamento tem renovado a discussão em torno da regulação do mercado de trabalho na Europa, pressionado pela necessidade de introduzir reformas estruturais para tornar os mercados mais flexíveis, no contexto de uma união monetária alargada. Para muitos, o aumento de competição entre os países provocará a introdução de reformas estruturais para fazer face à crescente pressão competitiva. Porém, é certo que até agora muito pouco tem sido feito nesse sentido nos actuais membros, talvez condicionados pelo elevado custo político que acarreta a introdução de certas reformas (Kemmerling, 2003).

Revela-se, pois, importante avaliar, em termos comparativos, alguns dos factores que são apontados como importantes para o nível de eficiência dos mercados de trabalho e que são particularmente relevantes no caso português, uma vez que poderão condicionar o desenvolvimento económico e social do país com a adesão dos PECO.

Relativamente às políticas laborais passivas e, em particular, à legislação em termos de despedimentos e mobilidade funcional, uma legislação rígida em termos de protecção no emprego pode reduzir os fluxos de mão-de-obra

e favorecer o desemprego de longa duração. Em termos da rigidez legislativa, apesar de ao longo dos anos 90 terem sido introduzidas alterações na legislação portuguesa, continuamos a ser identificados como o país da UE com maior rigidez (Ardy *et al.*, 2002), embora possamos reconhecer que o impacto dos procedimentos legais depende da aplicação e interpretação da legislação. Análises aos mercados de trabalho dos novos membros referem que estes não parecem ser demasiado rígidos e que a legislação de protecção ao emprego é, em geral, mais flexível do que nos países do Sul da UE, nomeadamente do que em Portugal (Cazes e Nesporova, 2003).

A proliferação de contratos não permanentes tem sido uma resposta à inflexibilidade do mercado laboral português. De qualquer forma, embora o peso dos contratos a termo seja elevado em Portugal, este tipo de contrato continua a ser menos importante do que em Espanha (Teixeira, 2001). A rigidez da legislação laboral contribuiu igualmente para o desenvolvimento de várias formas atípicas de trabalho em Portugal, como o trabalho a tempo parcial, o trabalho por conta própria e, em especial, o trabalho independente/prestação de serviços a uma única entidade.

Outro indicador da flexibilidade laboral é a estrutura do processo de negociação salarial, que tem potenciais impactos nos níveis salariais e na *performance* macroeconómica, sendo o processo caracterizado pelo seu grau de centralização e coordenação. Portugal apresenta níveis médios de centralização, quando comparado com outros Estados membros. Os salários são determinados por negociação colectiva na maior parte dos casos e os sindicatos revelam algum poder de negociação. Entretanto, há que referir que a flexibilidade salarial tem sido um elemento determinante na manutenção do nível de desemprego relativamente baixo em Portugal.

Por sua vez, o sistema contributivo e as condições de atribuição dos subsídios de desemprego podem influenciar também a *performance* do mercado de trabalho. Elevadas cargas tributárias e subsídios de desemprego generosos tendem a ter repercussões negativas na oferta e na procura de trabalho. Por exemplo, elevados subsídios de desemprego e com longos períodos de duração acentuam o desemprego de longa duração, uma vez que desincentivam a procura de emprego. Por outro lado, a carga tributária tem consequências no nível dos custos laborais, pelo que poderá afectar a criação de postos de trabalho.

A comparação dos sistemas de benefícios sociais para o desempregado envolve alguns problemas, uma vez que existem diferenças consideráveis em termos de condições de acesso exigidas, de critérios de elegibilidade, duração e valor dos benefícios. Em Portugal, como noutros países, são garantidos dois esquemas de protecção: subsídio de desemprego (total ou parcial) e subsídio social de desemprego. Relativamente a outros países, como, por exemplo a Espanha, e apesar de este país ter tornado os critérios de elegibilidade mais rígidos, as condições necessárias para ter acesso ao subsídio de desemprego podem ser consideradas mais exigentes em Portugal.

**Impostos sobre o rendimento e contribuições para a segurança social
(percentagem dos custos laborais) (a)**

[QUADRO N.º 10]

	Impostos sobre o rendimento		Contribuições para a segurança social						Total	
			Trabalhador		Empregador		Total CSS			
	2003	Δ% 1997-2003	2003	Δ% 1997-2003	2003	Δ% 1997-2003	2003	Δ% 1997-2003	2003	Δ% 1997-2003
B	19,4	-1,1	13,1	0	15	-0,9	28,1	-0,9	47,5	-2
D	14,4	-1,2	21,1	0	11,2	0,2	32,3	0,2	46,7	-1
S	21,4	-5	7	1,1	16,3	-0,4	23,3	0,7	44,8	-4,4
I	12,7	-2,3	9,2	-1	19,4	-4,3	28,6	-5,3	41,3	-7,6
A	4,6	0,3	18,1	0	17,5	-1,2	35,5	-1,2	40,2	-1
DK	27,4	-3,2	11,9	1,2	0,5	0,2	12,4	1,4	39,9	-1,8
FIN	18,9	-3,2	6	-1,7	14,5	0,2	20,5	-1,5	39,5	-4,7
F	6,8	0,6	13,6	-4,1	17,2	-0,5	30,8	-4,6	37,6	-4
NL	2,7	-1,1	24,9	-6	9,9	5,8	34,8	-0,2	37,6	-1,3
EL	0	-0,9	15,9	0	18,4	0,2	34,3	0,2	34,3	-0,7
E	5,8	-2,4	6,4	-0,1	20,6	0,5	26,9	0,4	32,8	-2
P	1,9	-1,4	11	0	16,7	0,3	27,7	0,3	29,6	-1,1
L	3,7	-4	13,7	1,1	9,9	0,5	23,6	1,6	27,3	-2,4
UK	12,7	-0,8	7,2	-0,5	6,2	-0,9	13,4	-1,4	26,2	-2,2
IRL	7,1	-8,9	2,5	0	7,1	0,7	9,6	0,7	16,7	-8,2
UE-15 (b)	14,8	-2,2	12,2	-0,8	13	-0,4	25,2	-1,1	40	-3,3

(a) Cálculos para um indivíduo solteiro com salário equivalente a um trabalhador com produção média e sem filhos.

(b) Média ponderada pelo PIB real.

Fonte: Cálculos dos autores com base em OECD (2004b).

Em relação ao sistema fiscal e às contribuições sociais sobre o trabalho, em termos gerais, a generalidade dos Estados membros, entre os quais se encontra Portugal, tem vindo a implementar medidas no sentido de reduzir a carga tributária (quadro n.º 10). Se analisarmos as alterações verificadas na tributação imposta aos trabalhadores que recebem um salário médio ou baixo, é possível identificar uma redução na carga tributária na maior parte dos países.

Da análise do referido quadro conclui-se que Portugal tem uma das menores cargas fiscais associadas ao factor trabalho na UE, estando numa situação oposta à verificada nos PECO (Funk e Pizzati, 2002). Porém, apesar do reduzido peso dos impostos e das contribuições para a segurança social no total dos custos laborais, a estrutura do sistema não impede a ocorrência de efeitos negativos sobre o desemprego, dada a existência de algumas distorções. Existem sinais claros de ineficiência no sistema, como a forte concentração da tributação num reduzido número de empresas, a grande diferença entre a carga fiscal efectiva e a decorrente da aplicação da legislação, para além do enviesamento que favorece os trabalhadores independentes face aos trabalhadores por conta de outrem.

Durante os anos 90, em Portugal existiram várias reformas nas instituições com o objectivo de melhorar o funcionamento do mercado laboral, embora a maioria das alterações tenha assumido um carácter limitado. De qualquer forma, recentemente Portugal encetou um processo de reforma. Nomeadamente foi introduzido um novo Código do Trabalho, consagrando algumas modificações importantes para melhorar a flexibilidade e incrementar a produtividade, tendo sido alegado que estas alterações eram fundamentais face ao alargamento da UE, embora actualmente já se discuta a sua eventual revisão. Por outro lado, foram ainda introduzidas alterações às regras de atribuição do subsídio de desemprego e das baixas por motivo de saúde. Entretanto, permanece a questão de saber se estas alterações terão os efeitos esperados.

A PRESSÃO SOBRE O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL

Entre os assuntos prioritários da agenda política na Europa encontra-se a reforma dos sistemas de segurança social, constituindo o financiamento do *welfare state* um problema para a maior parte dos países. Por um lado, a pressão exercida sobre a segurança social atinge níveis cada vez mais expressivos, a avaliar pelas recentes projecções que apontam para uma alteração dramática do perfil demográfico da Europa e pela tendência para o aumento do desemprego e agravamento de situações de pobreza. Por outro lado, as despesas com a segurança social representam uma parte significativa do orçamento e as exigências decorrentes do Pacto de Estabilidade e Crescimento limitam a capacidade de resposta da política orçamental na Eurolândia. Para fazer face às dificuldades equacionam-se várias alternativas, sendo cada vez mais referida a introdução de reformas estruturais profundas nos sistemas de segurança social.

Embora com uma tendência gradualmente decrescente, ainda persistem diferenças significativas entre os Estados membros da UE em termos de despesas com a segurança social (DSP), sendo Portugal um dos países com níveis de DSP mais reduzidos e inferior à média da UE-15 (quadro n.º 11). No entanto, o sistema de segurança social sofreu alterações profundas nos últimos trinta anos, tendo Portugal registado um dos maiores acréscimos em termos de protecção social desde 1980 (Guillen e Alvarez, 2000). Relativamente à composição das DSP na UE-15, a componente *pensões* (invalidez, reforma e sobrevivência) apresenta-se como o destino mais importante deste tipo de despesa, embora Portugal dedique uma menor parcela do PIB a este tipo de benefício do que a média europeia.

As pensões de reforma representam a parte mais significativa da despesa em pensões, que registam em Portugal uma tendência crescente significativa. De facto, entre 1993 e 2001, o peso das pensões de reforma no total da despesa em protecção social em Portugal cresceu cerca de 6,6%, sendo a maior taxa de crescimento verificada em toda a Europa (Eurostat, 2004c).

Despesa corrente com a protecção social por função (2001)

[QUADRO N.º 11]

	Percentagem da despesa total		Percentagem do PIB	
	Portugal	UE-15 (a)	Portugal	UE-15 (a)
Doença e saúde	31,3	28	6,6	7,4
Invalidez	12,3	8	2,6	2,1
Reforma	38,6	41,3	8,1	10,9
Sobrevivência	7,1	4,8	1,5	1,3
Família	5,6	8	1,2	2,1
Desemprego	3,6	6,3	0,8	1,7
Habituação	0	2,1	0	0,5
Exclusão social	1,3	1,5	0,3	0,4
Despesa total	100	100	21,1	26,5

(a) Estimativa.

Fonte: Eurostat (2005e).

O aumento na esperança de vida e as reduzidas taxas de fertilidade geraram um acréscimo significativo do número de reformados. Tal como noutros países, a curto prazo, as alterações na estrutura etária da população irão pôr em causa a sustentabilidade do modelo de segurança social em Portugal. De facto, os perfis demográficos envelhecidos nos vários países pressionam os governos no sentido de conceberem reformas profundas nos sistemas de segurança social. As reformas levadas a efeito em Portugal têm assumido contornos muito moderados e só recentemente foram propostas modificações na fórmula de cálculo dos montantes das pensões atribuídas e começou a ser incentivado o recurso simultâneo a fundos de pensões privados como forma de complementar as pensões.

Outro aspecto marcante na evolução das despesas com a protecção social tem sido o aumento das rubricas *protecção na doença e saúde*, que em 2001 eram a segunda maior componente das DSP (quadro n.º 11). Adicionalmente, as despesas em termos de protecção ao desemprego são também uma parte substancial das despesas em benefícios sociais, tendo, no entanto, vindo a decrescer na generalidade dos países da União. Em Portugal, embora o seu peso seja ainda inferior ao de outros países, esta rubrica tem crescido devido ao aumento do desemprego.

Em suma, ressalta a ideia de que os níveis de protecção social em Portugal ainda estão aquém da generalidade dos países europeus e que o sistema é menos eficaz no combate a situações de pobreza e exclusão. Com o aumento do desemprego e das inerentes situações de pobreza e da persistência de situações de desigualdade na distribuição dos rendimentos, torna-se notória a crescente pressão colocada sobre as despesas públicas. Todavia, no âmbito da união monetária, enfrentar choques económicos é cada vez mais difícil, dadas as restrições fiscais e monetárias impostas. A introdução

de reformas estruturais adequadas parece, pois, ser urgente de forma a encontrar uma solução sustentada a longo prazo para esta problemática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise dos vários domínios relacionados com os aspectos sociais do alargamento resulta a convicção de que este processo poderá acentuar e tornar mais visíveis as vulnerabilidades estruturais da economia portuguesa. Tal convicção baseia-se não só nos efeitos negativos do alargamento via comércio, IDE e fundos estruturais, mas, fundamentalmente, na existência de algumas debilidades subjacentes ao funcionamento do mercado laboral e da perpetuação de situações de desequilíbrio no domínio social, como seja a manutenção de densas manchas de pobreza e de exclusão social no nosso país.

Em geral, o fraco nível de produtividade relativa, os baixos níveis de instrução e qualificação da população, geradores de crónicas dificuldades de inserção no mercado de trabalho, e ainda a existência de uma estrutura industrial assente em actividades de baixo valor acrescentado e a persistência das assimetrias regionais são condicionadores do desenvolvimento económico e social em Portugal. Tal conjunto de características e de tendências justifica preocupações face ao futuro, tendo em conta que no quadro da UE alargada a competição nos mercados se intensificará e a localização das actividades económicas será afectada.

Portugal apresenta elevados níveis de desigualdade na repartição dos rendimentos, bem como estratos de pobreza e de exclusão social consideráveis, em parte devido à ineficácia dos sistemas de segurança social e fiscal. O aprofundamento do processo de integração não resultará necessariamente em maior coesão. Os estudos prospectivos indiciam que Portugal será seguramente o país menos beneficiado pelo alargamento da UE devido, fundamentalmente, à elevada similaridade da sua estrutura de exportação face à dos PECO, ao eventual desvio de fluxos de investimentos e à provável deslocação de algumas multinacionais, que afectarão o produto e o emprego, tal como devido à redução prevista dos fundos estruturais e de coesão, que condicionará a capacidade de intervenção em prol do desenvolvimento regional.

Todavia, a expressão regional e sectorial dos impactos será diferenciada, temendo-se que alguns dos ajustamentos no emprego e no rendimento agudizem as já debilitadas condições sociais. Neste cenário, estarão criadas condições para uma crescente pressão sobre os sistemas de protecção social no sentido de apoiarem os estratos mais afectados pelo aumento do desemprego e da pobreza. Porém, no âmbito da *união monetária*, enfrentar as consequências sociais de choques económicos adversos será difícil, dadas as restrições ao uso de instrumentos de política económica.

Face à complexidade da problemática, cremos que Portugal poderá actuar a dois níveis distintos, mas indissociáveis. Por um lado, no plano interno deve promover reformas estruturais em diferentes domínios de intervenção e que, entre outros aspectos, flexibilizem o funcionamento dos mercados e facilitem a reafecção intersectorial e regional dos recursos, adaptem os sistemas de ensino e formação às necessidades empresariais e reconfigurem o sistema fiscal e os mecanismos de protecção social para acomodar os impactos do reajustamento.

Por outro lado, no domínio externo, o país terá de pugnar pela reafirmação da dimensão sócio-estrutural das políticas de coesão. De facto, a coesão económica e social torna-se ainda mais premente numa altura em que aumenta a heterogeneidade no espaço da União e em que, simultaneamente, esta se pretende afirmar como pólo de referência num mundo global e multirregional. Importa, por isso, renovar e reforçar o conceito de coesão no seio das políticas comunitárias, orientando-o para um duplo objectivo: o reforço da coerência da economia europeia e a solidariedade entre os Estados e as regiões.

Naturalmente, certas regras e critérios que têm orientado as políticas terão de ser alterados e alguns tabus deverão ser ultrapassados na sequência das discussões sobre a coesão numa Europa alargada. Assim, repensar as regras, os critérios de elegibilidade e a própria dimensão dos fundos estruturais são tarefas cruciais na actualidade. Ao mesmo tempo, não podemos protelar a discussão sobre o orçamento comunitário, enquanto expressão suprema da solidariedade entre os Estados da União, redefinindo a sua dimensão, as formas de contribuição dos Estados e a estrutura das despesas. Num momento em que a discussão em torno do novo «Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa» vem relançar o debate sobre a configuração e os poderes da União, Portugal pode dar um contributo importante na procura de novas soluções para os desafios que se colocam, incluindo esta dimensão na agenda política da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARDY *et al.* (2002), *EMU and Cohesion: Theory and Policy*, 1.^a ed., Principia, Publicações Universitárias e Científicas.
- BANCO DE PORTUGAL (2004), «Perspectivas económicas para a economia portuguesa 2005-2006», in *Boletim Económico*, Dezembro.
- BCE (2002), *Labour Market Mismatches in Euro Area Countries*, ECB Publications.
- BELKE, A., e HEBLER, M. (2001), «Social policy and Eastern enlargement of the EU: labour market impacts for the accession countries», in *Journal for Institutional Innovation, Development and Transition*, 5, pp. 48-61.
- BESSA, B. e VAZ, P. (2002), *Plano Estratégico para a Indústria Têxtil e do Vestuário Portuguesa*, APIM.
- BOERI, T., *et al.* (2000), *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States — Final Report*, Emprego e Assuntos Sociais, Comissão Europeia.

- BOERI, T., *et al.* (2002), «Who's Afraid of the Big Enlargement? — Economic and Social Implications of the European Union's Prospective Eastern Expansion», CEPR Policy paper 7.
- BRENTON, P., *et al.* (1999), «Economic integration and FDI: an empirical analysis of foreign investment in the EU and in Central and Eastern Europe», in *Empirica*, 26, pp. 95-121.
- BREUSS, F. (2001), *Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members*, Austria, *Austrian Institute of Economic Research* (Wifo).
- BUCH, C., *et al.* (2001), «Does the East Get What Would Otherwise Flow to the South? FDI Diversion in Europe», Kiel working paper 1061.
- CAETANO, J. (1998), *Portugal/Espanha: As Relações Económicas no Contexto da UE*, Celta Editora.
- CAETANO, J., *et al.* (2002), «The Eastward Enlargement of the Eurozone. Trade and FDI», Ezoneplus working paper 7.
- CANTILLON, B., *et al.* (2002), *Welfare State Protection, Labour Markets and Poverty: Lessons from Cross-Country Comparisons*, Antuérpia, Universidade de Antuérpia (UFSIA), Centre for Social Policy.
- CAZES, S., e NESPOROVA, A. (2003), «Employment protection legislation (EPL) and its effects on labour market performance», apresentado na Conferência sobre o Diálogo Social, 28 de Fevereiro-1 de Março, Valetta (Malta).
- COMISSÃO EUROPEIA (2003), «Impact of Enlargement on Industry», Commission Staff working paper.
- DOLADO, J., *et al.* (2000), «Explaining Youth Labour Market Problems in Spain: Crowding-Out, Institutions or Technology Shifts?», FEDEA working paper 2000-2009.
- EMERSON, M., e GROS, D. (1998), «Impact of Enlargement, Agenda 2000 and EMU on Poorer Regions — The Case of Portugal», CEPS working paper 125.
- EUROSTAT (2004a), *Eurostat Yearbook 2004 — Long-Term Indicators — Population and Social Conditions — Education and Lifelong Learning* — <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- EUROSTAT (2004b), *General Statistics — Regions — Regional Labour Market European Union Labour Force Survey (LFS)* — <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- EUROSTAT (2004c), «Pensions in Europe: expenditure and beneficiaries», in *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions, tema 3 — 8/2004.
- EUROSTAT (2005a), *Key Indicators on EU policy — Structural Indicators* — <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- EUROSTAT (2005b), *Euro-Indicators — News Release 32/2005*, Março.
- EUROSTAT (2005c), «Labour market latest trends — 2nd quarter 2004 data», in *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions, 1/2005.
- EUROSTAT (2005d), *Population and Social Conditions — Labour Costs — Labour Costs Surveys — Survey 2000 — National Data — Labour Costs, Wages, Salaries, Direct Remuneration* — <http://europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- EUROSTAT (2005e), *European Social Statistics — Social Protection Expenditure and Receipts — Data 1994-2002*, Luxemburgo.
- FONTOURA, M., e CRESPO, N. (2004), «Efeitos comerciais do alargamento da UE a leste na economia portuguesa», in M. Fontoura e N. Crespo (orgs.) (2004), *O Alargamento da União Europeia — Consequências para a Economia Portuguesa*, Oeiras, Celta Editora.
- FUNCK, B., e PIZZATI, L. (eds.) (2002), *Labor, Employment and Social Policies in the EU Enlargement Process — Changing Perspectives and Policy Options*, parte IV, Washington, D. C., The World Bank.
- GALEGO *et al.* (2004), «The CEEC as FDI attractors: a menace to the EU periphery?», in *Emerging Markets Finance and Trade*, 40 (5), pp. 74-91.
- GUILLÉN, A., e ALVAREZ, S. (2000), «Southern European welfare states facing globalization: is there social dumping?», apresentado na International Research Conference on Social Security: Social Security in the Global Village, 25-27 de Setembro, Helsínquia (Finlândia).
- HAVLIK, P. (2003), *EU Enlargement: Implications for Growth and Competitiveness*, relatório WIW.

- HEADY, C., *et al.* (2001), «The Distributional Impact of Social Transfers in the European Union: Evidence from the ECHP», IZA, Discussion paper n.º 356.
- HEIJDR, B., *et al.* (2002), «Eastern Enlargement of the EU: Jobs, Investment and Welfare in Present Member Countries», CESifo working paper 718(7).
- IEFP (2004), *Situação do Mercado de Emprego — Relatório Anual — 2003*, Departamento de Planeamento Estratégico, Direcção de Serviços de Estudos.
- INE (1998 a 2004), *Estatísticas do Emprego — FIR*.
- INE (2002), *Resultados Provisórios — Inquérito aos Orçamentos Familiares 2000*, destaque do INE, informação à comunicação social, 14 de Março.
- JIMENO, J., *et al.* (2000), «Integration and Inequality: Lessons from the Accessions of Portugal and Spain to the EU», FEDEA working paper 2000-10.
- KEMMERLING, A. (2003), «Report on the Social Dimension of Ezoneplus — Of Reshaping Policies, Social Conflicts and Political Consequences», Ezoneplus working paper 13.
- KITTEL, B. (2002), «EMU, EU Enlargement and the European Social Model: Trends, Challenges and Questions», MPIfG working paper 02/1.
- LEJOUR, A., *et al.* (2001), «EU Enlargement: Economic Implications for Countries and Industries», CESifo working paper 585.
- MARTIN, C., *et al.* (2002), *La Ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la Economía Española*, col. «Estudios Economicos La Caixa», 27.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO (2000), *Distribuição do Rendimento e Pobreza em Portugal e suas Regiões*, documento de trabalho, Departamento de Prospectiva e Planeamento.
- OECD (2004a), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2004b), *Source OECD Taxing Wages, Database Edition* (ISSN 1608-1102) – <http://www.sourceoecd.org>.
- OEFP (2002), *Evolução e Situação do Mercado de Emprego – Relatório Anual de 2001*.
- OIT (2003), *A Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal – Experiências do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza*, Bureau Internacional do Trabalho, programa «Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza», Genebra.
- PORTELA, M. (2001), «The impact of segregation on wage inequality: a look at recruitment and pay policies at the firm level», apresentado na VI Conferência da SpiE, 18-19 de Junho, ISEG/UTL, Lisboa.
- SOARES, R., e BAGO D'UVA, T. (2002), *Income, Inequality and Poverty*, Serviço de Estudos e Desenvolvimento Metodológico, Departamento de Síntese Económica de Conjuntura, Instituto Nacional de Estatística.
- TEIXEIRA, P. (2001), *Labour Market Transition in Portugal, Spain and Poland*, estudos do GEMF 5, Universidade de Coimbra.
- VIEIRA, J., *et al.* (2003), «Recruitment and pay at the establishment level: gender segregation and the wage gap in Portugal», artigo apresentado na conferência da Associação Europeia de Economistas do Trabalho.
- WEISE, C., *et al.* (2001), *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, relatório final, DIW e EPRC.