

# Fundos europeus, desenvolvimento e problemas estruturais

Paulo Pedroso

Forum de Políticas Públicas

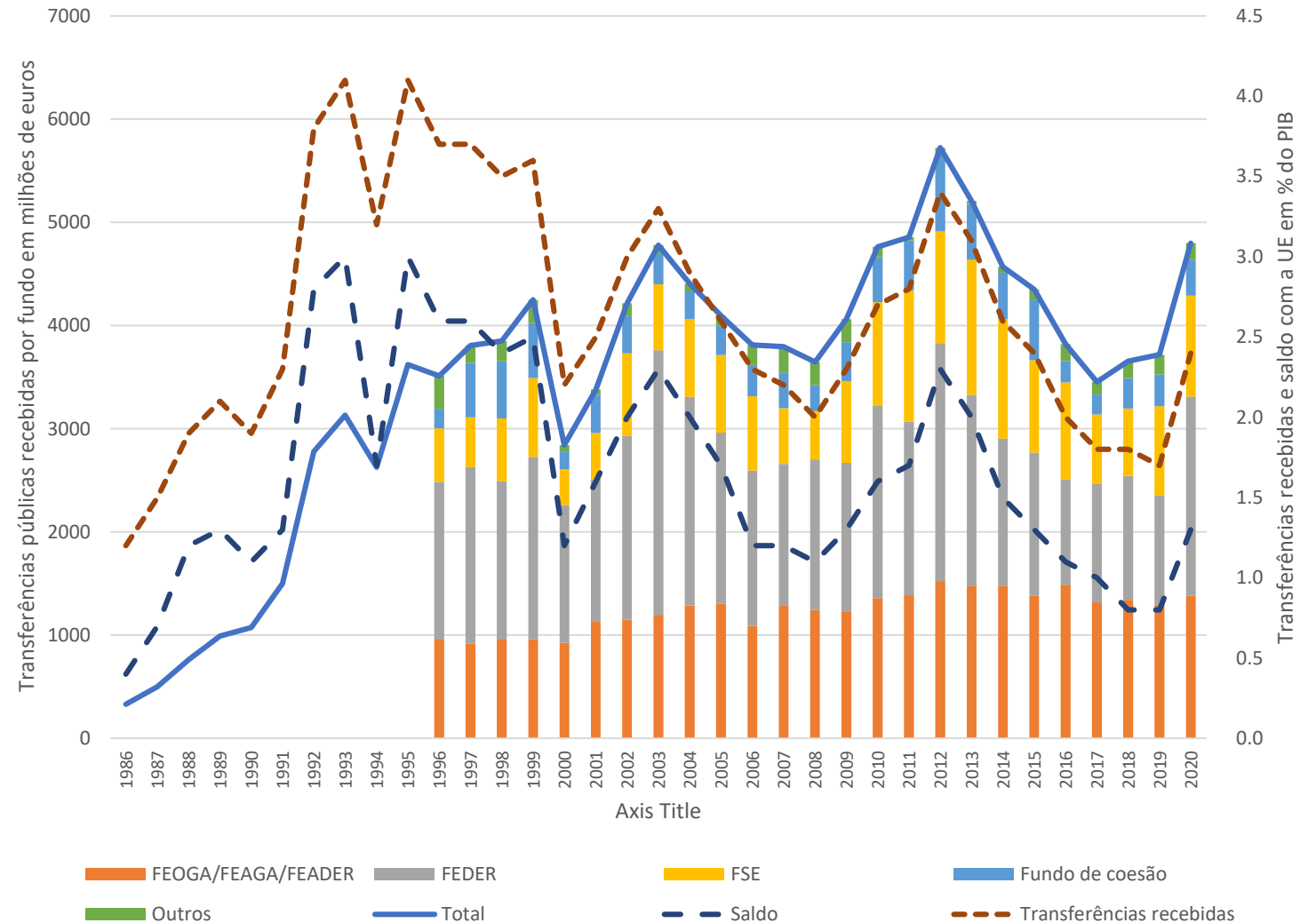
29.10.2021

# Os fundos e os seus impactos

---

# O volume de fundos recebidos

- Transferências recebidas chegaram a 4% do PIB nos primeiros 15 anos pós-adesão, descendo depois de 2000, sendo um instrumento importante, mas com um peso decrescente
- Volume varia com o ciclo da execução de cada período financeiro plurianual, atingindo normalmente um pico no início desse período, em que se encontram os novos fundos e a execução dos que vêm do ciclo anterior, seguido de descida ao longo do período intermédio e subida nos anos finais



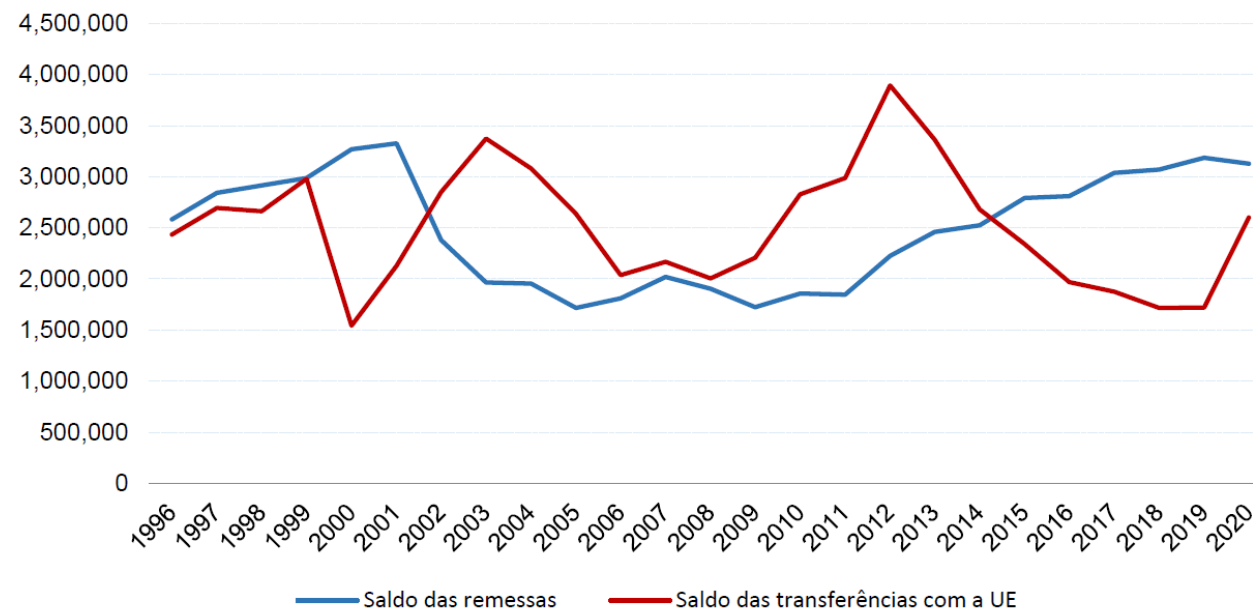
Fonte: Pordata, Transferências Públicas com a União Europeia

Um  
instrumento  
importante,  
mas limitado

Gráfico 6

Comparação entre os saldos das remessas e os saldos das transferências públicas da União Europeia recebidos em Portugal, 1996-2020

(euros, milhares, preços correntes)

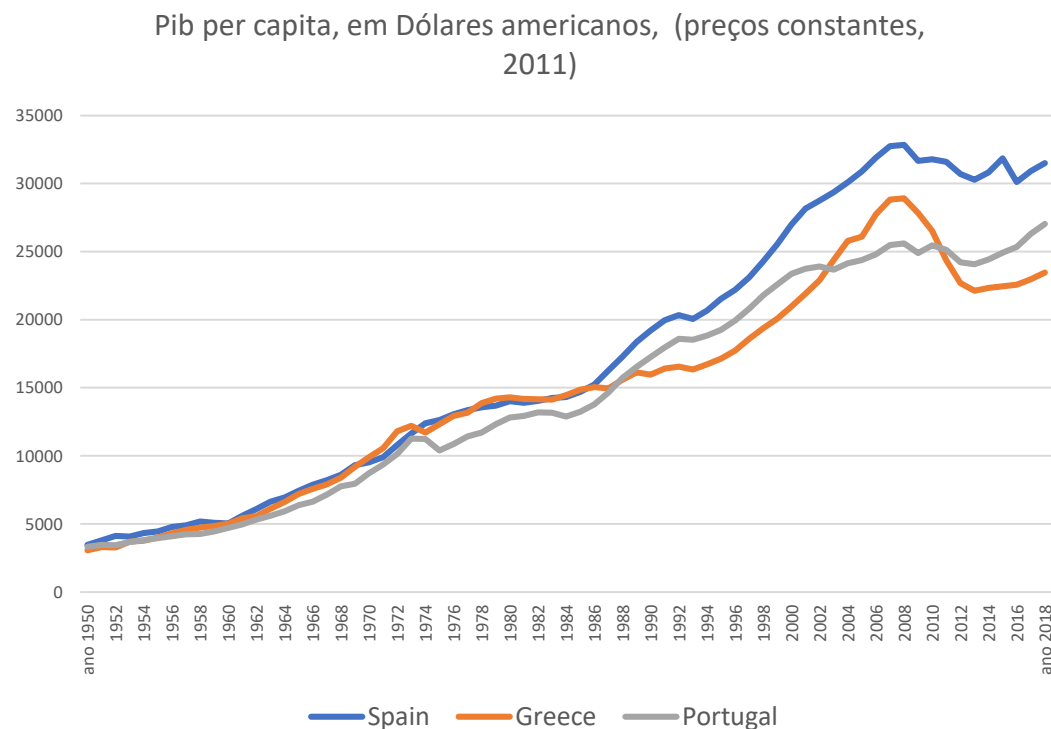


Fonte Gráfico elaborado pelo Observatório da Emigração, valores do Banco de Portugal.

Fonte: Vidigal, I. (2021)

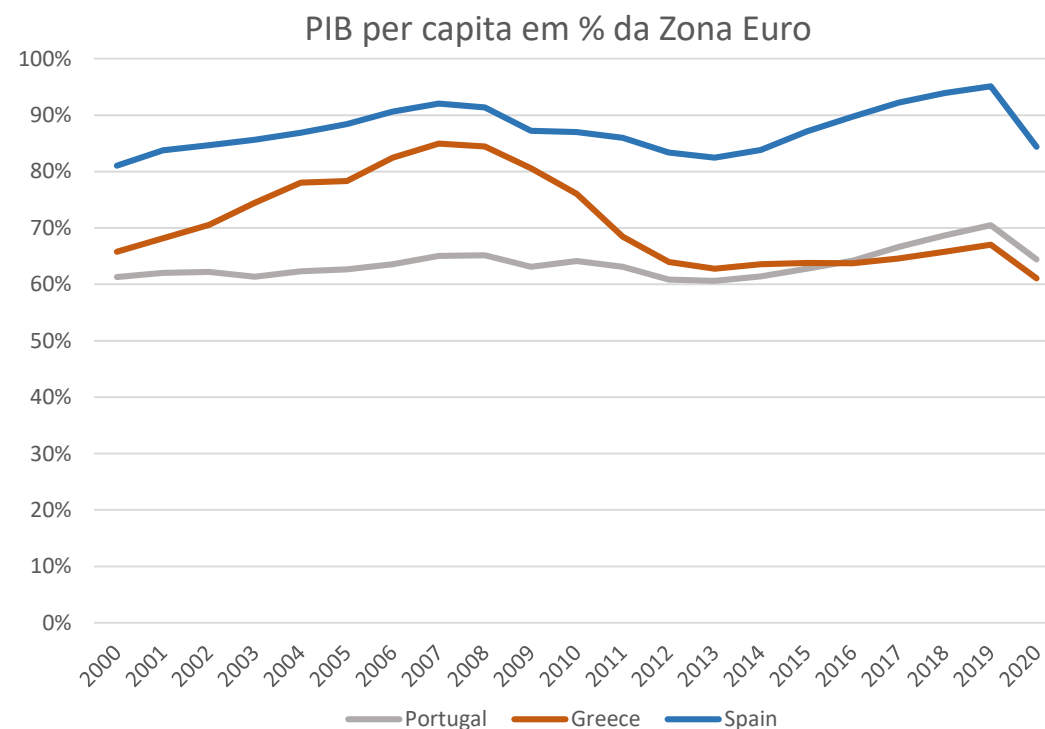
# A questão da convergência económica

O período que medeia entre a adesão em 1986 e 2000 foi um período de crescimento económico intenso, que desacelerou significativamente após esse ano



Fonte: Maddison Project Database 2020

Portugal apresenta debilidade económica súbita na transição do século, bastante anterior à emergência da crise económica internacional



Fonte: Eurostat

# Convergência económica com a UE

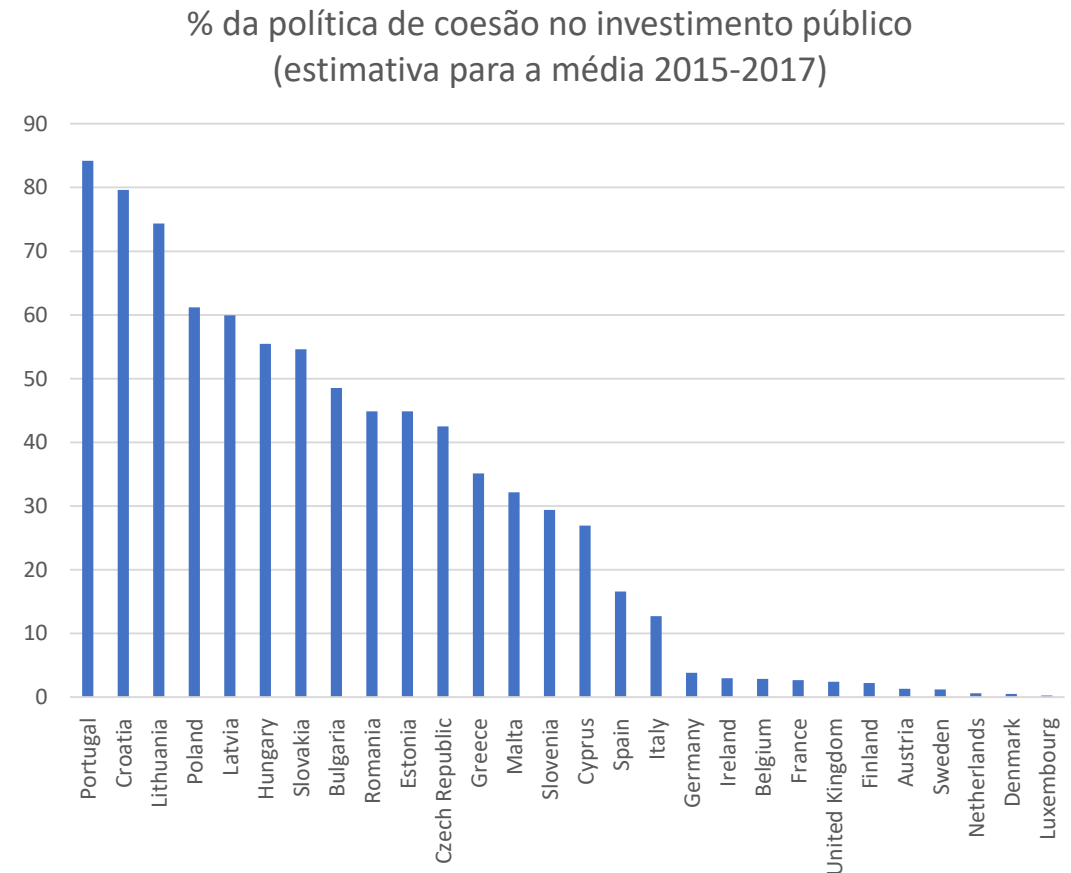
- De 1986 ao início dos anos 2000 Portugal foi visto como um caso de sucesso de convergência económica (Constâncio, 2005), conseguindo atingir as metas estratégicas definidas na preparação para a criação do Euro e estar entre os seus fundadores, suportado em níveis acelerados de crescimento económico:
  - O país baseou o seu crescimento na dinamização da procura com recurso a uma explosão no crédito privado e na perceção da redução dos níveis de risco da economia (Constâncio, 2005; Blanchard, 2007).
  - Este processo resultou num salto no investimento, na redução da poupança e na geração de défices das contas correntes (Blanchard and Giavazzi, 2002)
- Na entrada dos anos 2000, o país assistiu a uma contração da procura e entrou num período de estagnação. As hipóteses explicativas para este facto são variadas:
  - Ajustamento por auto-correção do setor privado (Constâncio, 2005)
  - Ineficiência que gera insustentabilidade do crescimento (Fagan & Gaspar, 2005; Reis, 2013)
  - Inversão de expectativas face aos efeitos da adesão ao Euro (Blanchard, 2007; Blanchard & Portugal, 2017)
  - Sobreapreciação do escudo no momento da entrada no euro (Amaral, 2006; Rodrigues & Reis, 2012)
  - Choques externos intensos, com a adesão da China à OMC em 2000 e o alargamento da UE a leste reduzindo os fluxos de investimento direto estrangeiro ((Rodrigues & Reis, 2012)
  - Inversão de prioridades políticas europeias de ênfase em programas de investimento em infraestruturas e conhecimento para a preocupação com equilíbrio orçamental e financeiro (Lains, 2019)

# Os fundos europeus tiveram um papel na perda de convergência?

- Terão financiado investimentos ineficientes?
  - investimentos em infraestruturas básicas e em qualificações eram fundamentais para a promoção da competitividade externa (Mamede, 2021)
- Terão sido insuficientes para contrabalançar os efeitos de um contexto económico adverso?
  - coerente com a trajetória descendente
  - investimento público em queda

# Os fundos europeizam a agenda nacional de desenvolvimento

- O peso dos fundos estruturais no investimento público em Portugal é o mais alto da União Europeia
- As transferências europeias e a contrapartida nacional a ela associadas estão a definir em grande medida o perfil do investimento público
- Há uma europeização intensa da agenda de desenvolvimento na medida em que as opções de investimento estão extremamente dependentes dos fundos estruturais
- O processo de europeização é também visível na aprendizagem institucional associada aos fundos (Mamede, R. 2021)



Fonte: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other-Eurostat/Share-of-Cohesion-Policy-per-Member-State-to-publi/drqq-sbh7/data>



# Os fundos estruturais têm um impacto duradouro na economia

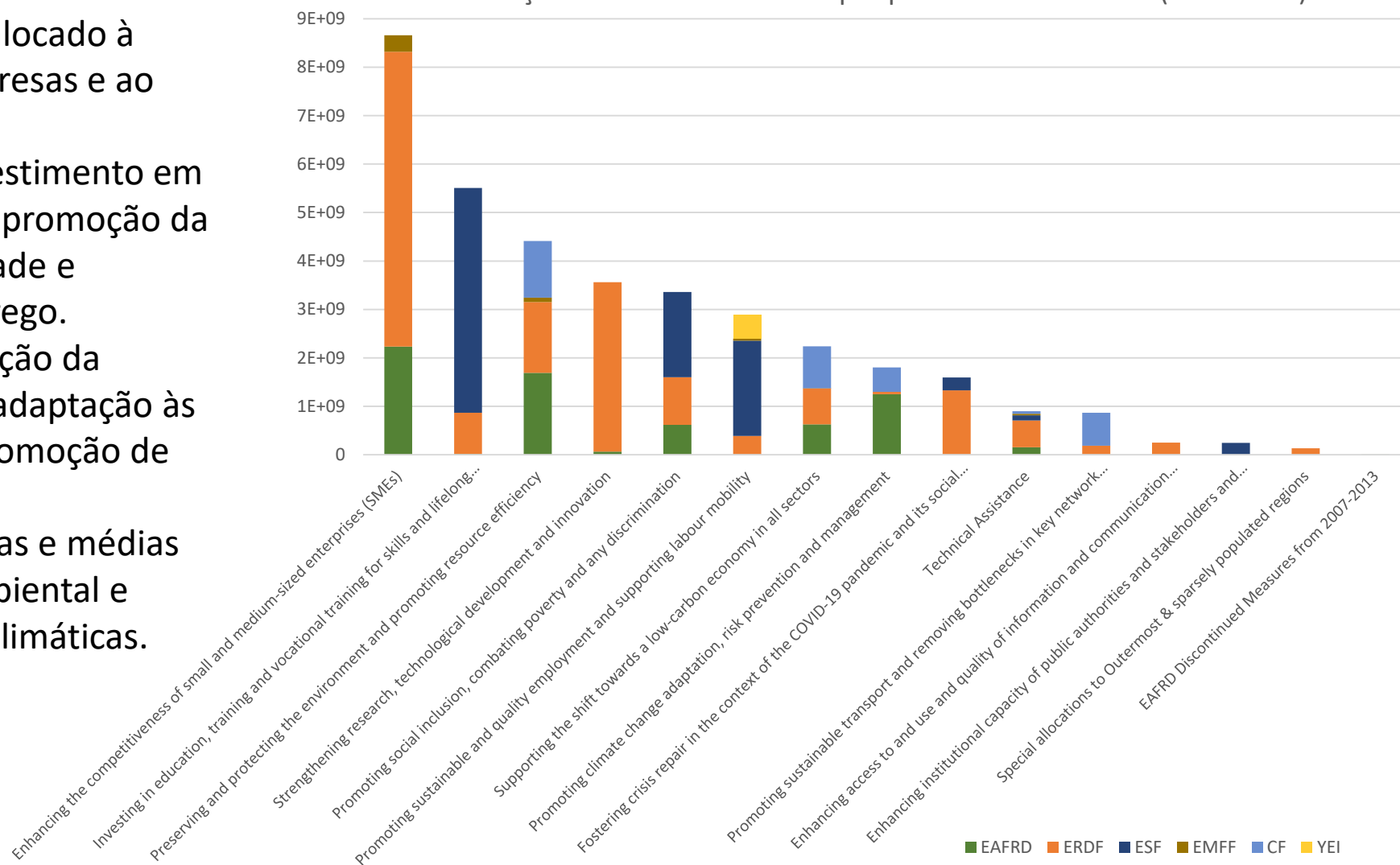
- A falta de convergência não é resultado dos fundos estruturais, mas da sua insuficiência para contrabalançar outras políticas europeias e choques externos que atingiram as economias do sul
- A informação disponível sobre o impacto dos Fundos Estruturais sugere que eles têm efeito positivo prolongado no PIB, na produtividade e nos salários (ver Gil, P. et al, 2021)

Impacto da despesa total ligada aos FEEI	Período de execução		Até 10 anos após fim da execução		Até 30 anos após fim da execução		Até 50 anos após fim da execução	
	QREN	PT 2020	QREN	PT 2020	QREN	PT 2020	QREN	PT 2020
PIB (variação percentual)	1,65	1,38	1,88	1,58	1,75	1,48	1,52	1,29
Emprego total (variação percentual)	0,18	0,18	0,05	0,03	0	-0,01	0	-0,02
Salário real médio (variação percentual)	1,25	0,9	1,6	1,29	1,55	1,28	1,36	1,14
Produtividade média (variação percentual)	1,56	1,29	1,87	1,59	1,76	1,51	1,54	1,31
Saldo orçamental em % do PIB	-0,07	-0,09	0,03	0,04	0,02	0,02	0,01	0,01
Balança de bens e serviços em % do PIB	-0,56	-0,53	-0,38	-0,34	-0,26	-0,23	-0,19	-0,17
Multiplicador acumulado do impacto no PIB	0,99	0,93	1,89	1,81	2,79	2,71	3,11	3,04
- Multiplicador do FSE	1,94	1,78	3,88	3,85	6,05	6,21	6,91	7,14
- Multiplicador do FC	0,69	0,73	1,42	1,65	1,99	2,36	2,14	2,54
- Multiplicador do FEDER	0,52	0,52	0,98	0,84	1,3	1,06	1,39	1,12
- Multiplicador do FEADER	0,63	0,58	0,76	0,79	0,89	0,96	0,94	1,01
- Multiplicador do FEAMP	0,34	0,27	0,54	0,4	0,72	0,52	0,76	0,55

Fonte: Elaborado a partir dos resultados obtidos por Gil. P (Coord), 2021

- **FEDER** - essencialmente alocado à competitividade das empresas e ao reforço da investigação.
- **FSE** - concentrado no investimento em educação e formação, na promoção da inclusão social, na qualidade e sustentabilidade do emprego.
- **FC** - apoio à descarbonização da economia, promoção da adaptação às alterações climáticas e promoção de transportes sustentáveis.
- **FEADR** - apoio às pequenas e médias empresas, prioridade ambiental e adaptação às alterações climáticas.

Alocação de fundos estruturais por prioridades temáticas (2014-2020)



Fonte: cálculos próprios sobre dados em <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq>

Quadro 14– Objetivos da Estratégia Europa 2020 – Resultados alcançados em Portugal

Prioridades Europa 2020	Objetivo	Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Meta PT2020
Crescimento Inteligente	Reforço da I&D e da Inovação	Investimento em I&D em % PIB	1,32%	1,29%	1,24%	1,28%	1,32%	1,35%	1,40%	-	Entre 2,7% e 3,3%
	Mais e Melhor Educação	Taxa de abandono escolar precoce e formação na população entre 18-24 anos	18,9%	17,4%	13,7%	14,0%	12,6%	11,8%	10,6%	8,9%	10%
		% de diplomados entre os 30-34 anos que tenham completado o ensino superior ou equivalente	30,0%	31,3%	31,9%	34,6%	33,5%	33,5%	36,2%	39,6%	40%
Crescimento Sustentável	Clima e Energia	Emissão de gases de efeito de estufa (variação % face a 2005 em emissões não CELE)	110.69	110.82	118.01	115.32	123.78	118.9	-	-	+1,0% (*)
		% Energias renováveis no consumo de energia final	25,70%	29,51%	30,52%	30,87%	30,61%	30,21%	30,62%	-	31,0%
		Eficiência energética (ganho % no consumo de energia primária face a 2005)	21,04 %	21,03 %	20,68 %	21,64 %	21,76 %	22,82 %	22,64 %	-	20,0%
Crescimento Inclusivo	Aumentar o Emprego	Taxa de emprego (população 20-64 anos)	65,4%	67,6%	69,1%	70,6%	73,4%	75,4%	76,1%	74,7%	75,0%
	Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais	Pessoas em risco pobreza/exclusão social (variação face a 2008)	121 mil	106 mil	7 mil	-163 mil	-359 mil	-535 mil	-543 mil	-721 mil	-200 mil

(\*) A meta nacional é de mais 1% relativamente ao índice de 2005, ano em que se registou o valor de 146, 22 (base 100 – 1990).

Fonte: CE em [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/portugal/europe-2020-targets-statistics-and-indicators-portugal_en)

Fonte: Tribunal de Contas, (2021).

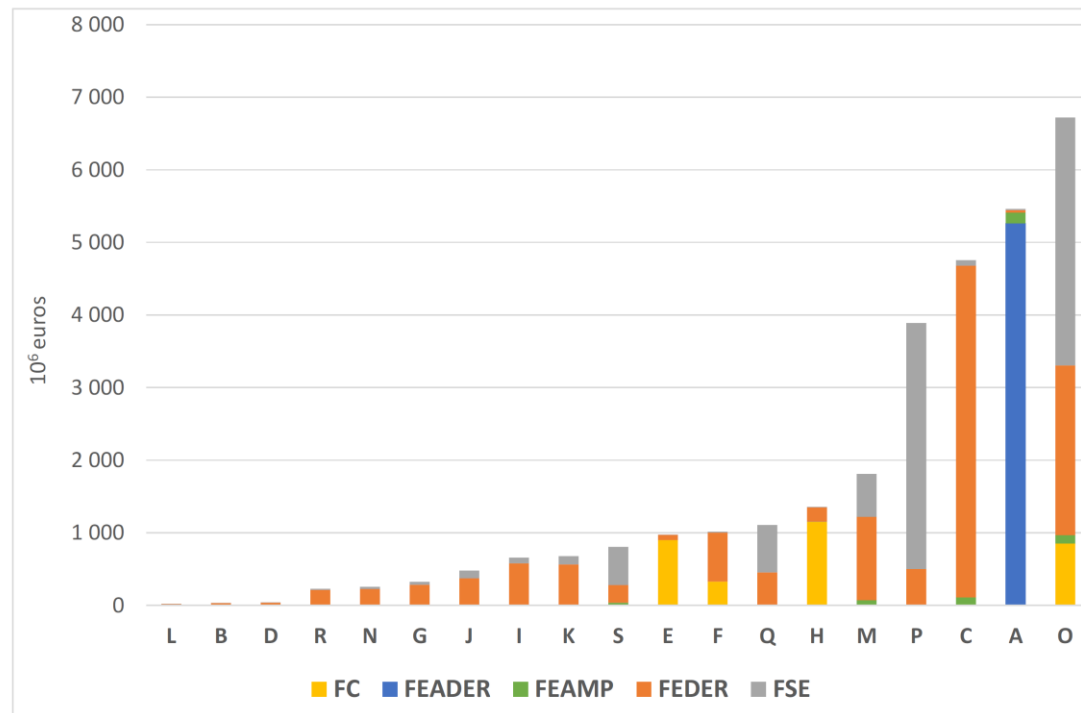
# Alguns problemas estruturais



## O Estado tem um peso menor do que se imagina na execução dos fundos estruturais

- Discute-se recorrentemente o papel de cada tipo de ator na execução dos fundos estruturais:
  - O Estado e as escolas são os grandes executores do FSE
  - As empresas da industria transformadora são as grandes executoras do FEDER
  - As empresas do sector agrícola e das pescas as grandes executoras do FEADER e do FEAMP
  - As empresas do setor dos transportes e da agua e saneamento as grandes executoras do FC

Figura 6: Portugal 2020: Despesa pública executada/projetada por setor de atividade e fundo comunitário, 2015-2023 (valor acumulado)



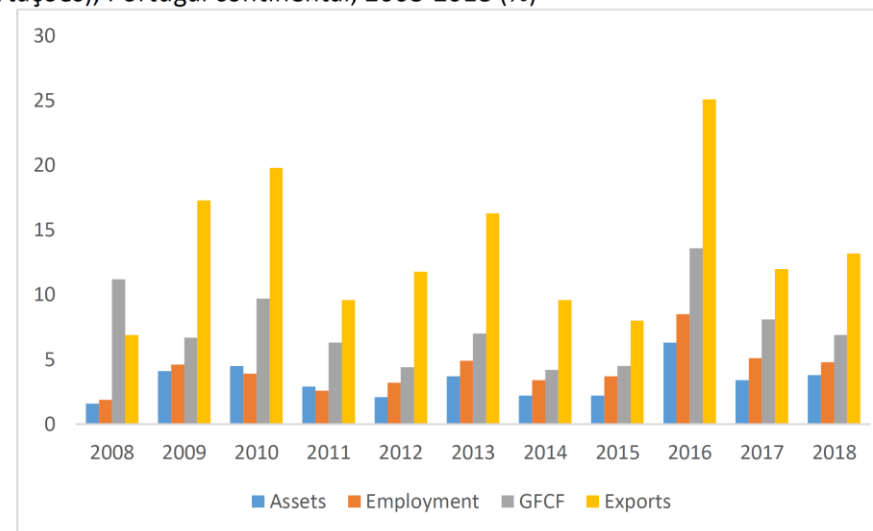
Fonte: elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela AD&C.

Nota: A – Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca; B – Indústrias extrativas; C – Indústrias transformadoras; D – Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; E – Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição; F – Construção; G – Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motocicletas; H – Transportes e armazenagem; I – Alojamento, restauração e similares; J – Atividades de informação e de comunicação; K – Atividades financeiras e de seguros; L – Atividades imobiliárias; M – Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares; N – Atividades administrativas e dos serviços de apoio; O – Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória; P – Educação; Q – Atividades de saúde humana e apoio social; R – Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas; S – Outras atividades de serviços; T – Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e atividades de produção das famílias para uso próprio; U – Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extra-territoriais.

# Os apoios às empresas

- Empresas com peso significativo no setor exportador
- Empresas com um peso superior no investimento ao que têm no emprego ou nos ativos totais.
- pequenas e médias empresas
- empresas de baixa tecnologia ou média -baixa tecnologia

**Figura 9:** Peso das empresas apoiadas pelo FEDER (ativo total, emprego, FBCF e exportações), Portugal continental, 2008-2018 (%)



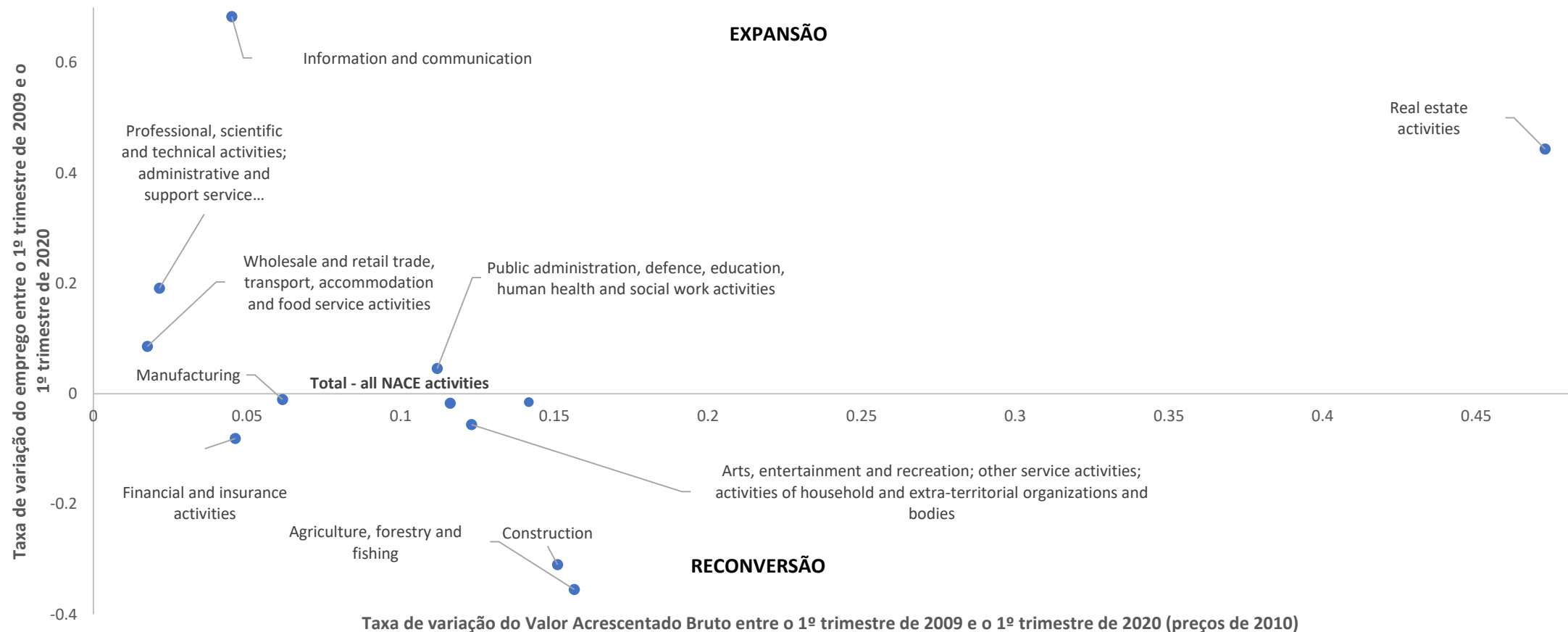
Fonte: Cálculos do autor com base nos dados da Agência para o Desenvolvimento e Coesão e SCIE (INE)

Intensidade tecnológica	QREN		PT 2020	
	Investimento Elegível	Incentivo FEDER	Investimento Elegível	Incentivo FEDER
Baixa tecnologia	40	39,1	37,7	37,6
Média-baixa tecnologia	30,1	33,8	34,2	36,2
Média-alta tecnologia	21,6	20,2	19,7	19
Alta tecnologia	8,3	6,9	8,5	7,2
Total	100	100	100	100

	QREN		PT 2020	
	Investimento Elegível	Incentivo FEDER	Investimento Elegível	Incentivo FEDER
Micro	12	17	21	22
Pequena	25	31	32	35
Média	22	23	27	27
Grande	41	29	20	16
Total	100	100	100	100

Fonte: Alexandre, F. (2021)

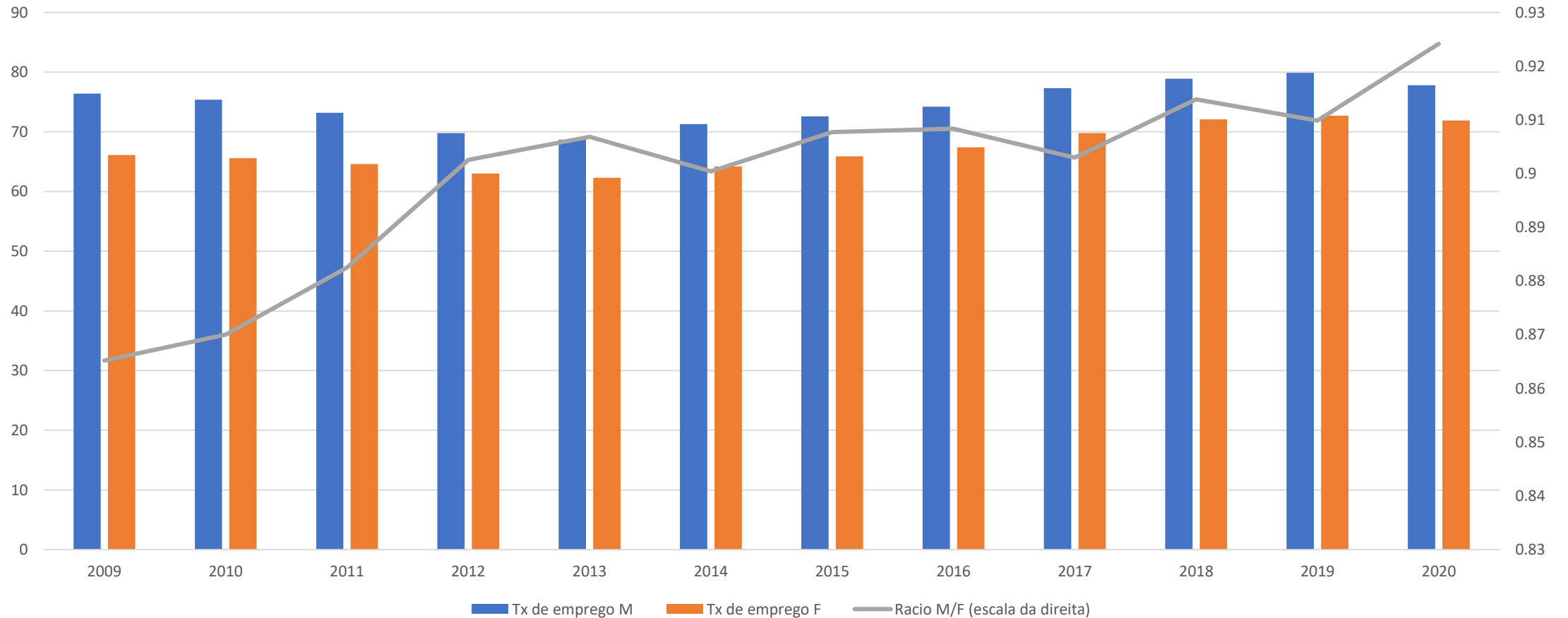
# Setores económicos muito importantes em reconversão



Fonte: Eurostat

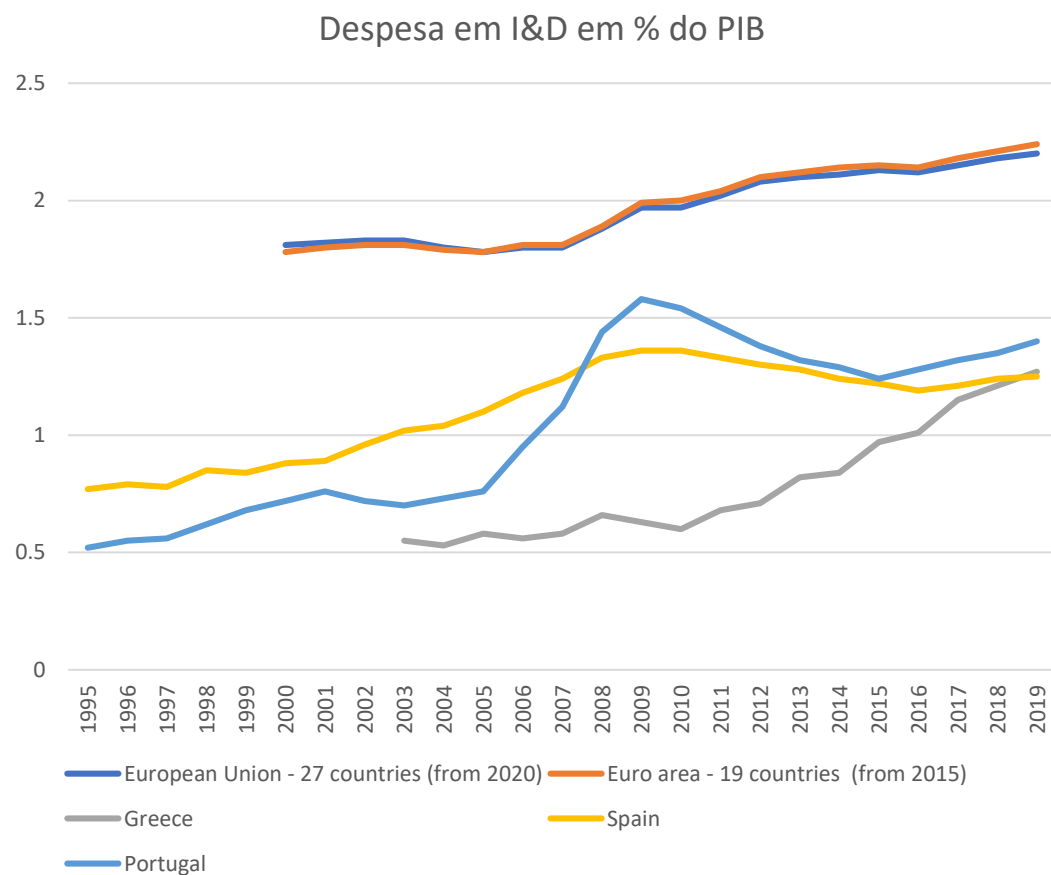


# Progressão significativa em direção a maior igualdade de género no emprego

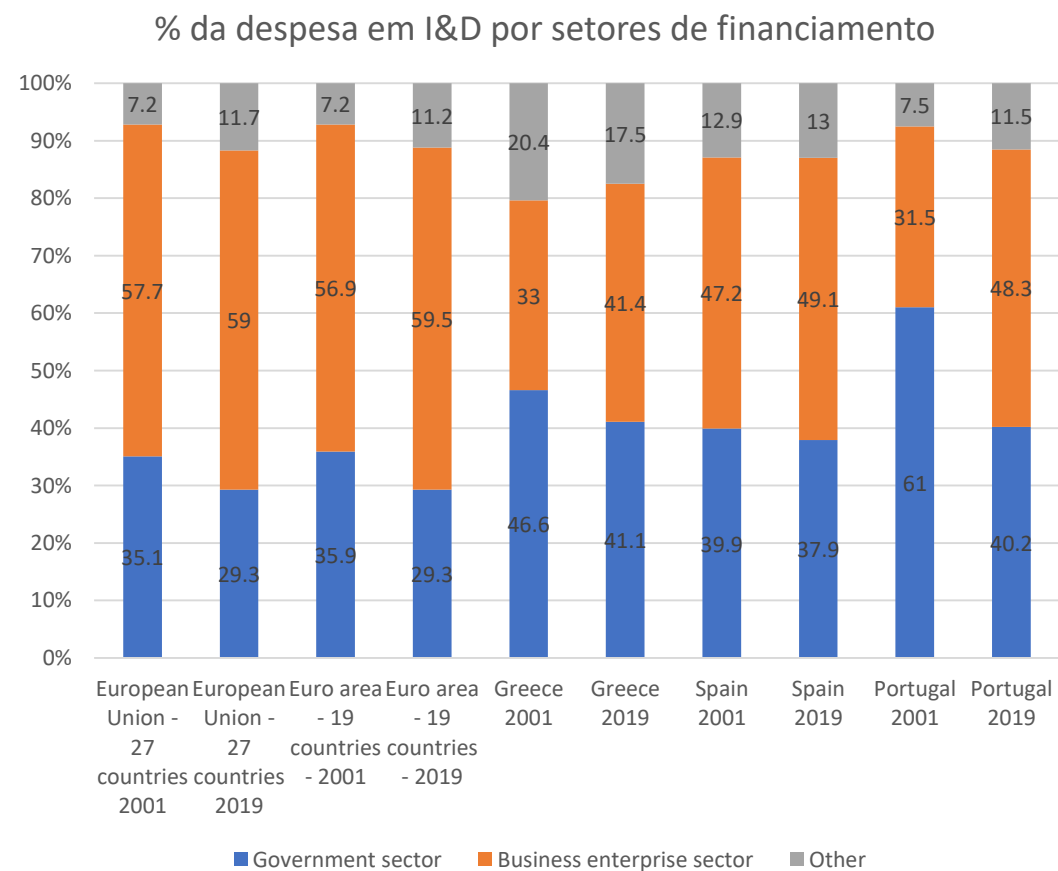


Fonte: Eurostat

# Ausência de convergência na despesa com I&D



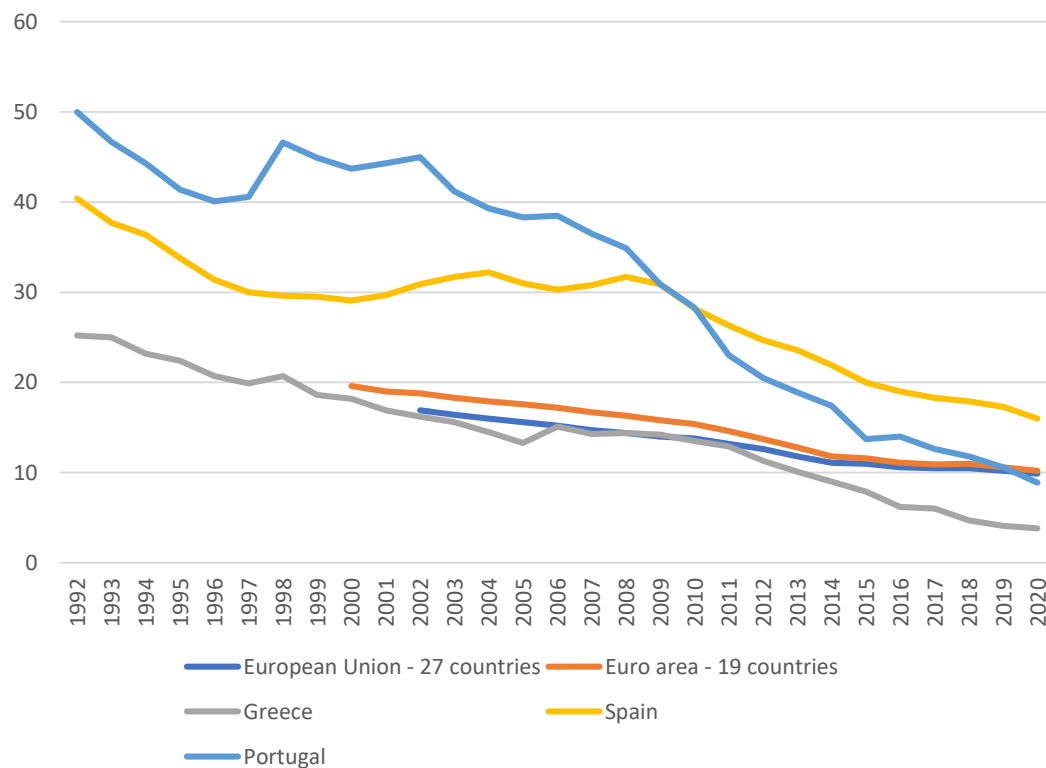
Fonte: Eurostat



Fonte: Eurostat

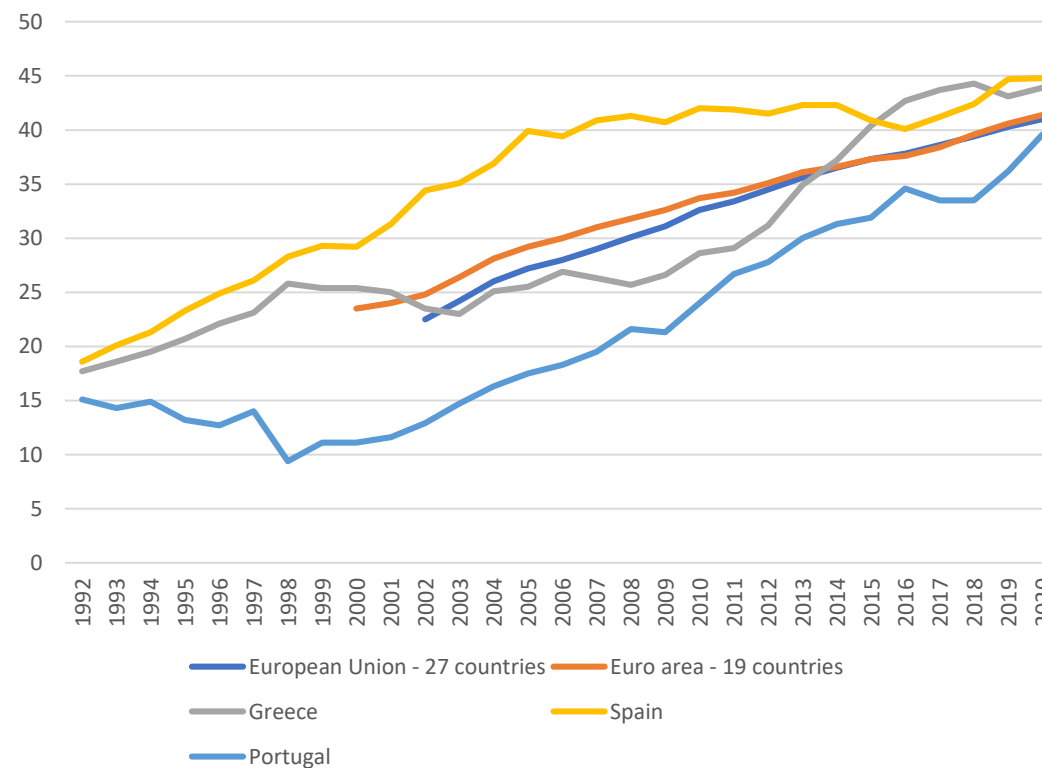
# Um sucesso educativo...

% de pessoas entre os 18 e os 24 anos que não concluíram o secundário e não estão em educação



Fonte: Eurostat

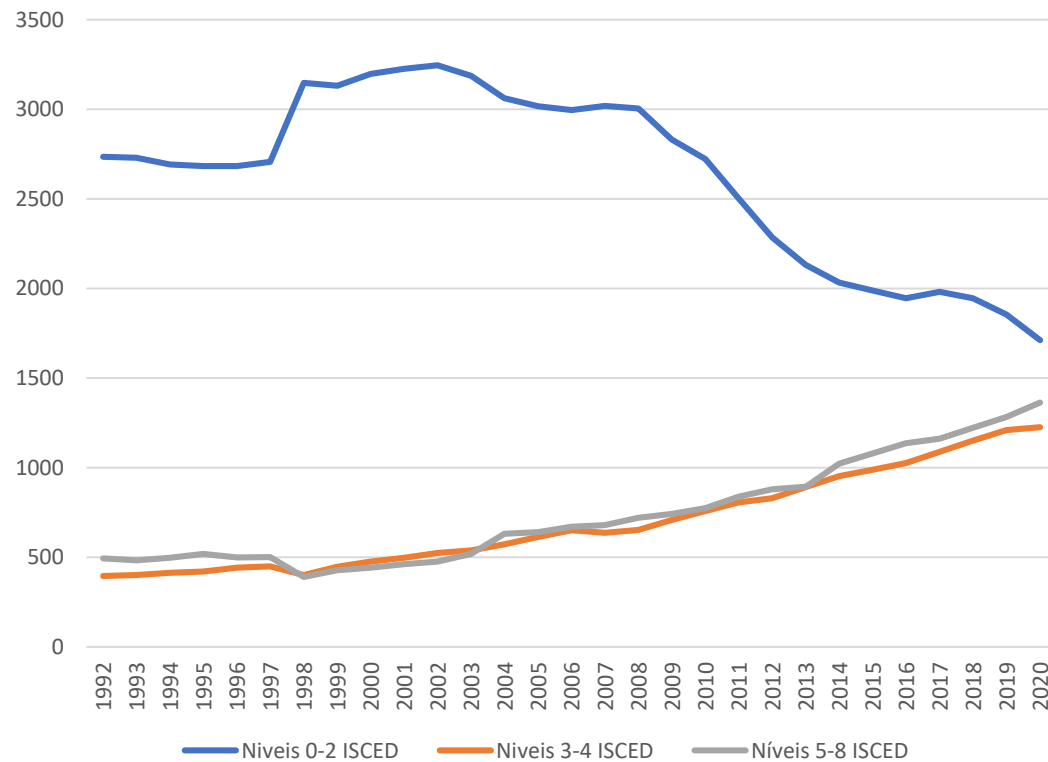
% da população de 30-34 anos que possui um diploma de ensino superior



Fonte: Eurostat

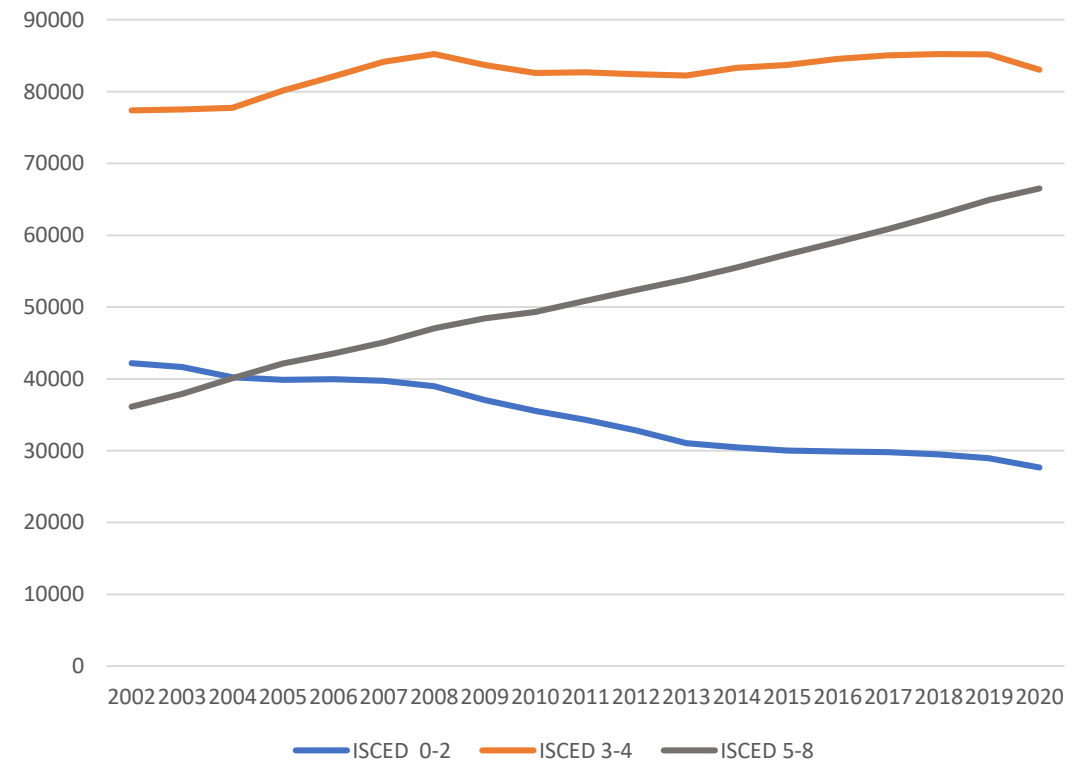
# ...com um atraso persistente face à UE em transferir-se para o mercado de trabalho...

Emprego em Portugal das pessoas de 25 a 64 anos por nível de educação



Fonte: Eurostat

Emprego na UE 27 das pessoas de 25 a 64 anos por nível de educação



Fonte: Eurostat

... que se repercute num diferencial de salários, que se está a agravar

Ganhos médios dos trabalhadores a tempo inteiro da indústria, construção e serviços em PPC

---

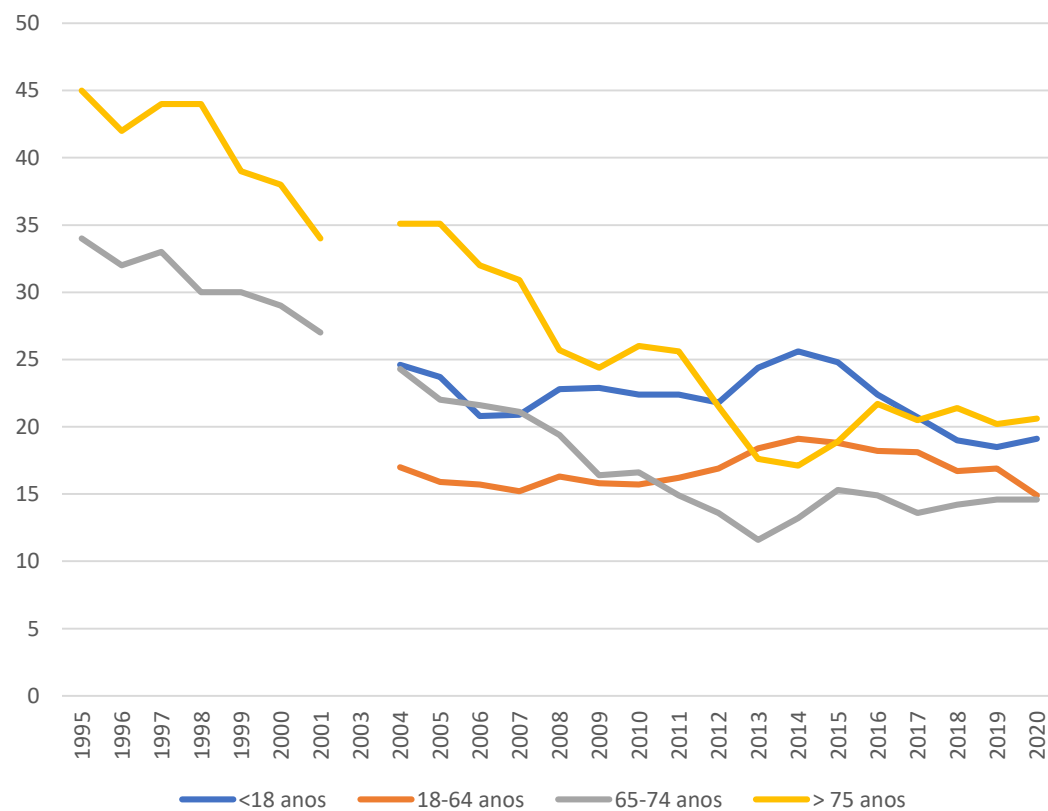
	Grécia		Espanha		Portugal	
	2010	2018	2010	2018	2010	2018
em % da UE27	90%	68%	95%	86%	70%	56%
em % da zona euro	81%	63%	86%	80%	56%	52%
Taxa de variação média anual 2010-2018	-1,4%		0,8%		-0,7%	

---

Fonte: Eurostat

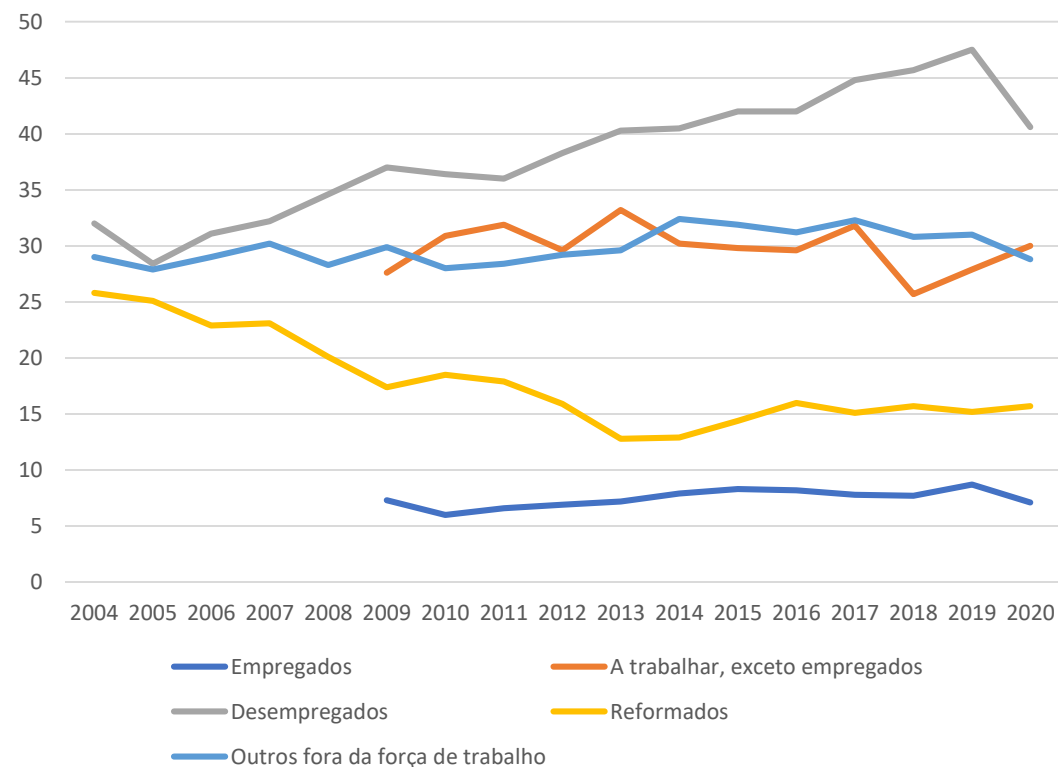
...num país que reduziu o risco de pobreza, mas mudou a sua configuração etária e protege relativamente mais os idosos...

Risco de pobreza por grupo etário



Fonte: Eurostat

Risco de pobreza dos maiores de 18 anos, por situação perante o trabalho



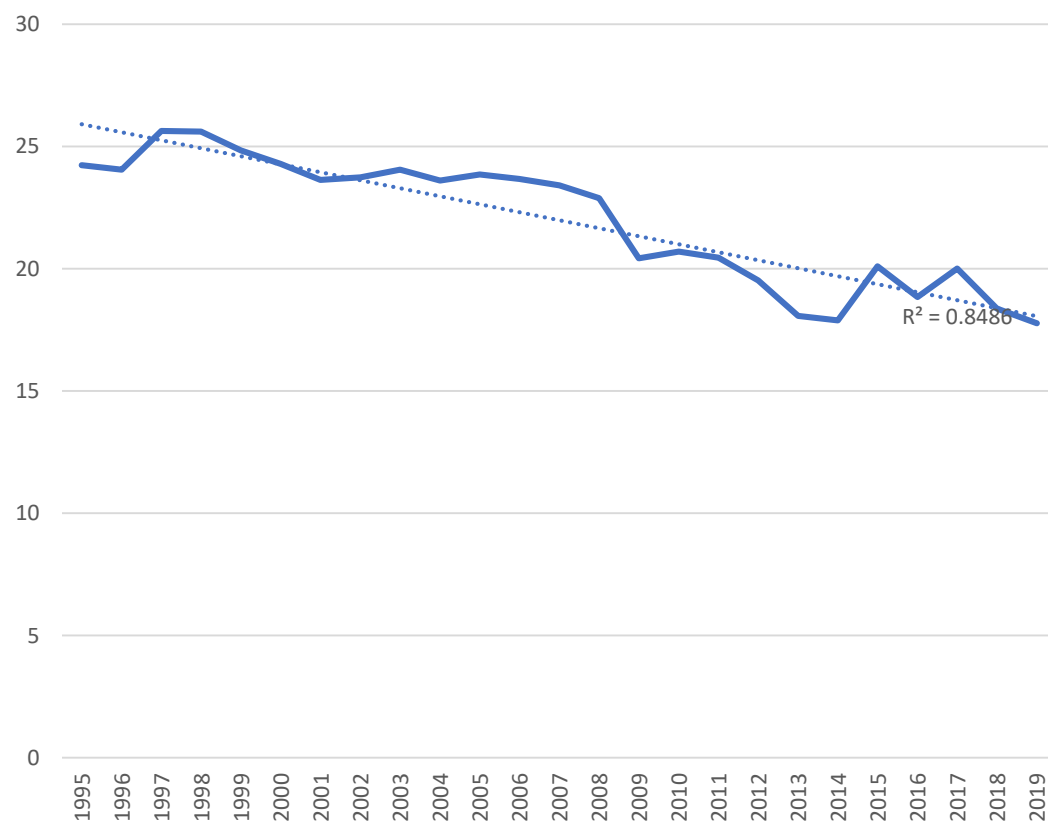
Fonte: Eurostat

A convergência que se está a  
conseguir e a que está por  
realizar

---

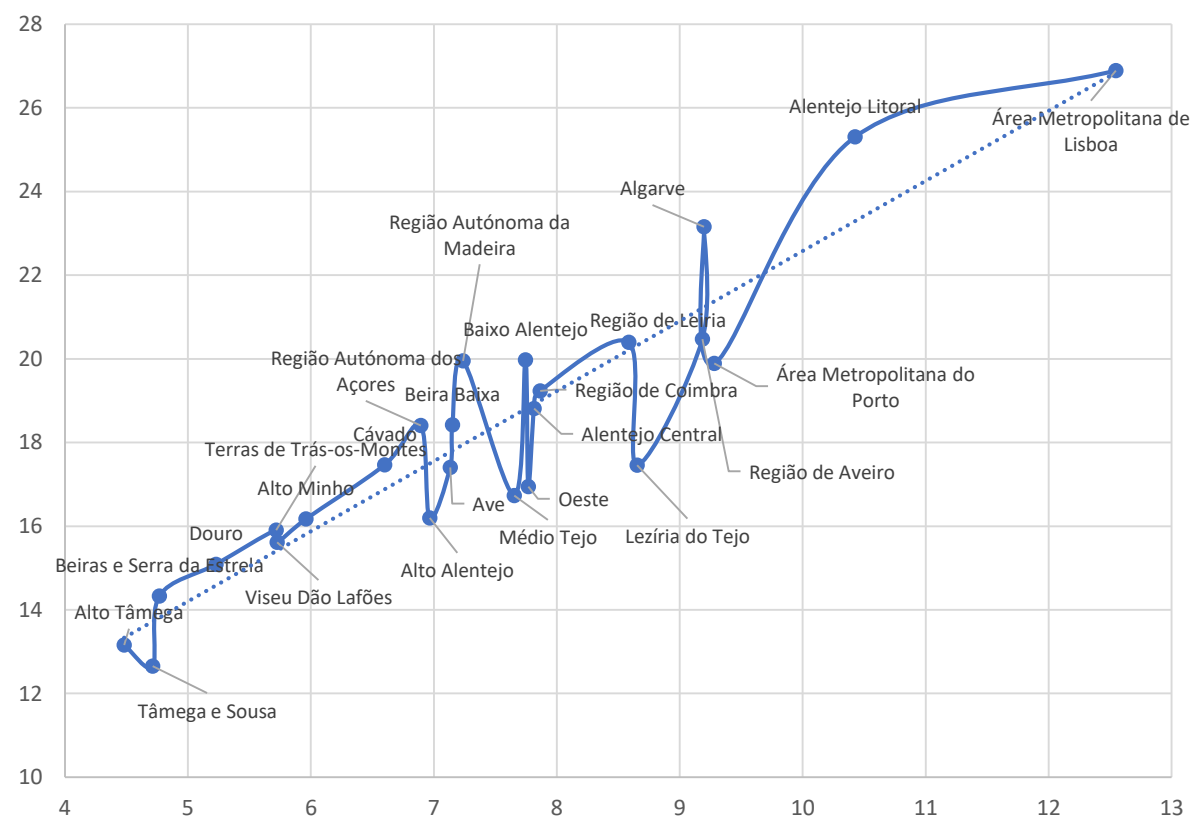
# As assimetrias territoriais estão a reduzir-se

Coeficiente de variação do PIB per capita, NUTIII



Fonte: INE, Contas regionais

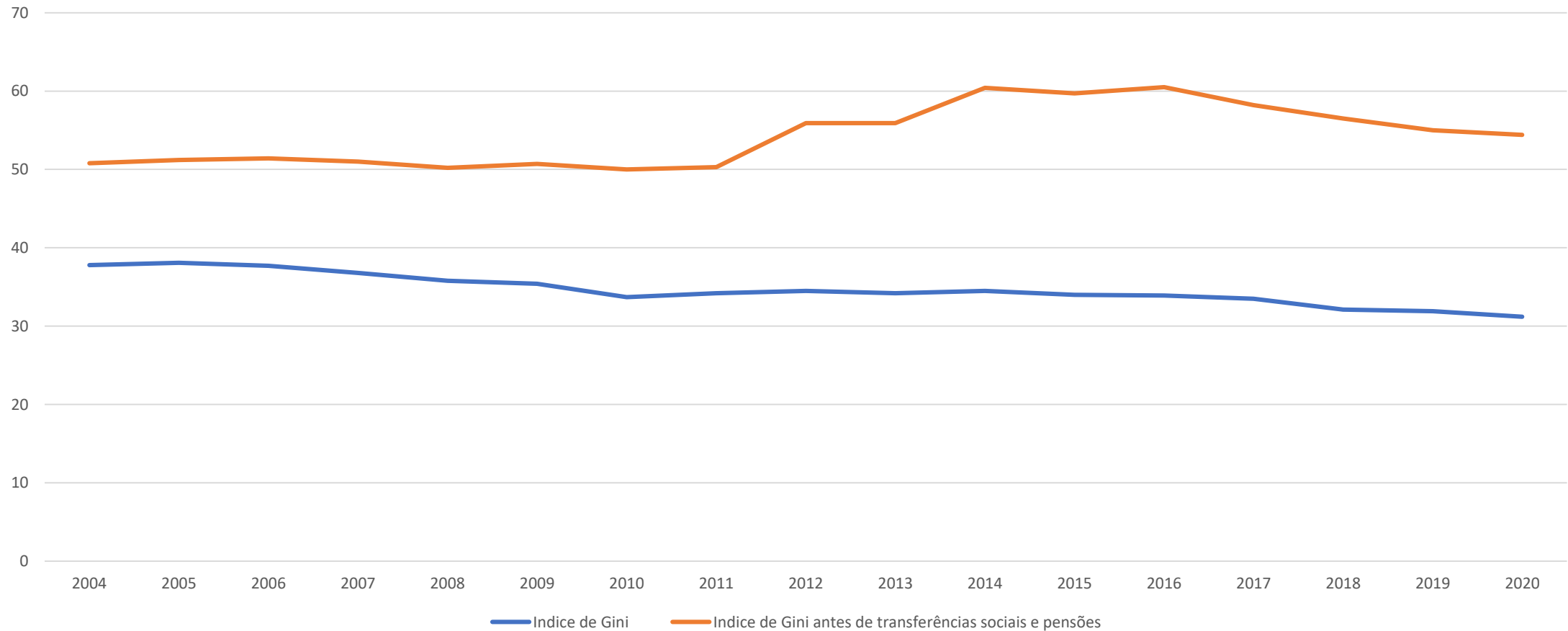
PIB per capita, NUT III, em milhares de euros(1995-2020)



Fonte: INE, Contas regionais



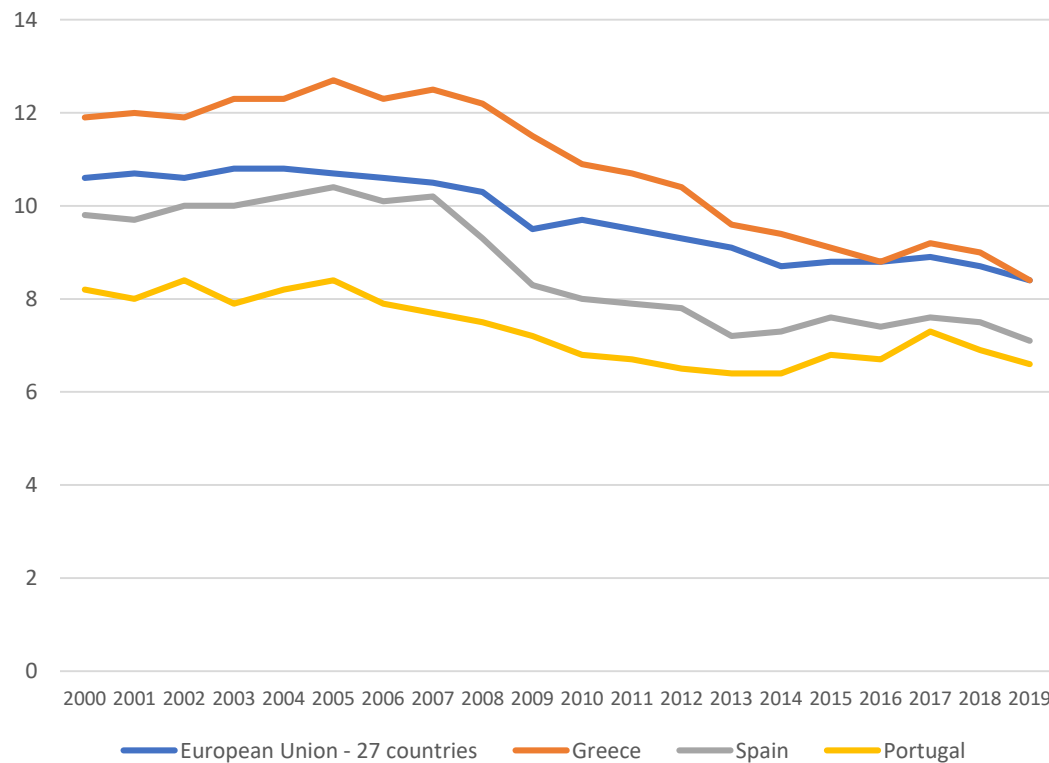
# Se não fosse a redistribuição pelo Estado, a desigualdade de rendimento estava a aumentar



Fonte: Eurostat

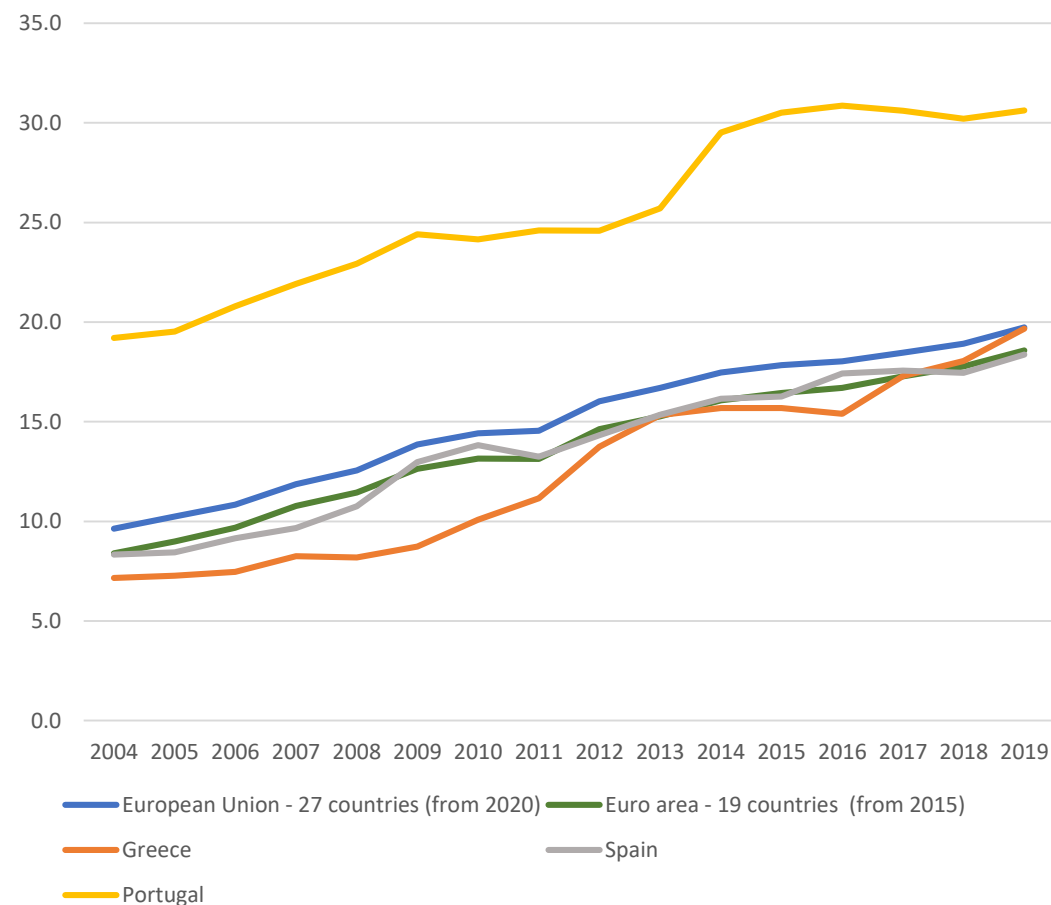
# Progressos na transição ambiental

Emissão de gases com efeito de estufa per capita  
(toneladas de CO2 equivalente)



Fonte: Eurostat

% de energia renovável n consumo total de energia



Fonte: Eurostat

# Em síntese, os fundos estruturais:

- permitem **infraestruturar** o país para aproveitar novas oportunidades de desenvolvimento e desenvolver de um modo sem precedentes as **capacidades humanas**
- ajudaram a **modernizar o Estado**, criando sensibilidade para a governação interdepartamental e para a governança multinível, bem como dando atenção ao controlo e avaliação de políticas
- se os seus efeitos positivos sobre a economia são insuficientes para contrariar efeitos adversos, os modelos econométricos apontam para que **têm um impacto duradouro** no crescimento, na produtividade e nos salários
- **tardam a fazer-se sentir efeitos** em algumas áreas importantes, incluindo-se entre estes o contágio da inovação à economia e modernização económica que altere os fatores de competitividade, permita absorver recursos humanos progressivamente mais qualificados, elevar os salários e dar salto significativo no posicionamento do país na União Europeia
- estão associados a **aumento da coesão territorial** diminuindo a disparidade entre as zonas do país, mas o **mesmo não ocorreu** na **distribuição primária do rendimento**
- Estão ligados a que o país pareça relativamente **bem posicionado para a adaptação às alterações climáticas**, embora ainda não se sintam os efeitos das estratégias de adaptação em termos económicos e sociais