



Integração económica mundial: riscos e desafios¹

11 de maio de 2017

Carlos da Silva Costa

Governador do Banco de Portugal

“...like wind and water, globalization is powerful, but can be inconstant or even destructive.”

The Great Convergence, Richard Baldwin (2016)

1. Introdução

Nos últimos anos temos assistido ao **reemergir do nacionalismo e de políticas protecionistas**. Estas tendências preconizam o favorecimento dos produtores nacionais e a restrição dos fluxos globais de pessoas e bens. Os argumentos dos defensores destas políticas assentam em grande parte na ideia de que a **globalização beneficiou as elites e penalizou os trabalhadores comuns**.

Com a globalização, milhares de milhões de pessoas entraram no mercado de trabalho mundial com salários muito baixos. As empresas das economias avançadas deslocalizaram a sua produção para os novos países participantes no comércio internacional, atraídas por custos salariais mais baixos. Paralelamente, a maior mobilidade internacional de pessoas motivou significativos fluxos de imigrantes oriundos das economias em desenvolvimento para as economias avançadas. Tipicamente, os imigrantes são uma fonte de mão-de-obra barata que compete com os trabalhadores menos qualificados dos países de acolhimento.

Estes movimentos, juntamente com a possibilidade de automação da produção proporcionada pelos avanços tecnológicos, tiveram um impacto significativo nos trabalhadores das economias avançadas (especialmente nos com qualificações mais baixas) tanto em termos de pressão salarial como de perda de emprego. A crise económica e financeira iniciada em 2007-2008 agravou estes problemas, tendo-se assistido a um aumento do desemprego para níveis históricos.

¹ Preparada para apresentação.



Assim, e apesar de ao longo das últimas décadas o mundo se ter tornado muito mais rico e de terem diminuído as desigualdades entre países, os riscos de reversão do processo de integração global são atualmente muito elevados. O agravamento das desigualdades internas nas economias avançadas deu origem a uma crescente tensão social e política, que nos **obriga a procurar novos equilíbrios futuros**.

A história mostra que a negação do progresso tecnológico ou o recuo dos processos de integração económica e financeira foram meros parêntesis. A **ideia de que é possível parar estes processos é ilusória porque as suas dinâmicas acabam por se sobrepor às resistências sociais e políticas**.

2. As tendências das últimas décadas

A **globalização intensificou-se significativamente a partir do início dos anos 1990s** (esta fase do processo de globalização corresponde ao “second unbundling”²). Este movimento foi motivado e sustentado por duas importantes alterações estruturais:

- A revolução tecnológica ao nível dos **sistemas de informação e comunicação**;
- As alterações a nível político na Ásia e o desmantelamento do bloco soviético na Europa que implicaram um **aumento do número de países participantes no comércio internacional**.

O **conceito de transacionável alterou-se** pela possibilidade tecnológica de prestar serviços remotamente (veja-se os *call centers*), e a melhoria dos transportes (como a *air cargo*) e das tecnologias de informação e comunicação permitiram às empresas **fragmentar e coordenar atividades complexas de produção à distância**. Neste contexto, observou-se uma tendência de *offshoring* dos vários estágios de produção por parte das empresas das economias desenvolvidas - para outros países, para outras empresas ou para ambos – dispersando a sua produção pelo mundo. Isto significa que **as várias componentes de um produto final passaram a ser produzidas em diferentes países e montadas sequencialmente ao longo da cadeia de produção em diferentes locais, dado origem às denominadas “cadeias de valor globais”**. Tal

² Terminologia de Baldwin (2016).



implicou também uma significativa alteração do comércio internacional, com **um forte aumento das transações de produtos intermédios** utilizados na produção de outros produtos³.

Estas transformações na organização internacional da produção e no comércio internacional tiveram importantes implicações nos vários países e nos seus cidadãos.

As **economias em desenvolvimento**, tipicamente com baixos custos de trabalho e baixas qualificações dos trabalhadores, beneficiaram da **criação de novos empregos**, bem como de um rápido **influxo de conhecimento não só tecnológico mas também ao nível dos processos de organização, gestão e marketing**. As cadeias de valor globais tornaram o processo de industrialização destas economias mais fácil, mais rápido e menos arriscado, permitindo a sua entrada na produção em setores de tecnologia avançada. Assim, estes países verificaram **elevadas taxas de crescimento do seu produto interno**. Apesar de o movimento de deslocalização da produção ter sido muito concentrado em alguns países (designadamente da Ásia e do Leste Europeu), **o acréscimo observado na procura de matérias-primas a nível mundial teve um impacto positivo em muitas outras economias em desenvolvimento**, nomeadamente em África e na América Latina, que também verificaram aumentos do seu rendimento. De acordo com os indicadores de pobreza do Banco Mundial, em 1981 cerca de 1,9 mil milhões de pessoas eram extremamente pobres⁴ (42% da população mundial). Em 2013, em contraste, apenas 767 milhões de pessoas eram pobres (como a população mundial cresceu significativamente, a proporção de pobres caiu para 11%). O principal contributo para esta melhoria vem da China, onde a percentagem da população abaixo da linha de pobreza se reduziu de 88% em 1981 para 2% em 2013.

Por seu turno, nas **economias desenvolvidas**, os **consumidores beneficiaram do alargamento das possibilidades do leque de escolha de produtos** e de uma **diminuição generalizada dos preços dos bens manufacturados**. Adicionalmente, o aumento da concorrência entre empresas e países promoveu **aumentos de eficiência na utilização dos recursos e um forte investimento em inovação**. De realçar que os estudos empíricos disponíveis sugerem que as atividades posicionadas no início e no fim do processo produtivo, por exemplo I&D e distribuição e *marketing*, geram em geral elevado valor acrescentado. Tipicamente estas atividades mantêm-se nos países desenvolvidos.

³ Veja-se, por exemplo, Amador (2017).

⁴ Pessoas que vivem com menos de USD 1,90 por dia.



Porém, a deslocalização da produção das economias desenvolvidas para as economias em desenvolvimento teve também **implicações significativas nos seus mercados de trabalho e na distribuição de rendimento interno**. A exposição à concorrência externa, juntamente com os progressos tecnológicos ao nível da automação, **exerceram pressão descendente sobre os salários e sobre o emprego dos trabalhadores com qualificações médias e baixas**:

“Americans industrial workers are competing with robots at home and Mexicans abroad” Baldwin (2016)

Com efeito, a fragmentação do processo de produção alterou a natureza da concorrência externa, que passou de uma lógica “setor a setor” para “componente a componente”, tornando a competição entre trabalhadores com baixos salários mais direta. Em contraste, os trabalhadores mais qualificados beneficiaram de um alargamento do seu mercado de trabalho, o que exerceu uma pressão ascendente sobre os seus salários.

Isto significa que **embora a globalização tenha conduzido a um aumento do rendimento a nível global, os ganhos não foram partilhados igualmente entre os cidadãos e países, com claros perdedores relativos e possivelmente mesmo absolutos**.

Num livro recente, Standing (2014) desenvolve e elabora sobre esta questão, chamando a atenção para o **surgimento de uma nova classe socioeconómica**, que ele denomina de “preariado” ou “filhos da globalização”. O “preariado” corresponde a um **grupo de pessoas que estão desempregadas ou em empregos de duração limitada e com proteção laboral mínima**. Detém um estatuto **que não oferece perspectivas de satisfação de aspirações de carreira e de identidade ocupacional**. A ausência de perspectivas de reconhecimento, de segurança e de identidade derivam em sentimentos de frustração e **tornam esta classe de indivíduos propensos à intolerância e suscetíveis de serem atraídos por ideias populistas**, movimentos que já são observáveis na Europa e nos EUA.

Em minha opinião, esta questão está relacionada com um outro problema da globalização que tem sido descurado, e que é **a ausência de um modelo governação apropriado do processo de globalização**. Efetivamente, existe uma **desconexão entre a necessidade de a comunidade internacional abordar problemas globais decorrentes da intensificação da globalização e o poder efetivo de decisão política e de instrumentos de atuação**, que permanecem em larga medida nacionais. Neste contexto, os países são chamados a responder a problemas nacionais que têm na sua origem tendências globais, cuja dinâmica condiciona a eficácia das suas atuações



(por exemplo, no quadro das cadeias de valor globais, os interesses dos países e das empresas nem sempre estão alinhados). Num mundo globalizado, **é necessário assumir algumas questões como bens públicos globais**. É o caso das questões ambientais, da estabilidade financeira, mas também dos problemas de coesão social no interior de cada país, na medida em que a validade dos acordos internacionais depende criticamente do apoio das populações. De facto, **a comunidade internacional não tem instituições com autoridade efetiva e instrumentos e procedimentos comumente acordados para responder eficazmente a problemas causados pela globalização e que afetam um grande grupo de países**. É necessário garantir **uma lógica win-win dos ganhos da globalização, quer do ponto de vista internacional quer do ponto de vista interno, para precaver a geração de dinâmicas de conflito, de bloqueio e de autodestruição**.

3. Reposta aos desafios

A **prescrição de políticas protecionistas** como forma de solucionar os problemas com que nos defrontamos atualmente **é errada**:

- **Em primeiro lugar**, porque ao **condicionar a afetação eficiente de recursos e promover custos mais altos de produção** do que os do mercado internacional, implica uma **perda de bem-estar para os consumidores nacionais**.
- **Em segundo lugar**, porque **as empresas desenvolvem uma atividade global, podendo facilmente deslocalizar-se para outros países** se tiveram de suportar maiores custos pelos produtos intermédios, tornando as medidas protecionistas contraproducentes.
- **Em terceiro lugar**, porque com a **inovação tecnologia e a circulação de informação é cada vez mais difícil criar um espaço de autarcia**. E ainda que se consiga criar transitoriamente uma autarcia, reprimindo a circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, **essa situação não é sustentável porque não permite responder às aspirações de consumo das populações**.

A meu ver, a questão que devemos colocar é a de saber **qual a melhor estratégia a adotar para assegurar níveis de bem-estar elevados para os cidadãos, num contexto de forte integração das economias a nível mundial e de significativos avanços tecnológicos**.

Reconhecendo que o comércio internacional gera ganhos de soma positiva, é fundamental **definir e implementar mecanismos de reequilíbrio que assegurem situações de win-win**. Isto significa:



- **Capacidade de proceder à redistribuição de rendimentos a favor dos que mais perdem.** É necessário garantir que os benefícios da globalização fluem para todas as partes da sociedade. Nesse sentido, os governos devem procurar implementar políticas que protejam não os empregos, mas os trabalhadores. Isto significa, por um lado, reforçar as redes de segurança social e económica de forma a impedir que as alterações económicas resultem em níveis de vida precários dos cidadãos; e, por outro lado, desenvolver políticas de formação que suportem a adaptação dos trabalhadores às novas realidades produtivas.
- **Implementar políticas orientadas para o médio prazo que promovam economias ágeis e inovadoras.** Isto envolve, a criação de condições que facilitem a transferência dos recursos para os setores mais produtivos. Neste domínio, são fundamentais medidas como a simplificação dos processos de insolvência, a celeridades das decisões judiciais e a redução dos custos de contexto das empresas. Adicionalmente, é fundamental promover o empreendedorismo e investir em investigação e desenvolvimento.

Os bancos centrais e os reguladores e supervisores financeiros desempenham também um papel fundamental na promoção de um crescimento inclusivo, em particular pela salvaguarda da estabilidade de preços e estabilidade financeira. Este é o melhor contributo que podem dar para um crescimento equilibrado, na medida em que permite evitar redistribuições arbitrárias de rendimento e facilita o planeamento das decisões dos agentes económicos. Para além disso, assegurando um quadro regulatório adequado, promovendo o *level playing field* entre fornecedores de serviços financeiros, e promovendo a literacia financeira, os bancos centrais e os reguladores dão um importante contributo para a inclusão financeira dos cidadãos.

- **Reformular o modelo de governação global.** Os líderes políticos terão de ser capazes de adaptar os seus governos e sociedades às novas exigências da governação interna e internacional para lidar com as novas condições decorrentes da globalização. A recente crise económica e financeira pôs em evidência esta necessidade e, nesse contexto, foram dados alguns passos importantes no reforço do modelo de governação global:
 - Coordenação das políticas macroeconómicas, em particular na fase inicial da crise;



- Definição de regulação financeira global (por exemplo o estabelecimento do Comité de Estabilidade Financeira);
- Reforço de mecanismos de assistência financeira regionais e globais a países em dificuldades (aumento dos recursos do FMI, estabelecimento do Mecanismo Europeu de Estabilidade).

Estas medidas ficam, no entanto, ainda muito aquém do necessário. A meu ver o **fortalecimento da governação global passa por um reforço dos mandatos e dos instrumentos das instituições multilaterais já existentes** (por exemplo, do FMI, do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio e da ONU). Para além disso, a necessidade de responder a preocupações comuns a vários países mas de carácter mais regional ou setorial, justifica a criação de novas instituições multilaterais, em linha com o exemplo recente do Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas. Paralelamente, é importante reforçar os **fora mais informais de cooperação internacional com uma representação geopolítica mais abrangente e equilibrada**.

- **Assegurar um processo de desenvolvimento sustentado no plano nacional.** Uma integração bem sucedida pressupõe que cada país prossiga uma política económica que promova um crescimento sustentável, capaz de proporcionar à população níveis de bem estar superiores, em paralelo com uma redução das desigualdades sociais. Isto significa assegurar de forma continuada a sustentabilidade das contas públicas e das contas externas, bem como níveis de competitividade compatíveis com a criação de emprego.

4. Reforma do modelo de governação europeu

A União Económica e Monetária (UEM) Europeia é um excelente exemplo da integração e cooperação entre países num mundo globalizado. A sua construção assenta na partilha de soberania entre Estados-Membros, com um sistema de governação a dois níveis - central e nacional – que procura articular o interesse do seu conjunto e as especificidades das partes.

O modelo de governação europeu tem sido sempre orientado por uma preocupação de gestão dos desequilíbrios sociais e territoriais dos Estados-Membros. A cada fase do processo de integração correspondem novos modelos e mecanismos de salvaguarda da coesão do todo (de que são exemplo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o



Fundo de Coesão). No âmbito do processo de globalização, a União Europeia (UE) segue uma política em que os acordos de comércio que estabelece com outras economias são acompanhados por regras e modelos de governo que têm em conta aspetos não comerciais de interesse global (por exemplo preocupações ambientais ou de segurança alimentar).

O grande desafio da UE é saber se dispõe dos instrumentos e das instituições para fazer face à dinâmica da integração e aos desafios da globalização.

No contexto da crise económica e financeira, ficou patente que o **quadro institucional e o modelo de governação da UEM estavam claramente desajustados face ao estágio de integração** em que a Europa se encontrava. Em consequência disso, a resposta europeia aos problemas que foram surgindo foi muitas vezes reativa e tardia.

Deste modo, ao longo dos últimos sete anos foi necessário **introduzir alterações significativas na arquitetura de governação económica e financeira da UEM**, muitas das quais eram inimagináveis há 10 anos atrás.

A **governação económica** foi fortalecida através do reforço do Pacto de Estabilidade e Crescimento e da introdução de um quadro de vigilância macroeconómica para identificar desequilíbrios macroeconómicos fundamentais e medidas para os resolver. Foi criado o **Mecanismo Europeu de Estabilidade** que constitui um instrumento europeu de assistência financeira a Estados-Membros em situações de crise (*backstop*).

Para além disso, foi dado um passo fundamental para a salvaguarda da estabilidade financeira com a criação da **União Bancária**, cuja construção registou avanços assinaláveis num curto espaço de tempo, designadamente com o estabelecimento do Mecanismo Único de Supervisão e do Mecanismo Único de Resolução. O projeto de União Bancária continua, no entanto, incompleto porque lhe falta um terceiro pilar - um esquema comum de garantia de depósitos.

Estão em curso os trabalhos tendentes à concretização da **União do Mercado de Capitais**, que é crucial para combater a escassez de investimento na Europa, criar novas oportunidades para aforradores e investidores e aproximar o setor financeiro da economia real

Estas reformas são passos muito importantes na construção de uma União mais sólida e mais capaz de resistir a choques adversos num mundo globalizado. Contudo, **em minha opinião, para recuperar a credibilidade no projeto europeu e assegurar a sustentabilidade e prosperidade da UEM necessitamos de ir mais além nas reformas institucionais e no modelo de governação.**



Como afirmei publicamente em diversas ocasiões, considero que é necessário **criar na área do euro um centro de decisão forte, independente e democraticamente responsabilizável**, que antecipe e responda aos problemas em função do todo que é a área do euro. Uma alternativa possível seria a reformulação do Eurogrupo.

Também defendo que a **Comissão Europeia**, tendo em conta a sua crescente intervenção na área executiva em complemento do exercício de monopólio da iniciativa legislativa, deverá ser agilizada e evoluir para um modelo de organização semelhante ao do Banco Central Europeu, em que:

- A iniciativa legislativa seria entregue a um Colégio de Comissários, com um representante por Estado-Membro;
- E as funções executivas seriam entregues a um órgão executivo mais pequeno, escrutinado pelo Colégio de Comissários.

O próprio **Parlamento Europeu** necessita de ser repensado de forma a contemplar no seu âmbito a criação de uma **câmara representativa da área do euro** que escrutine e, por consequência, responsabilize e legitime os desenvolvimentos económicos e políticos desta área.

Para além disto, é necessário dar um salto institucional, transformando o Mecanismo Europeu de Estabilidade num **Fundo Monetário Europeu**. O Fundo Monetário Europeu seria uma instituição independente dos Estados-Membros, mandatada e capacitada para negociar assistência financeira com condicionalidade associada. A criação de uma instituição deste tipo criaria as condições necessárias ao desenvolvimento de soluções vantajosas para todos, cruciais para a coesão do conjunto.

Em suma, a recuperação da confiança dos cidadãos no projeto europeu como plataforma de satisfação das suas aspirações de bem-estar depende da capacidade que as instituições europeias e os decisores políticos tiverem de pôr em prática **um modelo que equilibre os benefícios da integração, com a representação democrática e a coesão social**. Isto significa que **é fundamental implementar um modelo de governação ambicioso que assente em instituições sólidas, legitimadas e responsabilizáveis, capazes de assegurar a efetiva aplicação das regras, de forma equitativa e consistente**.



Bibliografia:

Amador, João (2017), *Portugal e o Comércio Internacional*, Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos

Baldwin, Richard (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press

Standing, Guy (2014), *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic

Schioppa, Tommaso Padoa (2010), "Markets and Government: Before, During, and After de 2007-20XX Crisis", Per Jacobsson Foundation, BIS