

A crise económica portuguesa: uma reflexão

A CRISE INTERNACIONAL, resultante dos problemas do *sub-prime*, repercutiu-se em Portugal, agravando dramaticamente os problemas estruturais relacionados com a baixa produtividade e competitividade e provocando uma enorme destruição do aparelho produtivo com a inutilização de recursos materiais e “libertação” de recursos humanos, tornados desnecessários pela massiva destruição de capital.

É esta nova situação que nos convoca para uma mais aprofundada reflexão sobre a natureza da crise, a exigir melhor avaliação das suas causas e efeitos, e sobre os caminhos e medidas a empreender que poderão exigir da parte dos actores económicos e do Estado novas estratégias, comportamentos e acções.

A génese da crise estrutural

Os factores que explicam a crise estrutural por que passa a economia portuguesa são variados e poderão alinhar-se da maneira seguinte. O relançamento da actividade económica em 1985 deu-se num contexto que se assemelha a um pequeno milagre, criando ilusões quanto ao futuro. O “choque externo” exprimiu-se na acção conjugada de vários acontecimentos, designadamente a queda do dólar, a descida das taxas de juro internacionais, a descida acentuada do preço do petróleo e das matérias-primas, ao mesmo tempo que internamente um bom ano agrícola e pluviométrico contribuíram para redução das importações, em especial no sector energético. Em consequência, a BTC apresentou um saldo positivo que levou o governo da época a prescindir da utilização de 185,7 milhões de DSE (Direitos de Saque Especiais), representando 40% do valor anteriormente acordado com o FMI.

Ao mesmo tempo que a integração na UE criava um movimento de expectativas favoráveis nos empresários portugueses, designadamente em relação às novas facilidades de acesso aos mercados europeus, algumas empresas internacionais assumiam uma confiança acrescida em relação às possíveis operações em território português, beneficiando em particular de uma mão-de-obra significativamente mais barata para o mesmo nível de formação e qualificação. Estas forças contribuíram decisivamente

para um dos melhores períodos de desenvolvimento da economia portuguesa e seguramente o melhor do Portugal democrático.

A adesão ao euro tem sido por vezes questionada a diversos títulos. Não estando em causa algumas das vantagens associadas à introdução da moeda única, embora a sua importância possa ter sido algo sobrestimada, é hoje claro e indiscutível que algumas das suas consequências negativas, em particular nos efeitos gerados sobre a competitividade externa da economia, não terão sido suficientemente levadas em linha de conta. Na verdade, poucos foram os autores, como o professor João Ferreira do Amaral, que insistiram na ideia de que a economia portuguesa não estava preparada para a unificação monetária e que a *taxa de conversão* do escudo terá sido inadequada às condições da nossa economia, pecando por sobreavaliação. A perda da política cambial, historicamente usada para manter alguma competitividade da economia portuguesa, traduziu-se na diminuição progressiva da competitividade das nossas empresas e na ampliação persistente do desequilíbrio externo.

“ [...] a adesão ao euro acabou por constituir o detonador que fez eclodir o novo ciclo de estagnação que actualmente observamos. ”

As novas condições monetárias que propiciavam melhor (e mais barato) recurso ao crédito acentuaram e desenvolveram atitudes e comportamentos excessivamente consumistas, elevando a despesa das famílias, financiada em grande parte por um excesso de circulação de dinheiro fácil obtido por via dos apoios comunitários e do endividamento a taxas de juro reduzidas, sem correspondência com a capacidade produtiva nacional. Esta discrepância haveria de se traduzir no desequilíbrio das contas externas e no crescimento dramático do endividamento, designadamente na componente externa.

A política constituiu igualmente um factor que, por acção ou omissão, influenciou forte-

mente o desenvolvimento da nossa economia e contribuiu para a situação em que nos encontramos presentemente. *Por acção* destacaríamos a condução da política orçamental, o desastre das parcerias público-privadas e algumas reformas estruturais mal conseguidas. *Por omissão* sublinharíamos a ausência das reformas estruturais indispensáveis. Senão vejamos:

Mantiveram-se políticas orçamentais expansionistas, mesmo em períodos de significativa expansão económica, quando se impunha a consolidação das contas públicas. A persistência de bonificações ao crédito à habitação, ao mesmo tempo que a redução das taxas de juro embaratecia o custo do dinheiro, e a introdução do denominado novo sistema retributivo da função pública são exemplos de políticas populistas, desenvolvidas a des- tempo, que contribuíram para o acentuar dos desequilíbrios estruturais da economia, induzindo subidas nos custos unitários do trabalho, com severas consequências sobre a perda de competitividade externa.

O equilíbrio orçamental, que, depois de se esgotar o discurso dos anos 90 da convergência do crescimento económico com a Europa, passou a ser o lema de políticos e economistas (quando começou a ser evidente que estávamos a divergir, crescendo menos do que os nossos parceiros), foi completamente posto em causa aos primeiros sinais de crise económica recente – ver gráfico.

As reformas da administração pública através da criação de um número significativo de Institutos novos ou por transformação de Direcções Gerais, e alargamento de funções sociais sem ter em conta a situação real da economia nacional conduziram ao aumento das “gorduras” do Estado. As tentativas levadas a cabo em relação à fiscalidade e justiça e o desenvolvimento de parcerias público-privadas catastróficas produziram os mesmos resultados: o aumento dos desequilíbrios estruturais e dos

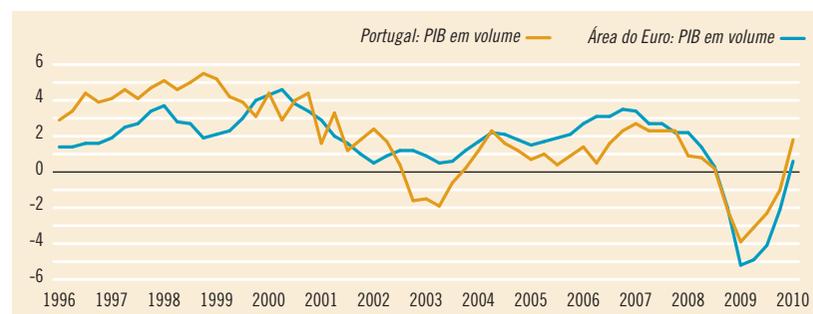
custos de contexto da economia portuguesa. Em geral, os comportamentos políticos traduziram-se na subestimação dos desequilíbrios que se iam acumulando, designadamente ao nível das nossas relações com o exterior.

A teoria económica subjacente às políticas contribuiu igualmente de maneira muito apreciável para a subestimação da importância dos desequilíbrios, em especial o desequilíbrio externo. Para alguns autores com significativa influência na Europa do euro, a restrição cambial desaparecia com o problema macroeconómico, sendo substituída pela restrição financeira das empresas e particulares, encarada como um problema microeconómico de menor gravidade. O desenvolvimento de políticas de keynesianismo hidráulico em ambiente não keynesiano contribuiu igualmente para o agravar dos problemas.

A vida, através de um conjunto de factores que em nada dependem de nós ou que dependem simplesmente da natureza humana, e que agiram num sentido desfavorável à economia portuguesa, também tem a sua quota de “responsabilidade”.

As implicações do desmoronamento do bloco de Leste situam-se entre os factores que ampliaram de maneira muito significativa a concorrência externa em relação à nossa economia, designadamente em termos de bens e capitais. O reforço da globalização em geral contribuiu igualmente para a intensificação da concorrência internacional.

A abertura ao exterior manteve uma pressão persistente sobre os sectores expostos à concorrência internacional, criando uma significativa assimetria no crescimento dos preços, desfavorável ao sector dos bens transaccionáveis. A maior inflação nos bens e serviços mais abrigados da concorrência externa permitiu drenar recursos de melhor qualidade para estas actividades, reduzindo as potencialidades de desenvolvimento e o sucesso no sector dos bens transaccionáveis.



A evolução do PIB em Portugal e na Euroárea (em tvh %).

Fonte: Fundo Monetário Internacional e World Economic Outlook Database (2010).

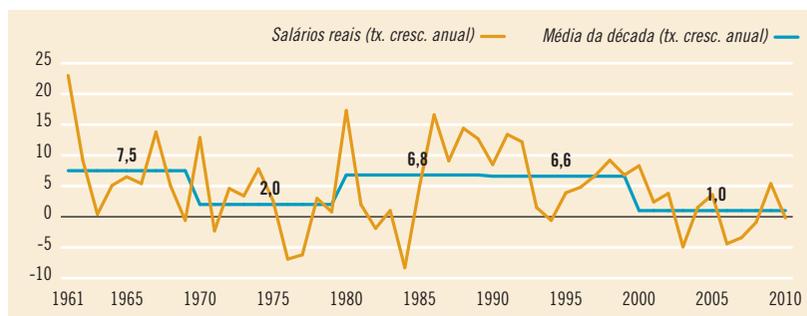
O acesso relativamente fácil a fundos comunitários desenvolveu significativamente a corrupção, o clientelismo político e a subsidiopendência e influenciou atitudes consumistas que contribuíram para a redução da poupança e para o aumento sustentado de novas necessidades, satisfeitas através de uma importação crescente.

A geografia e história constituem hoje factores condicionantes do nosso progresso que é preciso não sobrestimar através de análises pouco racionais e irrealistas.

A localização de Portugal no mundo representa hoje um custo. Este é um facto que tem sido frequentemente subestimado ou invertido. É preciso assumirmos sem qualquer embaraço e com todas as consequências que não é iludindo esta realidade que resolveremos os nossos problemas. Portugal situa-se na periferia da Europa, o que implica enormes distâncias por terra para os principais centros de consumo e produção da Europa. Neste sentido, o deslocamento da Europa para leste influencia negativamente os factores de localização, traduzindo-se por uma redução da atractividade e um aumento dos perigos de deslocalização. Esta é uma realidade que não poderá ser ultrapassada e que exige porventura um novo paradigma no transporte marítimo e aéreo.

A fragilidade e vulnerabilidade do sistema produtivo, assente numa especialização limitada e em actividades de tipo mais ou menos tradicional, de produtividade reduzida e de pouco valor acrescentado, apoiado numa fraca sofisticação das operações e actividades empresariais, conduziram a uma competitividade reduzida e uma capacidade exportadora limitada, associada a uma hipertrofia de sectores de bens e serviços não transaccionáveis. É certo que progressos significativos se têm verificado, mas ainda assim são insuficientes para ultrapassar o atraso existente e enfrentar novos desafios e actores na concorrência cada vez mais global.

A fraca tradição produtiva e industrial do país tem-se arrastado ao longo do tempo, intimamente associada a uma persistente aversão ao risco empresarial e a uma propensão a inovar frágil, factores seguramente fundados numa história em que a subestimação das actividades exportadoras e a insuficiente importância atribuída à educação e cultura constituíram, com raros momentos de excepção, um traço bem vincado do nosso comportamento colectivo. O desinteresse pela causa pública contri-



Função Pública: salários reais (em %).

Fonte: Fundo Monetário Internacional e World Economic Outlook Database (2010).

buiu para o desenvolvimento de um Estado tentacular e parasitário e por consequência caro e ineficiente. Se a permanente dificuldade em gerir as finanças públicas constituiu portanto outro traço forte da nossa organização colectiva, a deterioração mais recente da justiça está a contribuir de forma decisiva para o avolumar do caos na nossa vida colectiva, gerando enormes preocupações quanto ao devir do nosso sistema democrático, cujo bastião principal se encontra fora do país na pertença a uma área de democracia consolidada.

O esgotamento do modelo de crescimento

A primeira fase da nossa integração na UE, apoiada no choque favorável da oferta a nível internacional, alargamento dos mercados, investimento internacional e fundos estruturais, correspondeu a um período de forte crescimento da actividade económica. É o período da convergência que se desenvolveu até ao final da década de 90.

A partir de 2002 afirma-se claramente o período de estagnação e de divergência real da economia portuguesa.

Ao examinar a evolução da economia portuguesa e as condições em que ela se efectuou, temos a percepção de que o modelo em que assentou o seu crescimento teria fatalmente que se esgotar, mas parece indiscutível que a adesão ao euro acabou por constituir o detonador que fez eclodir o novo ciclo de estagnação que actualmente observamos. Ao choque positivo da integração na EU seguiu-se o choque negativo da adesão ao euro.

O esgotamento acabaria por surgir porque o nosso modelo de crescimento nunca assentou numa estratégia que apoiasse a produção nacional e a competitividades das empresas nacionais, devendo-se a convergência real acima referida fundamentalmente a um conjunto de circunstâncias favoráveis e de variáveis essencialmente determinadas no

exterior, que afectaram positivamente a nossa economia através de uma espécie de efeito de arrastamento.

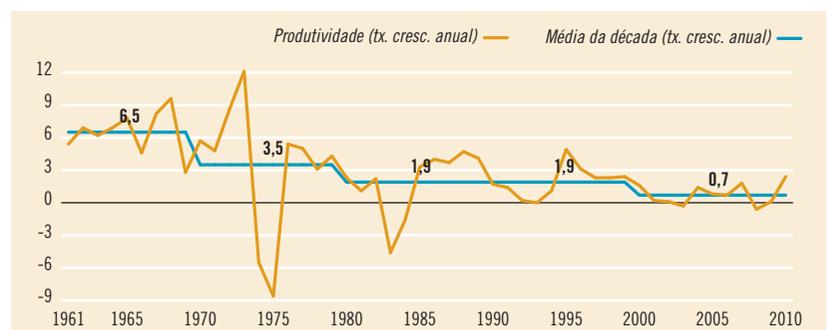
Apesar da possibilidade de acesso a amplos mercados, a vastos e variados meios de financiamento e de ter beneficiado, pelo menos inicialmente, de custos do trabalho relativamente baixos, vantagem que pouco a pouco se foi degradando ao longo do tempo, a economia portuguesa só muito insuficientemente tirou partido destes factores, mantendo uma fraca capacidade competitiva, baseada em estratégias e operações empresariais pouco sofisticadas.

Como foi anteriormente referido, a perda de moeda e de política monetária alargou dramaticamente o desequilíbrio tendencial do modelo seguido, tornando-o insustentável. Ao acentuar as dificuldades de competitividade da economia portuguesa, designadamente em consequência da perda dos instrumentos da política cambial, atrofiou o sector de bens transaccionáveis e a produção nacional. Ao aumentar a pressão da procura, com a queda das taxas de juro a juntar-se ao persistente afluxo de fundos estruturais e a défices orçamentais permanentes, a adesão de Portugal ao euro alargou a pressão importadora e sobre-dimensionou o sector de bens não transaccionáveis. Nestas condições, as nossas empresas revelaram-se incapazes de compensar através da produção nacional uma procura ao exterior sempre crescente, gerando por conse-

quência um desequilíbrio externo persistente. A tentação de comparar o nosso modelo de crescimento, pelo menos nesta última fase, com o que é por vezes conhecido como modelo populista latino-americano é enorme. Com efeito, na base do modelo encontra-se uma moeda sobrevalorizada, frequentemente associada a uma fixação de paridade em relação a uma moeda forte, e défices orçamentais importantes que permitem elevar o emprego, os salários reais e o bem-estar dos trabalhadores acima da produtividade do trabalho, sem os progressos estruturais adequados na economia. Este modelo, não sendo sustentável, acaba sempre por gerar desequilíbrios que fatalmente conduzem ao seu esgotamento e mesmo ao colapso. A persistência de aumentos salariais na função pública acima da produtividade constitui um dos indicadores destas políticas. O crescimento dos salários reais em 6,8% na década de 80, 6,6% na década de 90 e 1% na presente década compara com um aumento da produtividade respectivamente de 1,9%, 1,9% e 0,7%. O gráfico ajuda a ilustrar esta observação.

O excesso de procura provocado por estas políticas sem contrapartida no aumento da capacidade produtiva gera um desequilíbrio a favor dos bens e serviços não transaccionáveis, cujos sectores se desenvolvem na base de salários reais elevados permitidos pela subida dos preços destes bens e serviços. Por outro lado, melhores salários conduzem a aumentos de consumo proveniente da importação e financiados pelo endividamento externo.

A Argentina e a Venezuela constituem exemplos clássicos deste modelo, que fez deste último o único país latino-americano a registar actualmente um rendimento *per capita* inferior ao que possuía há 50 anos. Portugal tem vindo a trilhar caminhos muito próximos dos que conduziram a graves crises noutras paragens. É tempo de mudar de rumo. ■



Produtividade (em %). Fonte: Fundo Monetário Internacional e World Economic Outlook Database (2010).