



Junho 2020

Ano 31

Nº 2

*Diretor José Poças Esteves*

SaeR – Sociedade de Avaliação  
Estratégica e Risco, Lda  
Rua Luciano Cordeiro, 123 – 4E, 1050-139 Lisboa, Portugal  
Tel. +351 213 030 830  
Fax. +351 213 030 839 •  
saer@saer.pt • www.saer.pt

# Relatório trimestral

## SOBRE A SITUAÇÃO ECONÓMICA E DOS NEGÓCIOS

O segundo trimestre de 2020 ficará como um ponto de viragem na corrente da História. O Covid-19 não é um agente fundador, é um fator de destruição, mas o que destrói é um conjunto de equilíbrios instáveis que estavam vulneráveis a este tipo de choque inesperado e que não resistem às consequências desta perturbação. O Covid-19 não é um agente fundador, mas vai implicar a fundação de uma nova estruturação da ordem mundial, com as projeções do FMI revistas em baixa, e a apresentarem um grau elevado de incerteza, não sendo de descartar a possibilidade de numa próxima revisão ela vir a ser ainda mais negativa.

### *Neste número:*

- *COVID 19, da destruição à refundação da ordem mundial*
- *Perspetiva económica*
- *Novas abordagens à recuperação económica: a centralidade da redução da desigualdade*
- *Economia Azul na União Europeia. Avaliação em 2020*



Páginas 4 a 5

### Editorial

---

Páginas 6 a 13

### O que fica

#### ***COVID 19, da destruição à refundação da ordem mundial***

A crise do Covid-19, cujas primeiras consequências se manifestam no curto intervalo do segundo trimestre de 2020, é uma crise existencial, no sentido imediato em que marca o fim de uma época e abre para a necessidade de fundar uma nova época, mas também no sentido mais estrutural de que obriga a ponderar em novos quadros e em novos termos o funcionamento das sociedades e das suas instituições, o funcionamento e as inter-relações dos sistemas económicos e dos sistemas políticos, os modos de articular as soberanias dos Estados nacionais com as exigências das relações multilaterais. Não é o vírus que provoca estas mudanças e que coloca estas questões existenciais porque não tem uma intencionalidade estratégica. São os modos como as sociedades, as economias e as entidades políticas respondem a esta perturbação que geram a necessidade de mudança e que determinam o que será o campo de possibilidades para o futuro.

---

Páginas 14 a 20

### Análise de Conjuntura

#### ***Perspetiva económica***

Em final de junho, as projeções do FMI foram revistas em baixa, e as projeções apresentam um grau elevado de incerteza. Não é de descartar a possibilidade de numa próxima revisão ela vir a ser ainda mais negativa.

As perspetivas económicas portuguesas refletem o contexto internacional e europeu. Neste momento, as projeções oficiais do orçamento suplementar configuram-se ultrapassadas. A contração do PIB português em 2020 deverá situar-se na casa dos dois dígitos, muito dependendo da evolução sanitária doméstica e internacional.

Caso haja fundos relevantes disponíveis já em 2021 a recuperação da economia portuguesa terá significado, e o horizonte nos próximos anos

apresentar-se-á relativamente desanuviado, embora o regresso a uma situação económico-social pré-pandemia deva demorar alguns anos.

---

*Páginas 21 a 23*

## Tema de Fundo

### ***Novas abordagens à recuperação económica: a centralidade da redução da desigualdade***

Num relatório recentemente publicado, o Fórum Económico Mundial identifica os três principais desafios na fase de recuperação: reformular a política económica para reduzir a desigualdade e melhorar a mobilidade social; identificar novas fontes de crescimento económico; e alinhar novas metas para o desempenho económico.

O caminho da recuperação parece ser, não o da busca de mecanismos que permitam retomar o processo e os pressupostos anteriores, mas o da remodelação do modelo económico.

---

*Páginas 24 a 28*

## Estratégia e Competitividade

### ***Economia Azul na União Europeia. Avaliação em 2020***

Numa leitura global do desempenho da Economia Azul na UE, fica confirmada a relevância dos seus setores e atividades para a economia europeia, contribuindo os setores tradicionais da economia azul da UE com perto de 5 milhões empregos diretos e cerca de 750 mil milhões de euros de turnover, e 218 € mil milhões em VAB em 2018.

Portugal participa das regiões que mais VAB e emprego, geram no contexto da economia azul europeia. O VAB da Economia Azul nacional aumentou entre 2009 e 2017, 70%, enquanto os empregos aumentaram 51%. A participação do VAB azul no VAB nacional também teve um aumento significativo de 50% e a participação dos empregos azuis em 52% em comparação a 2009. Em comparação, o VAB nacional aumentou 13%, enquanto o emprego nacional caiu 0,6% em relação a 2009.

---

A crise do Covid-19, cujas primeiras consequências se manifestam no curto intervalo do segundo trimestre de 2020, é uma crise existencial, no sentido imediato em que marca o fim de uma época e abre para a necessidade de fundar uma nova época, mas também no sentido estrutural de que obriga a ponderar em novos quadros e em novos termos o funcionamento das sociedades e das suas instituições, o funcionamento e as inter-relações dos sistemas económicos e dos sistemas políticos, os modos de articular as soberanias dos Estados nacionais com as exigências das relações multilaterais que são indispensáveis para a distribuição de recursos e para a resolução dos conflitos.

Neste Relatório refletimos sobre as evidências que estão a demonstrar as condições de insustentabilidade da estrutura de ordem mundial herdada da 2ª Guerra Mundial, e o advento de uma nova estruturação, ainda de contornos desconhecidos, e que será moldada de acordo com os modos como as sociedades, as economias e as entidades políticas respondem a esta perturbação que geram a necessidade de mudança e que determinam o que será o campo de possibilidades para o futuro.

*Uma nova estruturação da ordem mundial será moldada pela forma como as sociedades, as economias e as entidades políticas responderem à crise criada pela pandemia.*



As perspetivas da evolução económica internacional continuam a encontrar-se dominadas e controladas pela evolução da COVID-19. O FMI reconhece que a solidez da recuperação é altamente incerta e o impacto sobre os setores e países é desigual, não sendo de excluir uma hipótese de recaída económica caso surja uma segunda ou mais vagas da pandemia não suscetíveis de serem controladas de modo localizado.

As projeções atuais indicam uma recessão mais profunda em 2020 e uma recuperação mais lenta em 2021, com o produto mundial a cair 4,9% em 2020, e não é de descartar a possibilidade de numa próxima revisão ela vir a ser ainda mais negativa.

No quadro destas projeções, só a economia chinesa apresenta uma taxa de crescimento positiva de 1,0%, enquanto as “economias avançadas” teriam uma evolução negativa de (-)8,0% e uma recuperação de 4,8% em 2021. Grosso modo, o “Ocidente” teria um comportamento pior que a “Ásia”, reforçando-se assim a tendência de crescendo económico e político desta área.

Naturalmente, estes valores estão inscritos num quadro de elevada incerteza, e as dinâmicas geopolíticas e político-sociais poderão distorcer o quadro de projeções.

Quanto à UE e à zona euro, a crise provocada pela pandemia corresponde a um risco existencial, e o encontro de compromissos políticos e financeiros para lhe fazer face não se afigurou fácil. Ao consegui-lo, reforça-se a “Europa alemã” e a respetiva “ordem” neste espaço.

O quadro das perspetivas para Portugal depende da evolução da pandemia e da evolução político-económica internacional, em particular, da UE, e as perspetivas económicas portuguesas refletem o contexto político-económico internacional, em particular, o europeu/zona euro.

*O Fórum Económico Mundial identifica, num recente relatório sobre os caminhos da recuperação pós-crise, num novo modelo de desenvolvimento cujas premissas terão que ser repensadas para quebrar o ciclo da desigualdade crescente.*



O FMI, no seu WEO *update* de junho, não contemplou Portugal, mas consideramos apropriado admitir que a economia portuguesa também venha a registar uma revisão em baixa das taxas de crescimento anteriormente avançadas. Neste quadro, as projeções oficiais do orçamento suplementar que apontam para uma contração de (-)6.9% configuram-se ultrapassadas. Em suma, a contração do PIB português em 2020 deverá situar-se na casa dos dois dígitos, muito dependendo da evolução sanitária doméstica e internacional e da evolução económica europeia e internacional.

Neste contexto, o Fórum Económico Mundial identifica, num recente relatório sobre os caminhos da recuperação pós-crise, os seus três principais desafios: reformular a política económica para reduzir a desigualdade e melhorar a mobilidade social; identificar novas fontes de crescimento económico; e alinhar novas metas para o desempenho económico, num novo modelo de desenvolvimento cujas premissas terão que ser repensadas para quebrar o ciclo da desigualdade crescente.

Neste novo ciclo, a economia azul e os seus setores emergentes serão com toda a certeza espaços de inovação e crescimento que importa impulsionar, demonstrado que está o seu potencial de geração de riqueza e emprego, como se constata no relatório sobre a economia azul na UE, publicado já durante a crise sanitária.

A todos, boas leituras, e votos de boa saúde.

## COVID 19, da destruição à refundação da ordem mundial

O fim de uma época acontece quando se desagrega a sua estrutura de ordem mundial, o padrão de relações que constituía a sua identidade e que era a consequência do modo como tinha sido resolvida a anterior crise de grande intensidade e de escala mundial. Uma estrutura de ordem mundial tem uma hierarquia de poderes e um quadro normativo regulado por instituições que têm poderes adequados para, por intervenção ou por dissuasão, assegurarem o respeito e o cumprimento desse sistema de normas, contribuindo assim para negociar a superação de conflitos e a correção de desequilíbrios que possam ameaçar a estabilidade da evolução.

A época que está a chegar agora ao seu fim, resultou da Segunda Guerra Mundial, que impôs a transferência do estatuto e da função de potência hegemónica da Grã-Bretanha para os Estados Unidos, concluindo um processo longo de transição que passou por duas guerras mundiais e por uma grande depressão na economia mundial. O vencedor estratégico integrou os vencidos (Alemanha e Japão) numa nova estrutura de ordem com bases regionais na Europa e na Ásia Oriental, mas com o objetivo central de evitar que o outro vencedor da guerra, a União Soviética, desenvolvesse a sua própria estratégia expansionista penetrando essas duas regiões.

● ● ● Era uma ordem mundial estruturada pela combinação da dissuasão (mantendo a superioridade militar) e contenção (para controlar a ameaça soviética através da consolidação de alianças na Europa e na Ásia), com o equilíbrio de interesses estabelecido em instituições multilaterais e por elas regulado (o que permitia aos Estados Unidos exercerem efetivamente as funções de regulação que estão associadas a um poder hegemónico sem terem de assumir a forma política do império). Esta era uma estrutura de ordem mundial construída por redes de alianças que, ainda que subordinadas a um poder dominante, respeitavam as convenções da subordinação voluntariamente aceite, por parte dos mais fracos, e da dominação voluntariamente limitada, por parte dos mais fortes.

Os poderes nacionais que estabeleceram esta estrutura de ordem, fossem fortes ou fracos, eram os mais interessados na defesa da sua continuidade e na correção dos desequilíbrios que pudessem ocorrer, por erros próprios ou pela evolução de outras zonas do mundo que não pudessem controlar. A desordem do sistema de relações internacionais seria sempre prejudicial para as sociedades e para as economias e colocaria no primeiro plano as

*Uma estrutura de ordem mundial tem uma hierarquia de poderes e um quadro normativo regulado por instituições que têm poderes adequados para assegurarem o respeito e o cumprimento desse sistema de normas, contribuindo assim para evitar a desordem e o conflito. É essa estrutura que se desmorona agora, e os mais prejudicados são, naturalmente, os mais fracos.*

dinâmicas de conflitualidade que não poderiam ser contidas por quadros institucionais multilaterais que teriam perdido poderes de intervenção e de dissuasão.

Muito antes de se chegar ao fim de uma época, manifestam-se e acumulam-se os sinais da sua instabilidade, quando os poderes nela dominantes consideram que a sua posição na hierarquia das potências está ameaçada, ou está a ser prejudicada, pelos constrangimentos que ficam associados às suas responsabilidades de regulação e de correção dos desequilíbrios que surjam nessa estrutura de ordem mundial. Quando essa ordem já não permite ao seu poder dominante continuar a sua expansão, integrando novos espaços para a sua área de influência, este deixa de ter interesse na regulação e continuidade de um sistema de relações que, para os seus objetivos atuais, entrou numa fase de rendimentos decrescentes, onde o que se investe tem um retorno sistematicamente inferior ao que se obtinha no passado ou ao que se julga poder obter numa configuração de relações diferente, mais centrada no interesse próprio, ou preferindo mesmo o nacionalismo isolacionista da luta de todos contra todos, onde ganhará o mais forte que então subordina os mais fracos. Quando este tipo de avaliação está a ser feito no Estado que é o poder hegemónico nessa ordem, este é o sinal de que está próxima a sua decisão de abandonar a rede de alianças e as instituições multilaterais que constituíam os seus fatores configuradores.

*A conflitualidade interna é controlada e regulada quando há uma dinâmica de expansão, transferindo para o exterior os fatores de conflitualidade interna.*

*Ao desistirem do seu papel de responsáveis na ordem mundial, os Estados Unidos confrontam-se agora com a sua desordem interna e com o antagonismo polarizado dos seus partidos.*



É um sinal inesperado, na medida em que estes fatores constituintes do atual sistema de relações internacionais foram concebidos, apoiados e formatados por esse mesmo poder hegemónico desde a fase inicial deste período de sete décadas e que foram instrumentais para a sua continuidade e duração no tempo, controlando e resolvendo conflitos entre poderes nacionais, regulando e corrigindo desequilíbrios nas economias, promovendo a formação de sistemas políticos de base democrática com pluralismo partidário e respeitadores das liberdades e dos direitos. Mas também é um sinal paradoxal, na medida em que voltar a uma estratégia de isolamento nacionalista, depois de ter sido a potência hegemónica que ocupou posições dominantes e estabeleceu alianças em todas as regiões do mundo, implica regressar às dinâmicas de conflitualidade interna que tinham sido superadas em nome dos objetivos e das responsabilidades de uma estratégia global.

A conflitualidade interna, na forma de luta de classes ou de confrontos raciais, é controlada e regulada quando há uma dinâmica de expansão, transferindo para o exterior os fatores de conflitualidade interna. Quando essa expansão é interrompida, as tensões concentram-se no interior, acentuando-se as polarizações políticas e as fragmentações sociais,

generalizando-se a violência e destruindo-se a credibilidade das instituições. A desordem no mundo repercute-se na desordem interna, em processos de desequilíbrios cumulativos que se interrelacionam e se amplificam mutuamente. Ao desistirem do seu papel de responsáveis na ordem mundial, os Estados Unidos confrontam-se agora com a sua desordem interna e com o antagonismo polarizado dos seus partidos. É, por fim, um sinal irreversível, porque uma vez rompida a relação de confiança estabelecida com os seus aliados, na base de valores comuns, já não será possível reconstituir os laços que formam e consolidam as alianças, e o poder hegemónico deixou de ser um efetivo poder de regulação, passou a ser um poder realmente desestabilizador, chegando ao ponto de destruir as condições de continuidade da sua supremacia. Em lugar de alargar o seu espaço de influência, um poder hegemónico, quando se transforma em poder nacionalista isolado está a contrair o seu espaço de influência, concentrando no seu interior a resolução das questões estratégicas, políticas, económicas e sociais que só podem encontrar resposta continuada e sustentável numa ótica global.

É neste contexto da conjuntura, onde se articulam equilíbrios instáveis na ordem mundial (quando se perde a função reguladora do poder hegemónico), na estruturação da união da Europa de nações (que ainda não encontrou a resposta consistente para a combinação das soberanias nacionais com a necessidade de estratégias e políticas comuns) e no espaço português (onde as necessidades de promoção do desenvolvimento e da competitividade implicam a resolução das questões associadas ao financiamento das suas políticas públicas e da absorção do endividamento acumulado durante quase duas décadas), que a pandemia do Covid-19 constitui o revelador da crise global que é composta por crises regionais e nacionais que se articulam numa mistura complexa, onde nenhuma solução particular poderá ser consolidada enquanto não houver uma solução conjunta – isto é, uma nova estruturação da ordem mundial que seja fundadora de uma nova época.

A crise do Covid-19, cujas primeiras consequências se manifestam no curto intervalo do segundo trimestre de 2020, é uma crise existencial, no sentido imediato em que marca o fim de uma época e abre para a necessidade de fundar uma nova época, mas também no sentido estrutural de que obriga a ponderar em novos quadros e em novos termos o funcionamento das sociedades e das suas instituições, o funcionamento e as interrelações dos sistemas económicos e dos sistemas políticos, os modos de articular as soberanias dos Estados nacionais com as exigências das relações multilaterais

*A pandemia do Covid-19 constitui o revelador da crise global que é composta por crises regionais e nacionais que se articulam numa mistura complexa, onde nenhuma solução particular poderá ser consolidada enquanto não houver uma solução conjunta – isto é, uma nova estruturação da ordem mundial que seja fundadora de uma nova época.*





que são indispensáveis para a distribuição de recursos e para a resolução dos conflitos. Não é o vírus que provoca estas mudanças e que coloca estas questões existenciais, porque não tem uma intencionalidade estratégica para além da sua reprodução biológica através do contágio. São os modos como as sociedades, as economias e as entidades políticas respondem a esta perturbação que geram a necessidade de mudança e que determinam o que será o campo de possibilidades para o futuro.

O segundo trimestre de 2020 ficará como um ponto de viragem na corrente da História. É um intervalo de tempo muito curto para poder responsável por uma mudança tão relevante, mas tem essa potência porque é um ponto integrado numa longa série de equilíbrios instáveis que estão ativos há muito tempo e que se concentram neste ponto crítico, em que esses equilíbrios instáveis se precipitam num desequilíbrio generalizado, que já não é compatível com a recuperação desses anteriores equilíbrios instáveis. O Covid-19 não é um agente fundador, é um fator de destruição, mas o que destrói é um conjunto de equilíbrios instáveis que estavam vulneráveis a este tipo de choque inesperado e que não resistem às consequências desta perturbação. O Covid-19 não é um agente fundador, mas vai implicar a fundação de uma nova estruturação da ordem mundial.

*O segundo trimestre de 2020  
ficará como um ponto de viragem  
na corrente da História.  
O Covid-19 não é um agente  
fundador, mas vai implicar a  
fundação de uma nova  
estruturação da ordem mundial.*



#### ESTADOS UNIDOS: A CRISE DO PODER HEGEMÓNICO

Recordar como se transferiram o estatuto e as funções de poder hegemónico responsável pela regulação da ordem mundial da Grã-Bretanha para os Estados Unidos oferece indicações úteis para se avaliar o que se passa agora com a crise do poder hegemónico dos Estados Unidos. Nos dois casos, é o modo como se responde à perceção de uma ameaça que gera mudanças que vão impedir o retorno ao contexto anterior a essa resposta. E mesmo que o agente da ameaça não tenha tido sucesso na sua ofensiva, a perturbação do equilíbrio que provocou pode ser suficiente para revelar que aquele que era o poder hegemónico já não consegue recuperar a sua supremacia, sobretudo se a sua vitória sobre o agente da ameaça só tiver sido possível com o contributo de outros agentes que assim revelam o seu poder superior.

Foi um processo deste tipo que permitiu aos Estados Unidos herdar dos britânicos o estatuto e as funções de poder hegemónico regulador da ordem mundial. Mas os norte-americanos não chegaram a este resultado por iniciativa própria, foram convidados a isso depois da agressão germânica e foi com relutância que abandonaram a sua estratégia isolacionista tradicional quando foram atacados pelos japoneses e aceitaram avançar para os teatros

*Recordar como se transferiram o estatuto e as funções de poder hegemónico responsável pela regulação da ordem mundial da Grã-Bretanha para os EUA oferece indicações úteis para se avaliar o que se passa agora com a crise do poder hegemónico dos EUA. Nos dois casos, é o modo como se responde à percepção de uma ameaça que gera mudanças que vão impedir o retorno ao contexto anterior a essa resposta.*



de guerra europeus e asiáticos. Tanto a agressão germânica como a agressão nipónica tinham na sua origem a avaliação da oportunidade que lhes era oferecida pela perda de influência britânica, depois de um longo período de supremacia mundial. Mas nem germânicos nem nipónicos incluíram na sua avaliação da oportunidade a possibilidade da intervenção americana e o que seriam as consequências dessa demonstração de superioridade por parte da potência que estava entre o Atlântico e o Pacífico, do mesmo modo que não consideraram o que seria o papel da União Soviética como obstáculo à progressão da expansão germânica. Mas alemães e japoneses fizeram a avaliação correta sobre o que eram as vulnerabilidades da Grã-Bretanha e uma das consequências relevantes da segunda guerra mundial foi a destruição da estrutura imperial britânica.

Hoje, os Estados Unidos estão confrontados com a ameaça da expansão da China que se apresenta como uma potência emergente mas que tem uma estratégia de escala global, que se desenvolve pela via da competição económica no comércio internacional e pela via da inovação tecnológica, mas também pelo estabelecimento de redes de cooperação através de programas de financiamento à construção de infraestruturas e de programas de investimento em diversas economias. Foi neste quadro que a anterior administração americana esteve a negociar, durante sete anos, o acordo comercial Ásia-Pacífico, que não incluía a China e era um dispositivo concebido para concretizar uma estratégia de contenção da China. Esta era uma iniciativa que se integrava na tradição diplomática dos Estados Unidos e que se incluía no modelo de regulação da estrutura de ordem mundial que os americanos tinham criado e aplicado na Europa e na Ásia, dentro do princípio de que o melhor modo de satisfazer os interesses americanos e de realizar a sua função de regulação da ordem mundial era através da formação de redes de aliança em quadros multilaterais.

Mas a nova administração americana de Donald Trump tem uma leitura diferente da oportunidade estratégica: em lugar dos acordos multilaterais em redes de alianças prefere a negociação de acordos bilaterais que preservem a autonomia isolada dos Estados Unidos – e aplica esse modelo a todas as relações de aliança antes estabelecidas. Abandonando o modelo da regulação multilateral, os EUA ganham margens de liberdade – mas também todos os outros agentes que operam no sistema de relações internacionais ficam livres, podem operar sem limitações e se precisam de alianças têm de procurar alternativas ao que era a sua anterior relação de aliança e de proteção que tinham estabelecido com os EUA. Termina uma época histórica, entra-se numa nova época para a qual não há mapas, mas apenas incerteza.

*Donald Trump tem uma leitura diferente da oportunidade estratégica atual, e prefere a negociação de acordos bilaterais e não de alianças multilaterais. Os Estados Unidos ganham assim margens de liberdade, mas também a ganham todos os outros agentes do sistema. Termina uma época histórica, entra-se noutra, para a qual não há mapas, apenas incerteza.*



Os EUA estão a avançar para este tempo de incerteza sob a orientação de um Presidente com comportamento errático, com uma experiência política muito limitada e concentrado no desafio da sua reeleição em Novembro. A transformação do sistema político dos Estados Unidos não se limita ao efeito presidencial, também se revela no sistema partidário e nas segmentações do eleitorado. Com uma maioria política do Partido Republicano no Senado que se mostra mais interessada na polarização radical em relação ao Partido Democrático do que na afirmação das responsabilidades globais de um poder hegemónico, a política americana abandona as condições do pluralismo democrático e dos acordos bipartidários, para se concentrar na conflitualidade das posições irreduzíveis. Mas também a sociedade norte-americana revela uma crescente polarização racial (com violência policial, manifestações de protesto e rejeição dos símbolos do passado que eram antes provas da tolerância pluralista e são agora fatores de divisão radicalizada) que se adiciona à polarização que já se manifestava entre o populismo nacionalista dos que se consideram prejudicados com a globalização das economias e os que consideram que só a concorrência entre mercados em grandes escalas favorecem a inovação e o crescimento, abrindo fraturas que obrigam a concentrar o debate político nas questões internas e a desvalorizar os temas da política mundial.

Também aqui, o Covid-19 é um revelador. Quando a cooperação internacional seria um contributo para uma resposta eficaz e um quadro comparativo que permite relativizar as respostas nacionais, a escolha do isolacionismo vai colocar cada sistema político em confronto com as suas ineficiências, pondo em causa a legitimidade de quem estiver a ocupar o poder nestas circunstâncias.

## EUROPA: A CRISE DA UNIÃO DE ESTADOS

A União Europeia foi estruturada como uma união de nações através dos acordos estabelecidos entre os seus Estados soberanos, e os Estados soberanos foram uma inovação política europeia com o objetivo de terminar o período longo de guerras religiosas na Europa. Com a forma política do Estado nacional, estabeleceu-se o critério de que a escolha da religião dominante em cada território era um assunto interno de cada Estado, não podendo haver ingerência de poderes que fossem exteriores a esse espaço de soberania. Se hoje a questão religiosa já não é relevante, passou a ser crucial a questão da soberania económica, quando os recursos nacionais são insuficientes para absorver o endividamento contraído e não há dispositivos europeus que permitam a mutualização da dívida no quadro dos tratados da

UE. Sendo uma união de Estados soberanos, a UE não pode evitar que alguns dos seus Estados membros se desviem dos equilíbrios fundamentais, também expressos nos tratados, mas quando procura impor medidas corretivas encontra o obstáculo do argumento da soberania dos Estados. O que foi eficaz antes revela-se uma dificuldade quando se aplica aos desequilíbrios do endividamento numa área de moeda comum.

As consequências económicas da pandemia do Covid-19, que impõe a medida defensiva da distância social que paralisa as sociedades e congela as economias, veio alterar os termos em que se coloca a questão do endividamento porque obriga a alterar não só o modo como se avalia o nível de endividamento como impossibilita o cumprimento do que está disposto nos tratados da UE. A união de Estados soberanos implica que o nível de endividamento seja uma responsabilidade própria, interna, de cada Estado. Mas quando um acontecimento extraordinário e imprevisto gera um aumento generalizado do endividamento, será necessário instalar um dispositivo de políticas comuns para estabelecer as condições de acesso aos recursos que a EU pode gerar (através do BCE como banco emissor do euro) ou obter (através de empréstimos com garantia da Comissão Europeia).

*As consequências económicas da pandemia do Covid-19 veio alterar os termos em que se coloca a questão do endividamento, porque obriga a alterar não só o modo como se avalia o nível de endividamento como impossibilita o cumprimento do que está disposto nos tratados da União Europeia no que respeita ao estabelecimento de condições de acesso aos recursos que a UE pode gerar ou obter.*



Foi esta a via aberta pela iniciativa conjunta da Alemanha e da França para responder à crise económica desencadeada pela crise sanitária. Mas esta via implica uma mudança de natureza da União Europeia, que terá de evoluir de uma união de Estados (que não tem capacidade para responder aos efeitos da crise sanitária) para uma união de políticas, o que implicará uma convergência de estratégias, tanto nas economias como nas sociedades. Também este é um processo que abre uma nova época na Europa, que se torna inevitável não só pelas razões económicas associadas ao endividamento generalizado na Europa, mas também pelas implicações que o afastamento dos Estados Unidos em relação à Europa tem na área da defesa. O que muda na Europa neste curto intervalo de tempo do segundo trimestre de 2020 tem uma amplitude e uma intensidade não proporcional ao tempo que demorou a consumir-se. Mas é assim porque o que aconteceu neste trimestre não é apenas o efeito da crise sanitária, mas a consumação de processos que estão em desenvolvimento há muito tempo e que agora se acumulam para formarem um ponto de viragem na evolução histórica.

#### PORTUGAL: A CRISE DA RELAÇÃO DO INTERIOR COM O EXTERIOR

Para Portugal, esta convergência de mudanças simultâneas e este ponto de viragem acontecem enquanto ainda não estava absorvido o efeito da crise de

endividamento iniciada em 2011 e quando o nível de dívida, pública e privada, continuava a ser excessivo, o que tornava evidente a dificuldade em executar políticas de ajustamento mesmo depois de ter ficado demonstrado que não era possível recuperar uma tendência de crescimento sustentado se não fossem corrigidos estes desequilíbrios.

Estas eram duas condições de vulnerabilidade que estabeleciam um padrão de equilíbrio instável, muito sensível ao que fosse a evolução europeia (destino das exportações) e ao que fosse a política monetária do BCE (para que não subisse a taxa de juro da dívida portuguesa). Esse equilíbrio instável não poderia absorver um choque como é o da crise do Covid-19 se não houvesse um conjunto de políticas de apoio da União Europeia, pois não seria pela via dos mercados que Portugal poderia obter os meios financeiros necessários para este tipo de emergência.

*Para Portugal, o crescimento económico, o investimento, o financiamento das políticas públicas e até a soberania estão agora diretamente associados à capacidade para interiorizar o exterior.*



Esta é uma indicação relevante para as escolhas estratégicas em Portugal e corresponde à identificação de um ponto de viragem para a linha de evolução da economia portuguesa e para os debates sobre o futuro na sociedade portuguesa: a dimensão exterior é determinante para definir o campo de possibilidades na dimensão interior – isto é, o que se pode fazer e obter no interior depende da rapidez e da qualidade do ajustamento à linha de evolução do exterior e está, ainda mais do que no passado, condicionado pelo tipo programas estratégicos que entidades externas associarem aos recursos e apoios que forem atribuídos a Portugal. O crescimento económico, o investimento, o financiamento das políticas públicas e até a soberania estão agora diretamente associados à capacidade para interiorizar o exterior – isto é, para respeitar, nas decisões internas, a comparação com as melhores práticas que os outros conseguirem para que se cumpram os critérios da competitividade.



### PERSPETIVA INTERNACIONAL

No final de junho, as perspetivas da evolução económica internacional continuam a encontrar-se dominadas e controladas pela evolução da COVID-19. Esta pandemia conduziu a um confinamento global e sincronizado que se traduziu numa paralisia económica. As economias começam a sair gradualmente do período de confinamento, dum modo diferenciado de acordo com a respetiva perceção que têm do estado sanitário e debaixo da pressão económica de reabertura, dados os custos económicos e sociais da paralisia.

As reaberturas admitem retrocessos, mas configura-se que a metodologia de novos confinamentos generalizados está a ser substituídos por atuações localizadas que salvaguardem o funcionamento dos serviços hospitalares.

Do ponto de vista económico, as saídas do confinamento significam o retomar lento e gradual das atividades e, assim, poderia afirmar-se que o pico da crise económica estaria ultrapassado. Contudo, quer o grau atingido da paralisia, quer as incertezas de toda a natureza, nomeadamente sanitárias, económicas e políticas bem como psicológicas, apontam para um tipo de recuperação lenta, e com “sobressaltos”, e não é de excluir uma hipótese de recaída económica caso surja uma segunda ou mais vagas da pandemia não suscetíveis de serem controladas de modo localizado. Ainda, os “sobressaltos” poderão advir da complexidade dos processos detonados pelo cisne negro que foi a pandemia, em particular os de ordem geopolítica e de ordem político-social.

No seu segundo “exercício” macroeconómico internacional no contexto da COVID-19, o FMI referia, no World Economic Outlook (WEO) (*update* de 24 de Junho), que “A pandemia de COVID-19 empurrou as economias para o Grande Lockdown, uma paralisação total que ajudou a conter o vírus e salvar vidas, mas também desencadeou a pior recessão desde a Grande Depressão. Mais de 75% dos países estão agora em processo de reabertura, enquanto a pandemia se está a intensificar em muitas economias de mercados emergentes e em desenvolvimento. Vários países já começaram a recuperar, mas, na falta de uma solução médica, a solidez da recuperação é altamente incerta e o impacto sobre os setores e países é desigual. Em comparação com as previsões do World Economic Outlook de abril, (as) nossas projeções atuais indicam uma recessão mais profunda em 2020 e uma recuperação mais lenta em 2021. O produto mundial deverá cair 4,9% em 2020 – ou seja, 1,9 ponto percentual

*Do ponto de vista económico, as saídas do confinamento significam o retomar lento e gradual das atividades, mas quer o grau atingido pela paralisia, quer as incertezas de toda a natureza que se mantém, apontam para um tipo de recuperação lenta, e com “sobressaltos”.*



abaixo de nossa previsão de abril – seguido de uma recuperação parcial, com crescimento de 5,4% em 2021”.

Há, assim, uma revisão em baixa e as projeções apresentam um grau elevado de incerteza. Não é de descartar a possibilidade de numa próxima revisão ela vir a ser ainda mais negativa. Dias após a divulgação do WEO, a pandemia continuava, em termos globais, em crescendo, em particular nalguns estados dos EUA, e ressurgimentos ocorriam nalguns países, quer asiáticos, quer europeus, embora fossem considerados “localizados” (e que surgiram em países supostos de terem controlado a pandemia). Por outros termos, a recuperação configurava-se mais lenta do que o FMI projetava.

*Em final de junho, as projeções do FMI foram revistas em baixa e as projeções apresentam um grau elevado de incerteza.*

*Não é de descartar a possibilidade de numa próxima revisão ela vir a ser ainda mais negativa.*



No quadro dessas projeções, só a economia chinesa apresentava uma taxa de crescimento positiva de 1,0%, uma desaceleração clara face ao crescimento de 6,1% estimado para 2019, e uma recuperação em 2020 com uma taxa de 8,2%.

Interessante notar que a “Ásia emergente e em desenvolvimento” (que inclui a China) deverá ter uma evolução negativa de apenas (-)0,8% em 2020 e uma recuperação de 7,4% em 2021. Em contraste, as “economias avançadas” teriam uma evolução negativa de (-)8,0% e uma recuperação de 4,8% em 2021. Grosso modo, o “Ocidente” teria um comportamento pior que a “Ásia”, reforçando-se assim a tendência de crescendo económico e político desta área.

A economia norte-americana deveria registar uma contração de (-)8% em 2020 e recuperar 4,5% em 2021. Por seu lado, a zona euro deveria registar uma contração mais intensa, de (-)10.2% e recuperar 6.0% em 2021.

Estes valores estão, conforme antes referido, inscritos num quadro de elevada incerteza. E as dinâmicas geopolíticas e político-sociais poderão distorcer o quadro de projeções. Nos EUA o FED vem atuando e sinalizando que tudo fará para acomodar e salvar a economia, prosseguindo a sua política de QE (Quantitative Easing) e a das taxas de juro próximo de zero, nível que deverá entrar por 2022. A monetização da dívida federal e de outros instrumentos de dívida são uma realidade. Do ponto de vista orçamental, não são de excluir novos pacotes de ajuda, incluindo um novo cheque às famílias/indivíduos de menores rendimentos (muito dependendo da luta partidária no período eleitoral). O défice público deverá agravar-se em 17.5 p.p.(em relação ao PIB) em 2020. O desemprego vem revelando uma evolução não tão desfavorável como antevisto, com o ritmo semanal de pedidos de subsídios de desemprego a desacelerar traduzindo-se, em meados de junho, num total equivalente a 13.4% da força de trabalho. Já a taxa de desemprego de maio tinha-se situado nos 13.3%, uma melhoria (inesperada) face à taxa de 14.7% de abril.

*A atividade económica norte-americana pós reabertura está dependente não só da evolução sanitária, mas também do contexto político-social no período eleitoral, que tem sido marcado por violenta confrontação política, mas também social.*



Contudo, a atividade económica norte-americana pós reabertura está dependente não só da evolução sanitária, mas também do contexto político-social no período eleitoral. A divulgação viral de um vídeo do homicídio dum negro (George Floyd, 25 de maio) por um oficial de polícia – manietado e no chão e sendo asfixiado friamente com o joelho – detonou todo um processo de manifestações em inúmeras cidades que se encontravam em regime de confinamento. Este processo rapidamente englobou várias causas como a violência (e cultura) policial, em particular contra as pessoas de cor, o racismo em si – conduzindo a mesmo a uma tentativa de “revisão da história” denunciando o escravagismo e atacando alguns dos seus símbolos – a “supremacia branca” ou a discriminação de género. O Presidente Trump aproveitou a oportunidade para se colocar aberta e duramente em defesa da “lei e da ordem”, aprofundando a divisão política do país e esperando segurar a sua base eleitoral, maioritariamente, branca e conservadora. Chegou a ameaçar a utilização das forças armadas para assegurar a ordem pública, e em Washington D.C. pouco faltou para essa utilização. Com os media e redes sociais a participarem em direto e a tomarem partido pelas diferentes posições (além de aspetos de desinformação, domésticos e, porventura, externos) como que se viveu num clima de “guerra civil híbrida” desencadeado por um processo de “primavera americana”. A divulgação de mais um livro, de John Bolton, ex-National Security Adviser, é consistente com outros testemunhos passados de que Trump é “perigoso” e impreparado para a função, procurando a todo o custo a sua reeleição inclusive com prejuízo dos interesses norte-americanos.

Por outros termos, o período até às eleições de novembro poderá vir a revelar-se “conturbado”, doméstica e internacionalmente, penalizando a atividade económica norte-americana e, por reflexo, a internacional (já em si afetada pelo domínio sanitário). Não é de excluir que as tensões China-EUA se intensifiquem, acentuando o “decoupling” e penalizando a evolução económica internacional.

#### PERSPETIVA EUROPEIA

Quanto à UE e à zona euro, a crise provocada pela pandemia corresponde a um risco existencial, e o encontro de compromissos políticos e financeiros para lhe fazer face não se afigurou fácil. Como antes referido, só no prisma económico, as projeções do FMI para a zona euro, antes referidas, apontam para uma contração do PIB de (-)10.2% em 2020 e uma recuperação de 6.0% em 2021 (e um agravamento do défice público de 11 p.p [em relação ao PIB], inferior ao norte-americano, refletindo que o apoio orçamental na zona euro



será inferior). Em princípios de maio, o Tribunal Constitucional Alemão veio questionar a política de QE lançada por Mario Draghi (2015), pedindo justificações no prazo de três meses. Entre outros, este “pedido” põe em causa, nomeadamente, a independência do BCE, o futuro do euro e a estrutura de direito europeu. O BCE, como instituição comunitária, só responde perante o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJEU). Questionar o estatuto e decisões deste último corresponderia a que outros tribunais constitucionais nacionais o pudessem fazer, por exemplo, quanto às regras de estado de direito democrático e de direitos humanos. Questionar o QE corresponde a questionar o (futuro do) euro. Um importante sinal

*A proposta franco-alemã significa uma alteração substantiva da posição alemã e da Comissão. Da Alemanha porque aceitou que “salvando” a Europa, “salva” a Alemanha, contrastando com as atitudes tomadas quando da crise das dívidas soberanas que pôs em risco a zona euro e a União. Da Comissão, porque, entre outros, tenta “compensar” os “desequilíbrios” que o mercado interno e as regras de concorrência sofreram com os apoios nacionais às respetivas economias no contexto da pandemia.*



posterior, de carácter positivo, veio a ser a proposta franco-alemã, em meados de maio, de um fundo de recuperação de 500 € mil milhões na forma de subsídios, a ser financiado por dívida a ser emitida pela Comissão Europeia e a ser amortizado gradualmente pelo orçamento comunitário. Posteriormente, em finais de maio, a Comissão apresentou um projeto de Fundo de Recuperação Europeia de 750 € mil milhões, correspondentes aos subsídios 500 € mil milhões da proposta franco-alemã mais 250 € mil milhões na forma de empréstimos com a mesma metodologia de emissão e amortização da proposta franco-alemã. Estes passos significam uma alteração substantiva da posição alemã e da Comissão. Da Alemanha porque, nomeadamente, “salvando” a Europa, “salva” a Alemanha, contrastando com as atitudes tomadas quando da crise das dívidas soberanas que pôs em risco a zona euro e a União. Da Comissão, porque, entre outros, tenta “compensar” os “desequilíbrios” que o mercado interno e as regras de concorrência sofreram com os apoios nacionais às respetivas economias no contexto da pandemia – só os apoios alemães representaram 52% das ajudas de Estado autorizadas pela Comissão. Esta inflexão alemã e comunitária não teve o apoio dos estados membros “frugais” – Holanda, Suécia, Áustria e Dinamarca – por razões de ordem política e financeira. Na sua perspetiva, seria abrir o precedente de a UE/Comissão emitir dívida europeia enquanto tal nos mercados internacionais, reforçando o seu papel político e financeiro internacional, bem como um acréscimo de despesa para os respetivos orçamentos nacionais (para financiar transferências). Como que em sintonia com este projeto, o BCE decidiu reforçar em 600 € mil milhões o programa de compras de ativos vinculado à pandemia, ampliando-o, na prática para 1.35 € milhares de biliões e prolongando-o pelo menos até meados de junho de 2021.

Em meados de julho (17/18) o Conselho Europeu encontrou com muita dificuldade um compromisso quanto à proposta do Fundo de Recuperação Europeia e orçamento plurianual, já sob a presidência alemã. (Quase) tudo esteve em discussão – a emissão pela Comissão, os subsídios, a proporção

*Chegar a um acordo era uma questão existencial para a UE – a sua recusa corresponderia a processo de erosão da UE (e subsequente balcanização) cuja principal economia e principal potência, a Alemanha, não deseja, sob pena de ela mesmo ter dificuldades em sobreviver estrategicamente.*



subsídios/empréstimos, os valores, os prazos, a grelha de distribuição, os graus de condicionalidade. Naturalmente, os processos de negociação foram difíceis e prolongados (praticamente igualando o mais longo CE de sempre, o de Nice), tendo no horizonte que o futuro da UE dependia dum acordo, que terá ainda que ser ratificado posteriormente no seio das regras de cada estado membro (além do Parlamento Europeu), e que chegaria com um acerto no equilíbrio entre subvenções e empréstimos, saldando-se o compromisso pela redistribuição do Fundo de 750 mil milhões para 390 mil milhões a fundo perdido e 360 mil milhões em empréstimos.

Chegar a um acordo era uma questão existencial para a UE – a sua recusa corresponderia a processo de erosão da UE (e subsequente balcanização) cuja principal economia e principal potência, a Alemanha, não deseja, sob pena de ela mesmo ter dificuldades em sobreviver estrategicamente. A Alemanha precisa do mercado interno e da UE para (sobre)viver no contexto da Nova Des(Ordem) internacional, com a União amputada pelo Brexit, com a retração dos EUA, com o crescendo político, económico e tecnológico chinês e com a desordem político-financeira internacional provocada por estas movimentações tectónicas e pela pandemia. Ao consegui-lo, reforça-se a “Europa alemã” e a respetiva “ordem” neste espaço. Porventura, um sinal desta evolução é o facto do BCE ter feito chegar às autoridades alemãs as minutas da sua reunião de junho (antes referida) para serem encaminhadas e defendidas pelo Bundesbank as decisões quanto à política de QE (na sequência do pedido do Tribunal Constitucional alemão...).

#### PERSPECTIVA PORTUGUESA

O quadro das perspetivas para Portugal depende da evolução da pandemia e da evolução político-económica internacional, em particular, da UE.

Do ponto de vista sanitário, no final de junho, a evolução sanitária parecia controlada, embora alguns municípios da região Lisboa e Vale do Tejo (LVT) oferecessem alguma preocupação, a qual ditou a necessidade de reposição de algumas restrições. A evolução dos números dos infetados de Portugal (em termos relativos) destoava negativamente face à maioria dos estados europeus por causa da evolução da região LVT e a imagem percecionada do exterior era, assim, afetada. Por exemplo, o Reino Unido decidiu colocar o destino Portugal numa “lista negra” em termos de corredores turísticos, o que significou que turistas ingleses provindos do nosso país terão, no regresso, de ficar em quarentena por um período de catorze dias. Por outros termos, a evolução sanitária afetou séria e privilegiadamente o sector do turismo e as

*As perspetivas económicas portuguesas refletem o contexto internacional europeu. Neste momento, as projeções oficiais do orçamento suplementar configuram-se ultrapassadas. A contração do PIB português em 2020 deverá situar-se na casa dos dois dígitos, muito dependendo da evolução sanitária doméstica e internacional.*



atividades conexas, tal como ocorreu na Europa e no Mundo, e continuará a afetá-lo pelo tempo em que a pandemia constituir um risco sério de saúde. O turismo vive da imagem que é percecionada e, como tal, as perspetivas portuguesas para o sector sofrerão com essa imagem e com os impactes negativos que a evolução pandémica nela terá. Naturalmente, a pandemia afeta também o quotidiano dos residentes, quer nas atividades produtivas, quer nas atividades de lazer, o que significa que a evolução sanitária condicionará as perspetivas económicas. Se houver necessidade de restrições, quer por causa de surtos, quer por razões de uma segunda ou mais vagas, a economia portuguesa ressentir-se-á. Também a perceção interna é relevante na medida em que o medo condiciona comportamentos económicos. O consumo de bens e serviços não essenciais será mais penalizado.

Por outro lado, as perspetivas económicas portuguesas refletem o contexto político-económico internacional, em particular, o europeu/zona euro. Como atrás referido, o FMI no seu WEO *update* de junho reviu em baixa as projeções para a economia internacional e para o da zona euro e algumas das mais importantes economias. Não contemplou Portugal, mas julga-se apropriado admitir que a economia portuguesa também venha a registar uma revisão em baixa das taxas de crescimento anteriormente avançadas. O crescimento da zona euro foi revisto para uma taxa negativa de (-)10.2 % (vs. [-]7.5% em abril) e da Espanha foi revista para uma taxa negativa de (-)12.8% (vs. [-]8% em abril). Neste quadro, a taxa de crescimento negativa para a economia portuguesa de (-)8% em abril (igual à da Espanha), prevista pelo FMI, deverá ser revista no futuro – a evolução do contexto e a informação avulsa aponta claramente nesse sentido. Em meados de junho (antes das projeções do FMI) o Banco de Portugal (BdP) avançava com uma taxa de crescimento de (-)9,5% em 2020 e uma recuperação em 2021 de 5,2%. Provavelmente estes valores do BdP deverão revelar-se otimistas, nomeadamente, porque, quer as exportações deverão diminuir ainda mais do que o previsto (porque o contexto deteriorou-se e o turismo está seriamente afetado) bem como o consumo privado, previsto registar uma contração de (-)8.9%, deverá comportar-se ainda mais desfavoravelmente face à informação avulsa. Neste quadro, as projeções oficiais do orçamento suplementar que apontam para uma contração de (-)6.9% configuram-se ultrapassadas. Em suma, a contração do PIB português em 2020 deverá situar-se na casa dos dois dígitos, muito dependendo da evolução sanitária doméstica e internacional e da evolução económica europeia e internacional.

A recuperação prevista para 2021 configura-se muito dependente dos fundos comunitários (para além de como evoluir o domínio sanitário), acentuando o grau de dependência estratégica nacional.

Do montante de 750 € mil milhões do Fundo de Recuperação, Portugal deverá receber 15,3 € mil milhões em subvenções e 10,8 € mil milhões em empréstimos, aos quais acrescem ainda 29,8 mil milhões de euros por via do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

Neste contexto, caso haja fundos relevantes disponíveis já em 2021 a recuperação da economia portuguesa terá significado (salvo no caso duma deterioração da crise sanitária) e o horizonte nos próximos anos apresentar-se-á relativamente desanuviado, embora o regresso a uma situação económico-social pré-pandemia deva demorar alguns anos. Há, no entanto, que considerar o acréscimo da dívida pública na parte dos empréstimos que irá incrementar o ratio da dívida face ao PIB para valores muito elevados. Caso não venha uma forte condicionalidade quanto ao ritmo de correção desse ratio e o BCE continue a salvaguardar os spreads das taxas de juro soberanas aos níveis atuais, maior será a margem de manobra para a recuperação da economia portuguesa.

Atente-se, contudo, que este desfecho corresponde à emergência clara duma “Europa alemã”. “Salva” a Europa político-economicamente, a cultura do ordenamento alemão deverá “impor-se” naturalmente significando que mal sejam viáveis condições económico-sociais da correção dos ratios da dívida, em particular na Europa do Sul, eles rapidamente reaparecerão.



*Caso haja fundos relevantes disponíveis já em 2021 a recuperação da economia portuguesa terá significado e o horizonte nos próximos anos apresentar-se-á relativamente desanuviado, embora o regresso a uma situação económico-social pré-pandemia deva demorar alguns anos.*

## Novas abordagens à recuperação económica: a centralidade da redução da desigualdade

*Num relatório recentemente publicado, o Fórum Económico Mundial identifica os três principais desafios na fase de recuperação: reformular a política económica para reduzir a desigualdade e melhorar a mobilidade social; identificar novas fontes de crescimento económico; e alinhar novas metas para o desempenho económico.*



O Fórum Económico Mundial (FEM) lançou muito recentemente – meados de julho 2020 – um novo relatório “Perspetivas dos economistas-chefe - Caminhos emergentes para uma redefinição e recuperação pós-COVID-19”, que resulta da avaliação por quase 40 economistas-chefe de diversos países das perspetivas económicas atuais, a quem foram também pedidas recomendações de ação para os líderes empresariais e decisores políticos.

O relatório identifica três principais desafios emergentes enfrentados por governos e líderes empresariais à medida que o mundo entra na fase de recuperação: reformular a política económica para reduzir a desigualdade e melhorar a mobilidade social; identificar novas fontes de crescimento económico; e alinhar novas metas para o desempenho económico.

Na esteira da crise que se instala, o tema do crescimento vem novamente à superfície da discussão e ocupa o seu lugar no centro das preocupações dos economistas e dos decisores, agora preocupados não apenas com a velocidade, mas sobretudo com a qualidade desse crescimento, recolocando a questão das métricas utilizadas para medir esse crescimento, e que deverão ir além do PIB, devendo incluir agora um conjunto de ferramentas políticas que garantam que o crescimento futuro preencha requisitos antes não considerados (pelo menos não como centrais na decisão política e económica), como sejam o seu carácter inclusivo, sustentável e permitindo oferecer oportunidades para todos.

As preocupações parecem assim centrar-se numa forma de equilíbrio da distribuição de benefícios do crescimento económico a alcançar, como forma de mitigação da crise social que se avoluma e revolta, sobretudo nas sociedades ocidentais, e que ameaça abrir brechas graves nos sistemas políticos, fragilizados por quase três décadas de afastamento paulatino mas consistente entre as expectativas dos povos, as promessas das elites políticas e os dececionantes resultados económicos contrastantes com as décadas precedentes.

Para responder a estes desafios cumulativos e em evolução e aprofundamento, os economistas que participaram no relatório do FEM apontam 5

considerações que devem reger os planos de recuperação que os governos estão a/vão precisar desenhar e implementar:

### 1. ATENDER MAIS À EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO DO QUE À DOS MERCADOS DE AÇÕES

Com os dados da economia real e os mercados de ações a mostrar indicações muito diferentes, os números do desemprego são um guia melhor para as perspetivas económicas globais do que os mercados financeiros. Embora os mercados financeiros tenham sido encorajados pelos primeiros sinais de recuperação esta ainda pode ser prejudicada por uma nova onda de bloqueios. Os mercados também podem não entender completamente que as empresas que protegem os seus lucros diminuindo a sua força de trabalho e reduzindo investimentos podem levar a mais desemprego, menos inovação e menos gastos do consumidor em 2021. Por seu lado, a evolução geral do emprego permanece muito incerta, enquanto o desemprego nos EUA cai mais lentamente do que o esperado e pode piorar na Europa, à medida que as medidas de proteção ao emprego recuem durante o verão.

### 2. CRIAR CONDIÇÕES PARA COMBATER A DESIGUALDADE

A desigualdade acelerou-se nos últimos anos, pois os ganhos com as mudanças tecnológicas e a integração global não foram distribuídos uniformemente. A COVID-19 reforçou alguns desses padrões, pois teve um impacto desproporcional nos mais vulneráveis. A forma como o ónus financeiro da crise vai ser compartilhado no futuro será crítica, e o relatório chama a atenção para a oportunidade que a pandemia abriu de serem introduzidas mudanças sistémicas que contribuam para evitar que a desigualdade se descontrole.

### 3. REPENSAR OS IMPOSTOS PARA CRIAR CONFIANÇA PÚBLICA

O papel dos impostos na redução da desigualdade que a pandemia acelerou é um tema fundamental, e a adaptação das arquiteturas tributárias é vista como um requisito urgente. Será necessário fazer escolhas difíceis sobre como pagar os níveis de dívida acumulados pelos esquemas de apoio do governo durante a recuperação, existindo aí uma grande oportunidade para os governos recuperarem a confiança dos cidadãos cujas possibilidades de obter melhorias económicas e de qualidade vida estão em regressão há muitos anos. Será aconselhável que o grosso do esforço fiscal exigido possa recair agora sobre o combate à grande evasão fiscal, o estabelecimento de um acordo internacional para

*Os planos de recuperação deverão atender ao desemprego em crescimento, que trará ainda mais desigualdade, procurando soluções para amenizar os seus impactos.*

*Estas soluções não devem implicar modelos de financiamento que tragam no final ainda maiores dificuldades àqueles que já estão a sofrer os maiores impactos.*



tributar razoavelmente a atividade digital, além de repensar os impostos sobre a riqueza e os impostos marginais mais altos sobre a renda.

#### 4. REPENSAR A CADEIA DE ABASTECIMENTOS SEM ESQUECER AS ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO

A pandemia aumentou a incerteza existente no comércio internacional, já afligido pelas tensões geopolíticas e eventos relacionados com as mudanças climáticas, e pode ter acelerado a reorganização das cadeias de valor, com movimentos de reindustrialização de proximidade em direção a uma maior auto-suficiência a ganharem terreno. Neste contexto, as economias em desenvolvimento serão forçadas a reconsiderar os seus modelos de crescimento, p.e. aproveitando a oportunidade da aceitação global do trabalho remoto para criar um novo modelo de desenvolvimento económico, centrado num maior investimento em capital humano.

#### 5. MANTER O FOCO DA INOVAÇÃO

A crise também deve impactar a inovação, outro fator-chave do progresso económico de longo prazo, embora apenas sectorialmente, já que algumas áreas verão os seus fundos desviados para outras consideradas prioritárias. Será, no entanto, necessário que se encontrem modelos de financiamento inovadores que permitam manter estratégias robustas de inovação, envolvendo organizações públicas e privadas, de forma a desenvolver novos modelos de negócio e novos produtos e serviços que permitam a remodelação dos setores existentes e a criação de novos mercados que possam ter um impacto transformador nas economias e nas sociedades.

O caminho da recuperação parece ser, afinal, não o da busca de mecanismos que permitam retomar o processo e os pressupostos anteriores, mas o da remodelação do modelo económico que esteve em desenvolvimento no pós-2ª guerra mundial, mas que últimas décadas vem mostrando os limites da sua evolução. Insistir no mesmo modelo, nos mesmos pressupostos e objetivos, nos mesmos mecanismos e nas mesmas soluções que criaram sociedades onde a desigualdade aguda começa a ser a norma, não será uma via de futuro.

O novo modelo económico será mais complexo, e exigirá alterar o quadro de valores e comportamentos dos decisores políticos e económicos ajustando-os a um novo entendimento do significado de 'progresso' e 'crescimento', mas eventualmente permitirá sustentar um novo espaço de crescimento que favoreça a estabilização social, contribuindo assim para o reequilíbrio dos sistemas políticos em formas não radicalizadas de governo.

*Nas economias em desenvolvimento é preciso encontrar um novo lugar nas cadeias de valor globais, que pode passar pela qualificação dos trabalhadores para modelos de trabalho remoto, mas o foco na inovação não deve ser perdido.*



## Economia Azul na União Europeia. Avaliação em 2020

A Comissão Europeia apresentou, no início do segundo trimestre do ano, o Relatório da UE sobre Economia Azul 2020<sup>i</sup>, elaborado pela Direção Geral de Assuntos Marítimos e Pescas da Comissão Europeia e pelo Centro Comum de Pesquisa, com o objetivo de contribuir para a busca de um desenvolvimento sustentável dos oceanos, dos recursos costeiros e do desenvolvimento e implementação de políticas e iniciativas no âmbito do *European Green Deal*, em consonância com a nova abordagem para uma economia azul sustentável.

O Relatório incide sobre todas as atividades de base marítima ou marinha, tradicionais (que tradicionalmente contribuem para a Economia Azul), mas também os emergentes (aqueles para os quais dados confiáveis ainda estão em desenvolvimento) e setores inovadores, que trazem novas oportunidades de investimento e têm um enorme potencial para o futuro desenvolvimento de comunidades costeiras.

Nesta edição – a 3ª deste relatório, a Comissão incluiu novos elementos com impacto na economia azul, incluindo desafios como alterações climáticas, novos setores (como cabos submarinos), facilitadores (como o MSP), novas áreas de análise, como Serviços de Ecossistemas, ou soluções em potencial, como plataformas multiuso, alargando ainda a área de influência da Economia Azul e integrando-a de uma forma cada vez mais consistente nas preocupações estratégicas europeias.

Numa leitura global do desempenho da Economia Azul na UE, fica confirmada a relevância dos seus setores e atividades para a economia europeia, contribuindo os setores tradicionais da economia azul da UE com perto de 5 milhões empregos diretos e cerca de 750 mil milhões de euros de turnover, e 218 € mil milhões em VAB em 2018.

No que respeita aos setores emergentes e inovadores da Economia Azul, o relatório inclui algumas energias renováveis marítimas (ou seja, energia oceânica, energia solar flutuante e geração de hidrogénio offshore), bioeconomia e biotecnologia azuis, minerais marinhos, dessalinização, defesa marítima e cabos submarinos. Estes setores oferecem um potencial significativo, especialmente no que diz respeito às energias renováveis, onde a UE está na liderança, hospedando 70% da capacidade instalada global de energia oceânica (ondas e marés).

*Numa leitura global do desempenho da Economia Azul na UE, fica confirmada a relevância dos seus setores e atividades para a economia europeia, contribuindo os setores tradicionais da economia azul da UE com perto de 5 milhões empregos diretos e cerca de 750 mil milhões de euros de turnover, e 218 € mil milhões em VAB em 2018.*



<sup>i</sup> O presente texto tem como fonte de dados e informação: European Commission (2020). *The EU Blue Economy Report. 2020. Publications Office of the European Union. Luxembourg, disponível em: <https://ec.europa.eu/maritimeaffairs>*



O setor de defesa marítima responde por mais de 177.000 empregos e, no setor de bioeconomia azul, o setor de algas gerou um turnover estimado em mais de 350 milhões de euros.

A dessalinização continua a ser um setor essencial para os países com maior probabilidade de sofrer escassez de água (por exemplo, Espanha), principalmente como resultado das mudanças climáticas, mesmo que com efeitos colaterais importantes (salmoura, consumo de energia etc.), apresentando ainda relevância para pequenas comunidades costeiras que deve ser tida em conta.

O relatório reconhece ainda que existe uma necessidade crescente de fornecer análises económicas de nível regional para melhor entender e monitorizar as especificidades socioeconómicas de cada grande região marítima, ajudando a explorar as suas forças particulares e a lidar com suas fraquezas concretas.

Neste contexto, Portugal participa das estratégias do Atlântico e do Mediterrâneo Ocidental, as regiões que mais VAB, e emprego, geram no contexto da economia azul europeia.

*Portugal participa das estratégias do Atlântico e do Mediterrâneo Ocidental, as regiões que mais VAB, e emprego, geram no contexto da economia azul europeia.*



Com efeito, em termos globais, é de destacar que a geração de valor acrescentado bruto pela economia marítima na UE tem vindo a crescer na última década.

Em 2017, a maior bacia marítima em termos de VAB foi o Oceano Atlântico (73,4 € mil milhões ou 36% do VAB da Economia Azul da UE), seguido pelo Mar do Norte (63,0 € mil milhões, 31%) e pelo Mediterrâneo (59,6 € mil milhões, 29%). No entanto, o tamanho em termos de emprego foi inverso: 40% do emprego na Economia Azul está localizado no Mediterrâneo (1,78 milhão de funcionários), 29% no Oceano Atlântico (1,29 milhão de funcionários) e apenas 20% no Mar do Norte (0,87 milhões de funcionários). Estas diferenças no VAB e no emprego são explicadas pela especialização de cada bacia marítima.

O VAB gerado no Oceano Atlântico tem origem principalmente no turismo costeiro (27 € mil milhões), seguido por recursos não-vivos (16 € mil milhões), atividades portuárias (12 € mil milhões) e recursos vivos (7 € mil milhões). Em termos de emprego, o turismo costeiro (0,76 milhão de pessoas) emprega mais do que todos os outros setores combinados.

As atividades portuárias (0,18 milhão de pessoas) e os recursos vivos (0,17 milhão de pessoas) também são setores que oferecem oportunidades significativas de emprego.

Por seu lado, no Mediterrâneo, o setor-chave da Economia Azul é claramente o turismo costeiro (34 € mil milhões de VAB e 1,26 milhão de empregos),

seguido pelo transporte marítimo, recursos vivos e atividades portuárias (com 7 € mil milhões de VAB cada). Com pequenas variações, essa estrutura geral também é observada nas diferentes sub-bacias.

O Mediterrâneo Ocidental, reproduz o modelo, com a maioria do 1,28 milhão de empregos gerados no setor de turismo costeiro. A Economia Azul gerou nesta sub-região mediterrânica 48 € mil milhões em VAB em 2017.

#### O VALOR DA ECONOMIA AZUL PORTUGUESA

De acordo com o relatório, a Economia Azul Portuguesa (setores estabelecidos) empregava em 2017 cerca de 252.667 pessoas e gera mais de 5,7 mil milhões de euros em VAB.

O VAB da Economia Azul nacional aumentou entre 2009 e 2017, 70%, enquanto os empregos aumentaram 51%. A participação do VAB azul no VAB nacional também teve um aumento significativo de 50% e a participação dos empregos azuis em 52% em comparação a 2009.

Em comparação, o VAB nacional aumentou 13%, enquanto o emprego nacional caiu 0,6% em relação a 2009.

A Economia Azul em Portugal é altamente dominada pelo turismo costeiro, que contribuiu com 82% para os empregos azuis e 78% para o VAB em 2018.

Os recursos vivos marinhos também são um importante colaborador, fornecendo 14% dos empregos e 12% do VAB em 2018. As atividades portuárias trazem quase 6% do VAB azul, mas menos de 2% dos empregos.

Portugal possui a maior Zona Económica Exclusiva (ZEE) da Europa e tornou-se o primeiro Estado Membro da UE a preparar uma Conta Satélite para o Mar (CSM).

A Conta Satélite do Mar (CSM) desenvolvida em Portugal é apontada aliás como um caso de estudo/boas práticas, tendo sido a primeira CSM criada dentro da estrutura de Contas Nacionais (NA) em todo o mundo.

No entanto, publicada em 2016, com dados de 2013, esta CSM revela-se já datada e os agentes da economia azul têm vindo a pressionar para uma nova edição, que se afirma estar prevista para o período de referência 2016-2018; no nível NUTS I em 2020, que tentará abordar também as questões de insularidade.

Será relevante que a nova CSM forneça mais dados desagregados para pesca, aquicultura, processamento, comercialização por grosso e a retalho dos seus produtos, referentes à divisão das atividades de aquicultura; para atividades

*O VAB da Economia Azul nacional aumentou entre 2009 e 2017, 70%, enquanto os empregos aumentaram 51%. A participação do VAB azul no VAB nacional também teve um aumento significativo de 50% e a participação dos empregos azuis em 52% em comparação a 2009. Em comparação, o VAB nacional aumentou 13%, enquanto o emprego nacional caiu 0,6% em relação a 2009.*



*Reconhecida como caso de estudo, seria muito relevante que a CSM nacional adquirisse um carácter regular, fornecendo dados em forma, âmbito e tempos compatíveis com as necessidades dos decisores da economia azul nacional.*

portuárias, de transporte e logística relacionadas ao setor de navegação; e serviços marítimos. Isso fornecerá um melhor suporte para a tomada de decisões políticas e para as partes interessadas dos setores.

E seria muito relevante que adquirisse um carácter regular, fornecendo dados em forma, âmbito e tempos compatíveis com as necessidades dos decisores, assumindo-se verdadeiramente como um instrumento de apoio à decisão, nomeadamente de investimento nos diversos setores da economia azul nacional.



## ANEXO

Figura 1. Economia Azul da UE por bacia marítima, VAB, mil milhões €

| Total Blue Economy |                     | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|--------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| European Union     |                     | 189.8 | 193.5 | 188.3 | 178.9 | 182.8 | 183.6 | 193.0 | 185.5 | 205.6 |
| Nothern waters     | Atlantic Ocean      | 33.1% | 33.5% | 34.8% | 36.2% | 36.1% | 36.5% | 36.1% | 34.5% | 35.7% |
|                    | North Sea           | 29.3% | 29.6% | 30.0% | 32.4% | 32.0% | 31.8% | 32.0% | 30.2% | 30.6% |
|                    | Baltic Sea          | 15.6% | 17.0% | 17.8% | 17.9% | 18.1% | 17.9% | 17.9% | 16.7% | 16.6% |
| Mediterranean      | Mediterranean       | 32.7% | 31.3% | 29.2% | 26.5% | 26.5% | 26.9% | 27.0% | 29.7% | 29.0% |
|                    | West Mediterranean  | 23.3% | 23.0% | 22.6% | 21.4% | 21.6% | 21.7% | 21.9% | 24.1% | 23.4% |
|                    | Adriatic-Ionian Sea | 14.5% | 13.4% | 11.2% | 9.5%  | 9.6%  | 9.9%  | 9.9%  | 11.0% | 11.0% |
|                    | East Mediterranean  | 7.5%  | 5.7%  | 4.4%  | 3.2%  | 3.5%  | 3.8%  | 3.5%  | 4.0%  | 4.2%  |
|                    | Black Sea           | 1.3%  | 1.1%  | 1.1%  | 0.8%  | 0.8%  | 0.7%  | 0.8%  | 1.0%  | 0.8%  |

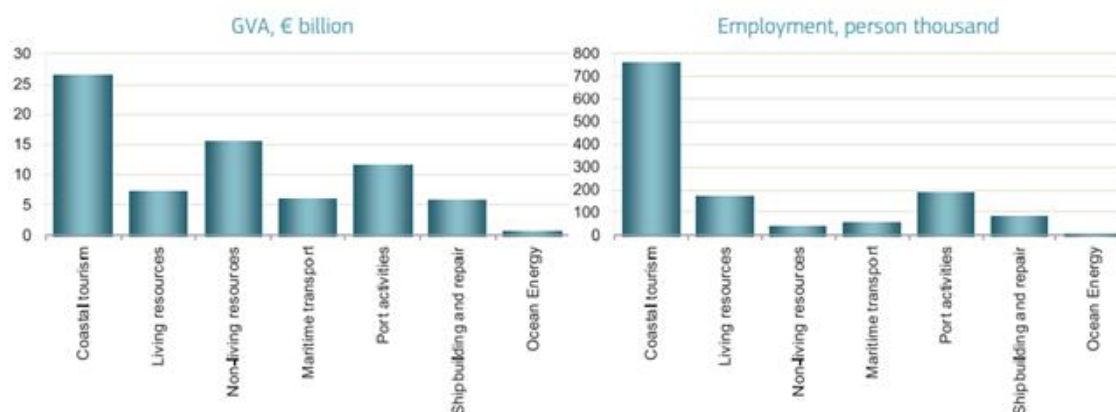
Source: Eurostat (SBS), DCF and Commission Services.

Figura 2. Economia azul na UE por bacia marítima, emprego, milhares de pessoas

| Total Blue Economy |                     | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  |
|--------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| European Union     |                     | 4,953 | 4,673 | 4,330 | 3,991 | 4,085 | 4,072 | 4,006 | 4,294 | 4,476 |
| Nothern waters     | Atlantic Ocean      | 26.1% | 26.8% | 28.1% | 30.3% | 30.6% | 28.9% | 28.7% | 29.0% | 28.7% |
|                    | North Sea           | 16.7% | 17.8% | 18.9% | 20.1% | 20.3% | 19.9% | 20.2% | 20.0% | 19.5% |
|                    | Baltic Sea          | 13.1% | 14.2% | 14.6% | 15.9% | 16.1% | 16.1% | 16.5% | 15.7% | 15.7% |
| Mediterranean      | Mediterranean       | 43.0% | 42.0% | 39.1% | 37.5% | 37.2% | 38.9% | 38.0% | 38.7% | 39.7% |
|                    | West Mediterranean  | 28.2% | 27.5% | 27.2% | 28.0% | 27.8% | 27.4% | 28.2% | 28.0% | 28.5% |
|                    | Adriatic-Ionian Sea | 21.9% | 21.5% | 18.6% | 16.5% | 16.5% | 18.6% | 17.3% | 18.0% | 19.0% |
|                    | East Mediterranean  | 12.4% | 11.0% | 9.2%  | 7.2%  | 8.1%  | 10.0% | 8.9%  | 10.1% | 10.7% |
|                    | Black Sea           | 7.5%  | 5.9%  | 6.5%  | 3.9%  | 3.6%  | 3.3%  | 3.4%  | 3.7%  | 3.1%  |

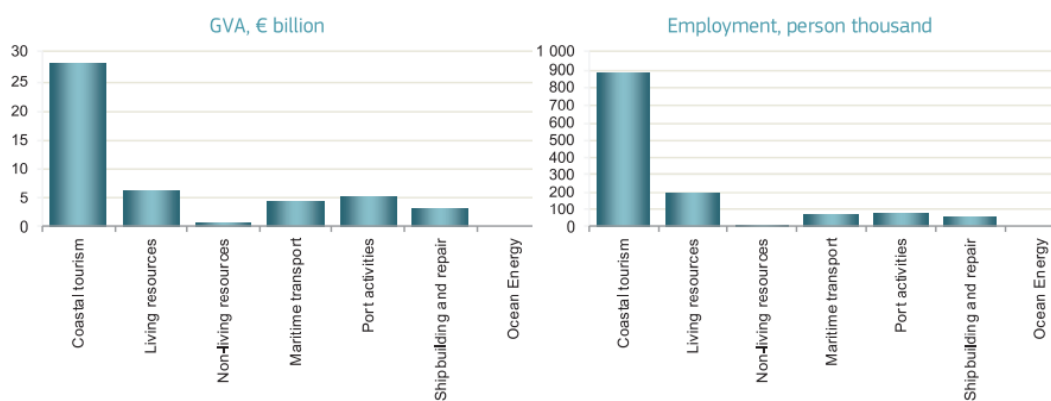
Source: Eurostat (SBS), DCF and Commission Services.

Figura 3. Economia Azul da Estratégia do Atlântico por setor, 2017



Source: Eurostat (SBS), DCF and Commission Services.

Figura 4. Economia Azul da Estratégia do Mediterrâneo Ocidental por sector, 2017



Source: Eurostat (SBS), DCF and Commission Services.

