

# Da Economia da Crise à Crise das Políticas

José António Cortez



**CCP**

CONFEDERAÇÃO  
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS  
PORTUGAL

José António Cortez é economista e exerce as funções de director executivo da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), coordenando o respectivo Gabinete de Estudos e Projectos.

# **Da Economia da Crise à Crise das Políticas**

José António Cortez

Título: Da Economia da Crise à Crise das Políticas

Autor: José António Cortez

Edição e propriedade: Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)

Design e produção: Dupladesign

Depósito legal: 337536/11

Data da edição: Dezembro de 2011

# Índice

Nota Introdutória.....	7
<b>I. Os Factores Envolventes.....</b>	<b>11</b>
A. Conhecer e Incorporar as Grandes Mudanças.....	13
1. A sociedade industrial e a modernidade.....	16
2. A sociedade pós-industrial e a pós-modernidade.....	19
3. Uma nova síntese de contrários.....	23
B. Da Crise do Sistema Financeiro à Crise da Europa do «Euro».....	28
<b>II. A Economia Portuguesa: a Crise e os Bloqueios Estruturais ao Crescimento.....</b>	<b>49</b>
A. O Cenário de Partida.....	51
B. Como se Chegou à Situação Actual.....	55
1. A Fase Pós-Adesão: a Oportunidade Perdida.....	59
2. A Última Década: o Esgotamento do Modelo.....	67
C. A Crise do Endividamento.....	95
<b>III. Que Saídas Possíveis.....</b>	<b>107</b>
Os Desafios Estruturais.....	109
O Modelo da Continuidade Selectiva.....	112
O Modelo da Renovação Agregadora.....	116
O Desafio da Internacionalização.....	124
Considerações Finais Sobre os Principais Desafios que se Colocam ao País.....	130
Algumas Metas Concretas a Atingir.....	133
Índice dos Quadros.....	134



## Nota Introdutória

*«Este fulgor baço da terra que  
é Portugal a entristecer»*

*Fernando Pessoa*

Estamos a viver uma das maiores crises da nossa história recente. Tivemos outras, em tempos mais distantes, porventura, mais pesadas nos seus efeitos imediatos sobre a vida dos portugueses, mas, em nenhuma, os caminhos para «sair da crise» se apresentaram tão nebulosos e o sentimento de impotência nacional foi tão visível e paralisante (teríamos que recuar ao Séc. XIX e ao período do «Ultimato» de 1890 e da crise financeira de 1891-92).

Mas, para olharmos com alguma lucidez para o futuro, importa começarmos por entender com o maior rigor possível como aqui chegámos. Quais as causas que nos são directamente imputáveis e aquelas que resultam da envolvente internacional que, em grande medida, nos ultrapassa.

Nesta análise é essencial distinguir o que é verdadeiramente estruturante no nosso desempenho económico, do que é circunstancial ou resulta do mero confronto político. Importa olhar para a realidade do país sem preconceitos de qualquer natureza, evitando formular juízos com base numa tentação moralizadora dos factos e dos comportamentos. Se não devemos subestimar o papel das políticas no rumo das economias, também não devemos sobrevalorizar o peso das actuações voluntaristas, quando as mesmas ocorrem em contextos e ciclos de longa duração, condicionados por dinâmicas «pesadas» e tendo por protagonistas, quase sempre, os mesmos agentes económicos.

Também não podemos ignorar os próprios limites das políticas públicas nacionais, nomeadamente, após a nossa integração na União Europeia em 1986 e que se acentuaram com a adesão à chamada «moeda única» europeia. Internamente temos balanceado, em demasia, entre um discurso desculpabilizante em que, quase tudo, resulta de factores externos e um discurso acusatório (que facilmente se converte em perda de autoestima) que atribui à acção, quase exclusiva, dos responsáveis políticos nacionais as causas de todos os nossos males.

Procurando dar «a César o que é de César» as reflexões que se seguem preocupam-se em, por um lado, distinguir os factores presentes na crise que estamos a viver que têm causas cujo epicentro se localiza dentro do país daqueles que, sendo facilmente internalizáveis, resultam de dinâmicas ou comportamentos externos. Daí considerar-se que não é possível os portugueses olharem para os problemas do país sem reflectirem, simultaneamente, sobre o futuro do espaço europeu e sem sobre isso esboçarem qualquer opinião consistente, como tem sido quase sempre o caso. Por outro lado, pretende-se, também, abordar o momento actual e a crise que estamos a atravessar inserindo-os num ciclo temporal mais longo, que não pode deixar de ir, pelo menos, até ao momento crucial em que decidimos, na base de um consenso sem dúvida alargado, entrar na então CEE, em meados de década de 80.

Nas análises que, seguidamente, são feitas sobre o nosso país, recorreremos sempre à informação estatística disponível (o que não se afigurou uma tarefa fácil dado que o INE não dispõe de séries longas para a grande maioria dos indicadores e o recurso a fontes diversas tornam as mesmas, quase sempre, de difícil comparabilidade), a qual compilámos e organizámos com o propósito de apreender tendências e detectar linhas e momentos de continuidade ou de ruptura. Os números são, muitas vezes, mais expressivos que extensas descrições ou explicações verbais e por isso eles são, em grande medida, a base do trabalho de análise que fazemos do nosso passado recente;

mas procurámos sempre inseri-los no contexto que os envolvem e justificam, evitando reduzir as propostas políticas a um fácil exercício de correcção projectiva dos mesmos. O futuro com que nos confrontamos não permite grandes optimismos, a curto e mesmo a médio prazo, pois o prognóstico do país é, neste momento e pensamos que o continuará a ser durante algum tempo, claramente reservado. Mas, embora sabendo que a margem de actuação que temos é limitada, não devemos nunca perder de vista que «*notre bien comme notre mal ne tient qu'à nous*» (Montaigne) e que os interesses do país e dos portugueses só estes, e, em especial, os seus representantes eleitos, poderão defender. Apenas o emergir de uma vontade colectiva devidamente orientada pode refundar a esperança.



# **I. Os Factores Envolventes**



## A. Conhecer e Incorporar as Grandes Mudanças

*«É precisamente no momento em que um velho paradigma se está a desmoronar mas em que o novo ainda não ocupou o seu lugar, que vemos irromper o pensamento criador.»*

*Alvin Toffler (1986)*

Para podermos analisar os problemas com que a economia portuguesa se confronta e as possíveis saídas para o nosso país, importa inseri-los num **contexto mais amplo e global**: seja, **especialmente**, com a Europa a constituir o nosso principal quadro integrador e à qual sempre pertencemos – mesmo quando dela parecemos distanciar-nos – e a que continuamos condenados a pertencer; seja, **temporalmente**, incorporando as transformações porque o funcionamento da economia vem passando, e que sofreram uma indiscutível aceleração no último quarto de século. Começemos por estas últimas.

Em 1973, Daniel Bell (em «O Advento da Sociedade Pós-Industrial») previra o aparecimento do que chamou de «sociedade pós-industrial» a qual, segundo o autor, se afirmaria em pleno no séc. XXI, alicerçada em duas mudanças fundamentais: a passagem de uma economia centrada na **produção de bens** para uma outra assente na **produção de serviços**; e a deslocação, enquanto factor determinante do progresso económico, da **máquina** para o **conhecimento** (a «tecnologia intelectual»), novo centro da criação de valor inovatório, e que está na base da constituição daquilo que alguns autores definem como sendo uma nova «**sociedade do conhecimento**».

As décadas que se seguiram tornaram realidade estas antecipações e fizeram mesmo delas tendências dominantes nas economias avançadas, com os **serviços** a gerarem hoje um valor acrescentado acima dos 70% do total criado por estas economias e a empregarem cerca de  $\frac{3}{4}$  da população activa e com o «stock» de **capital intangível** – que, quando Bell escreveu o seu livro, era praticamente idêntico ao do **capital tangível** – a ultrapassar largamente, nos dias de hoje, o deste último.

Mas estas mudanças facilmente quantificáveis não se limitam a balancear pesos e medidas, elas modificam o modo de funcionamento das organizações, a sua lógica, a sua relação com a envolvente e com o próprio mercado e obrigam-nos a reformular **conceitos** e os próprios **paradigmas** que utilizamos para avaliar o desempenho das economias.

Se em 1963 Raymond Aron (em «Dix-Huit Leçons sur la Société Industrielle») ainda definia **produção** como sendo « a acção da humanidade sobre a matéria (natureza) para apropriar-se dela e transformá-la em seu benefício mediante a obtenção de um produto», hoje não é mais aceitável que se continue a considerar como adequado um conceito de produto assente no seu **carácter material** e a ignorar o que tem sido o constante e acelerado processo de **desmaterialização dos produtos**, persistindo, nomeadamente, em considerar os serviços como sendo actividades não produtivas. Por isso, a concisa definição de Philip Kotler (formulada em 1976, em «Marketing Management») de que produto «é tudo aquilo que pode ser oferecido a um mercado para aquisição ou consumo», realçando, de seguida, que, cada vez mais, «a componente mais importante de um produto é o serviço que ele contém», afigura-se bem mais adequada e abrangente.

Na mesma linha de pensamento, uns anos mais tarde, Jeremy Rifkin («The Age of Access», 2000) identificaria o essencial das mudanças em curso na economia referindo que, «se a era industrial se caracterizava pela acumu-

lação de capital, em que a propriedade física deste era o distintivo fundamental, cada vez mais, os conceitos, as ideias, as imagens – não as coisas – são os autênticos artigos com valor na nova economia». Da produção de serviços como suporte da produção material evoluímos para uma situação, praticamente invertida, em que o produto material é, cada vez mais, suporte da produção de serviços, no sentido em que é esta última que diferencia, no essencial, o **valor de mercado de um produto**. É que, enquanto tudo o que é material segue uma tendência uniformizante e de nivelamento do seu valor, a componente imaterial, customizando os produtos, é que os estrutura e os distingue.

Esta verdadeira revolução operada na economia real (com um peso, pelo menos, equivalente ao da Revolução Industrial dos finais do Séc. XVIII) não foi ainda incorporada por uma grande parte do pensamento económico que continua refém de uma concepção clássica (e depois marxista) do **valor do trabalho**, bem mais fácil de aferir quando o resultado deste tem uma tradução material do que quando o mesmo se mede em função dos seus níveis de incorporação intelectual. Mas a «ciência económica» e, em certa medida, o pensamento académico, que é o seu núcleo central, tem porventura o seu destino traçado: ser um domínio do conhecimento que se desloca sempre mais devagar do que a realidade que é o objecto da sua análise e, por isso, explica e interpreta melhor do que prevê ou antecipa.

Estamos, sem dúvida, a viver neste período de viragem do século, um ciclo de mudança ao nível do funcionamento das economias que é tão ou mais profundo do que aquele que assinalou o advento da industrialização e a formação das sociedades industriais. Mudança que envolve, por um lado, **os modos de vida e de consumo**, reflectidos na própria organização das sociedades, embora sob o domínio de uma **sociedade de consumo** que se mantém, mesmo que o conteúdo deste se tenha vindo a alterar significativamente; e que se manifesta, por outro lado, na forma de **estruturar as eco-**

**nomias** e de **interligar as várias actividades**, quer em torno da cadeia de valor dos produtos, quer em função do desenvolvimento de novos produtos compósitos cujo objectivo é a maximização do valor produzido.

Procurando sistematizar esta evolução podemos defini-la como sendo a da passagem da «**modernidade**», período configurado em torno do modelo da sociedade industrial, para a «**pós-modernidade**» (fazendo uso do conceito introduzido por Jean-François Lyotard em «A Condição Pós-Moderna», 1979), que se desenvolve no contexto de uma sociedade pós-industrial, marcada (para o bem ou para o mal) por uma crescente incorporação de vastos domínios da actividade humana na esfera da **actividade mercantil** e em que a **economia** vê alargado o seu poder estruturante sobre as sociedades e a nossa vida colectiva.

Vejamos, de seguida, o que caracteriza, no essencial, cada uma destas fases e o que as diferencia, procurando ordená-las em torno das dimensões «societal» e «económica», pois mesmo sabendo que ambas interagem, importa não formular uma leitura demasiado «economicista» das mudanças em curso.

## 1. A sociedade industrial e a modernidade

A **sociedade industrial**, dominante nas economias avançadas desde o final no séc XIX até aos anos 70 do Séc XX, assentou nos seguintes paradigmas:

### a) Societais

- A crença no **progresso** e no **sentido da História**, visando o que o economista norte-americano J. K. Galbraith designou por a «sociedade da abundância», uma sociedade tendencialmente mais justa e igualitária e que,

segundo alguns, culminaria mesmo no «**fim da história**» (fosse no contexto do chamado modelo capitalista de mercado, fosse na crítica/superação desse modelo através da colectivização da actividade produtiva e de uma sociedade «sem classes», como concebia o pensamento marxista).

- A consagração, como valores dominantes, do **trabalho** e da **integração e ascensão social**, padronizados por perfis de consumo homogéneos e ligados a dois fenómenos concomitantes: o surgimento das **classes médias** e o advento do «**consumo de massas**», orientados ambos pelo princípio de que a ascensão social se fazia com base na propriedade e na posse.

## **b) Económicos**

- A capacidade da **oferta** gerar a sua própria **procura** (Lei de Say), controlando a **relação produtividade/salários**. As **grandes quantidades**, as **economias de escala** e a **produção em séries standardizadas** (produzir mais do mesmo) constituíam os critérios centrais de uma competitividade baseada na **redução dos custos**. A frase que melhor define esta orientação foi, aliás, proferida por Henry Ford, nos anos 20 do século passado, quando afirmou: «os clientes que encomendam os nossos automóveis modelo T têm a liberdade de escolher a cor que preferirem desde que seja o preto». Por outro lado, o mesmo H. Ford é dos primeiros industriais a assumir que os salários de hoje podem ser os lucros de amanhã, ao defender e pôr em prática o princípio de que o aumento de salários retorna à economia e às empresas através do aumento das vendas.

- A **fábrica** e a **organização fabril** constituem-se, não só no centro do processo económico, como no modelo económico por excelência: pela subordinação do trabalho à máquina, pela constituição de estruturas verticalizadas e fortemente hierarquizadas; ou seja, através de toda uma concepção baseada em ganhos de produtividade assentes, quase que exclusivamente,

na «**eficiência estática**» das organizações (acreditava-se, mesmo, que era possível obter uma «divisão científica do trabalho»).

- A posição central da fábrica e da actividade industrial, tem como corolário uma óbvia valorização da **produção de bens tangíveis**, contrastante com uma subestimação do papel dos serviços, seja no interior das próprias empresas industriais, seja, em particular, nas actividades de distribuição/comércio, consideradas como não produtivas e constituindo um mero canal de escoamento dos bens, estando, por isso, subordinadas à lógica de uma indústria que não tem ainda que se preocupar com o comportamento da procura.

Este modelo de crescimento que podemos classificar de **extensivo** teve o seu apogeu nos EUA nos anos 20 (com o «fordismo») e na Europa do pós II Grande Guerra, com os chamados «trinta gloriosos», que apenas a crise de meados dos anos 70 interrompeu.

Para sermos exactos, o modelo sofreu, por volta de meados do séc. XX, uma reformulação face à necessidade então sentida de também integrar o comércio na sua lógica. O surgimento da chamada «grande distribuição», imbuída dos princípios industrialistas de um crescimento extensivo, se, por um lado, responde a uma necessidade de reduzir custos e racionalizar as áreas a jusante da indústria, cujo modelo de funcionamento era, de alguma forma, «pré-industrial», por outro, reflecte a tomada de consciência de que a oferta já não está em condições de continuar a gerar a sua própria procura e que os ganhos de produtividade no sector tendem a desacelerar.

Os limites deste modelo são os limites do próprio modelo de consumo que o suporta. Dos consumos materiais, que deixam de respeitar a lógica da elasticidade-preço, até à **Lei de Engel** que considera que o aumento do poder de compra conduz ao crescimento do consumo de serviços e a uma conseqüente perda de peso dos consumos materiais.

É a partir dos anos 70 do séc. XX que este modelo entra em perda progressiva (coincidindo com a crise do petróleo de meados da década), assistindo-se desde então ao crescente multiplicar de novas realidades e exigências que o mesmo deixa de controlar.

## 2. A sociedade pós-industrial e a pós-modernidade

Começa então, a ganhar forma o referido **modelo pós-industrial** que podemos caracterizar pelos novos referenciais que se seguem:

### a) Societais

- Assiste-se a um declínio das **ideologias futuristas** e dos «grandes sistemas de legitimação» (ver J. F. Lyotard, obra citada), que provocam, por sua vez, uma crise dos valores colectivos e a afirmação do **individualismo**, seja em termos de afirmação social (o sucesso individual), seja em termos de um hedonismo virado para o «aqui e agora» e para a valorização do «para si» e dos «prazeres» efémeros.

- O consumo desloca-se da propriedade e da funcionalidade dos objectos para uma zona de **novos consumos imateriais** (que hoje representam mais de 60% do consumo das famílias nas economias avançadas), e assiste-se a uma explosão dos «sistemas de representação» e a uma virtualização crescente das «experiências de vida», tornados produtos comercializáveis (desde os «centros comerciais», como simulacros de vivências urbanas passadas, até ao consumo de signos associados ao espírito de aventura, a mundos exóticos, ou a outras cenarizações mais ou menos distantes).

O desenvolvimento de **consumos intangíveis** arrasta uma mercantilização crescente dos tempos livres e do lazer. A mercadoria deixa de ser algo

que identificamos por corresponder a uma necessidade (pré)determinada e que, por isso, tem um preço resultante do custo da sua produção, para se definir como tudo aquilo que na actividade humana tem um preço, incorporando tanto o supérfluo como o preenchimento de necessidades com uma componente cada vez mais imaterial.

Na ausência de uma regulação pública e face a um liberalismo renovado (versão neo-liberal) assiste-se a uma redução, por vezes, asfíxiante dos **espaços públicos**, definíveis estes pelo carácter gratuito e não discriminatório no acesso («a exclusão do gratuito é o horror da economia» diz-nos Michel Henschberg em «Nous nous sentions comme une Sale Espece», 1999). Mas, simultaneamente, caminhamos para uma sociedade onde o «acesso» é mais importante do que a «propriedade» criando-se um amplo espaço para novas formas de negócio e novos conceitos com potencial valor de mercado.

Ao longo do desenvolvimento da sociedade industrial o liberalismo foi a excepção, não foi a regra. Ele existiu, sobretudo, e a espaços, no Reino Unido ao longo do séc. XIX (ver Paul Bairoch «Commerce Extérieur et Développement Économique de l'Europe», 1976) e a marca dominante continuou a ser a do «excesso de política» e o pendor intervencionista do Estado na actividade económica. A sociedade pós-industrial, inversamente, inicia-se sob a **ascensão do ultraliberalismo** (nos países algo-saxónicos nos anos 80 do séc. XX) ao mesmo tempo que o **modelo do Estado-providência** na Europa vê os princípios altruístas presentes na sua criação darem sinais claros de esgotamento. Este retorno ao pensamento liberal faz-se suportado, acima de tudo, na crítica do Estado e do discurso político, em que, ao mesmo tempo que se advogava o afastamento do Estado dos assuntos económicos – exaltando-se os méritos da desregulação – se desvalorizava a política e se punha em causa a sua autonomia face ao predomínio da «razão» económica e dos princípios ditados pela sua tecno-estrutura.

## b) Económicos

- A **procura** ganha uma autonomia crescente e obriga a um trabalho de **conquista** por parte das empresas, traduzidos no incremento das áreas de «marketing» e na importância crescente dada à comunicação com o cliente.

- Assiste-se a uma crescente incorporação de componentes de **serviço** no produto e, em consequência disso, a um aumento das actividades de **serviços** na economia.

Os serviços, libertos da tutela da indústria, tornam-se um núcleo estruturante da economia e, cada vez mais, se inverte a relação de dependência indústria-serviços.

A «eficiência estática», centrada na máquina, dá lugar à «**eficiência dinâmica**», centrada no conhecimento e no trabalho intelectual, em que os produtos não se limitam a criar a respectiva necessidade (como sucedia anteriormente), mas visam constituir soluções para necessidades múltiplas e personalizadas.

Neste contexto, as economias de escala viram **deseconomias de escala**, a produção em «séries longas» é crescentemente substituída por «**séries curtas**» e por cadeias produtivas reajustáveis às diferentes procuras.

- A essência dos produtos está no **conceito** que os suporta e na forma como eles se relacionam com os utilizadores/consumidores e não mais na sua forma material.

Em consequência disto, o valor do produto desloca-se, cada vez mais, para fora das unidades fabris, dispersando-se por diferentes intervenientes em que o carácter intangível do seu contributo predomina.

Ou seja, a economia deixa de organizar-se verticalmente para se organizar **em rede**. Esta «economia em rede» é uma economia em que o **transaccional** cede o seu lugar ao relacional (ver A. Toffler, em «powershift», 1990),

ou seja em que a **relação de parceria** se substitui, de forma crescente, ao regime de sub-contratação e em que o que é decisivo é estar conectado e fazer parte de verdadeiros «**mosaicos de poder**» (de novo A. Toffler).

Ultrapassar a «cultura fordista», centrada em empresas «conglomerado» e apostar, sobretudo, em empresas «mosaico», concebidas como unidades articuláveis em rede de acordo com princípios de flexibilidade e orientadas para trabalhos mais especializados, ou mesmo concebidos «por medida», é a orientação que se torna dominante e a principal fonte de valor.

A verdadeira mudança, citando P. Moati (nomeadamente, em «L'Économie dos Bouquets», 2008), é que, antes, tínhamos «produtores de valor funcional» que se inscreviam numa lógica produtiva e se especializavam estritamente na base de competências tecnológicas e agora temos «**integradores**» que privilegiam uma lógica de mercado e revelam capacidade para assumir o papel de gestores de rede (ou de confeccionadores). Quem controla o **produto** não é mais quem fabrica as suas componentes materiais mas quem controla a rede e que, no limite, pode não exercer nenhuma intervenção directa naquelas componentes.

Aquilo que estrutura um produto já não tem por base identidades ou afinidades ao nível do processo de fabrico de uma mercadoria, mas assenta na satisfação de famílias de procuras, similares ou complementares.

Estas mudanças atingem conceitos fundamentais da economia e repercutem-se na própria forma como elas se inscrevem na contabilidade nacional. Conceitos como os de **investimento** (em que muitos dos serviços às empresas são considerados meros consumos intermédios), de **produtividade** (com a dificuldade em avaliar o capital-conhecimento), de **sectores exportadores ou transaccionáveis** (com as novas tecnologias comunicacionais e da mobilidade a mudarem continuamente o universo dos sectores em causa), perdem operacionalidade e escondem muitas novas realidades

económicas relevantes, devendo por isso ser utilizados com particulares cautelas.

A economia actual, também, não pode ser, de forma simplista, dividida entre **empresas exportadoras** e **empresas não exportadoras**. Se, no período áureo da industrialização das economias avançadas, a integração numa única organização da cadeia de valor de um produto (bem ou serviço) era um objectivo a prosseguir, em que os «inputs» fornecidos por terceiros estavam classificados como meros consumos intermédios, hoje o que se assiste é a uma **desagregação crescente da cadeia de valor dos produtos**, (bens e serviços) que consubstancia um quadro interrelacional entre empresas muito menos hierarquizado, baseando-se em parcerias dinâmicas e flexíveis. É da construção desta rede de empresas que depende o sucesso competitivo, não podendo o mesmo ser artificialmente desarticulado. Considerar por isso – como alguns economistas vêm fazendo no nosso país – que o conceito de empresa exportadora se aplica apenas às empresas que, formalmente, colocam o produto no exterior do país não faz qualquer sentido.

### **3. Uma nova síntese de contrários**

Mas, também a noção de uma sociedade «pós-moderna» fundada em princípios lineares e em completa ruptura com os valores passados e a de uma economia «pós-industrial» alicerçada no triunfo pleno de um mercado autoregulável e comandado por uma tecno-estrutura capaz de impôr, não apenas o «fim da história», mas, também, o «fim da política», sofreu sérios revezes na viragem do século e ao longo da última década, vindo a culminar na crise económica iniciada no Verão de 2007.

A crise foi, para alguns, a oportunidade para proclamarem o regresso ao modelo industrialista, cujo abandono estaria na origem da desconexão

entre a economia real e o mundo financeiro. A reindustrialização continua a ter fervorosos adeptos que vivem a nostalgia de um retorno a uma economia comandada pelos velhos paradigmas da economia industrial. Trata-se, contudo, de um projecto sem viabilidade, sendo que a ilusão desse possível retorno só contribui para fragilizar a resposta a dar aos desafios que devem ser a base das políticas económicas nas próximas décadas.

As economias avançadas para poderem competir no mesmo terreno com as novas economias emergentes teriam que pôr em causa o «welfare state» e com isso subverterem a sua organização social, sem esquecer o que isso representaria de um retrocesso de muitas décadas nos seus níveis de bem estar económico e social. Tal não impede que alguns autores considerem como inevitável a «certidão de óbito da classe média» (ver, nomeadamente, M. Gaggi e E. Nardozi «Law Cost – O Fim da Classe Média», 2006), e a necessidade de refundar uma sociedade na base de «novos operários», terciarizados ou não, constituintes da força de trabalho do futuro, e que apontam para uma crescente estratificação social.

Para outros, trata-se, sobretudo, de uma crise conjuntural que não deve ser objecto de qualquer abordagem «revisionista» que ponha em causa, quer o modelo neo-liberal, quer o papel dos mercados financeiros, cuja «exuberância irracional» – ou seja a sua crescente desconexão com a chamada «economia real» – apenas poderá recomendar alguma actuação macro-prudencial por parte dos poderes públicos. A introdução de limitações na livre circulação de capitais ou na liberdade de conceber criativos produtos financeiros não conduzirá senão a restrições de liquidez, que os defensores do «financiamento» da economia, consideram conduzir a uma duradoura crise de crescimento desta.

Mas, as respostas a dar em matéria de economia não passa, pensamos nós, por um regresso a um passado económico que anule os avanços sociais

e culturais ocidentais, nem que reduza a sua expressão política democrática. Elas também não são compatíveis com acreditarmos que a crise actual é um mero acidente de percurso e que o mundo ocidental pode passar por esta como por entre os «pingos da chuva» e limitar-se a seguir em frente, seja rumo a uma **hipermodernidade** (Lipovetsky), seja rumo a um **hiperliberalismo**.

O **«mundo plano»**, de que fala Thomas Friedman (em «O Mundo é Plano», 2006), a realizar-se, não reforçará a hegemonia dos países ocidentais, mas, inversamente, traduzir-se-á numa crescente aproximação destes às novas economias emergentes.

A «cultura mundo» é, em grande medida, Ocidental, no que isso significa de triunfo planetário da mercantilização, do domínio da técnica e da forma de conceber e racionalizar o processo económico. Mas o triunfo das novas economias implica abdicar de alguns dos valores, quer da modernidade, quer da pós-modernidade.

O ponto de equilíbrio desejável significa defender um **mundo multipolar**, longe das ilusões de uma centralidade europeia ou ocidental, mas compaginada em torno do aprofundamento das diferenças e especificidades regionais.

A sociedade e a economia pós-industrial não se baseia, no essencial, em princípios de **exclusão**, mas de **integração**. Vive a contradição e as antinomias como marcas de um mundo e de uma economia em **equilíbrio instável**, de **coexistência de contrários** e que, por isso mesmo, não se autoregulam. Daí a necessidade de um **papel regulador por parte do Estado** que introduza um equilíbrio entre **economia e política**. Como refere um insuspeito economista liberal francês, Nicolas Baverez («Le Monde» 02/08/11): «Jamais depuis les années 30 la politique n'a été aussi nécessaire face aux transformations radicales du système mondial». É que a crise do discurso político, que estamos a viver, não resulta de um excesso de política mas, pelo contrário, da sua reduzida autonomia e fragilidade (democrática) na condução da governação mundial.

A crítica, em si mesmo correcta, dos excessos de intervencionismo estatal na economia, rapidamente evoluíram para um discurso que punha em causa a própria função reguladora desse mesmo Estado. A resposta deste traduziu-se, muitas vezes, por um «**liberalismo de Estado**» (expressão utilizada por Pedro Lains em texto recente), com o qual, o suposto interesse das políticas públicas se materializa numa relação informal (e pouco transparente) envolvendo um conjunto de empresas privilegiadas e o poder político. Ora, pior do que um Estado «agente económico» activo é um Estado patrocinador de interesses privados particulares por mais relevantes que os mesmos possam ser para a economia e a sociedade.

Assim, a nova **sociedade pós-moderna** vive hoje confrontada com tendências de sinal diverso que são um cenário de **tensão criativa**, a que a **economia pós-industrial** não pode deixar de responder. Enumeram-se, como exemplos de focos de tensão que perdurarão no futuro próximo e donde poderão emergir novas sínteses produtivas, os seguintes:

- O «**hipermoderno**» em simultâneo com a «**barroquização**» dos **comportamentos** (com o regresso da «tradição» ou de formas «pré-modernas» de agir);
- O **individualismo**, associado a uma personalização dos consumos, face à emergência das **redes sociais** e à adesão a **grupos/famílias «electivos»**, já não segmentados socialmente mas culturalmente. A **moda** transforma-se em **modas** marcadas pelo ecletismo e pela multiplicidade de estilos (o «comportamento tribal» de que nos fala Lipovetsky);
- O «**aqui e agora**», marcado pelo «excesso» e pelo desperdício, em confronto com a crescente **consciência ecológica**, que se traduz na preocupação com o desenvolvimento sustentável e com o esgotamento dos recursos e se reflecte no crescimento do «eco-consumo»;

- A valorização do **serviço** e da qualidade deste e, por outro lado, o retorno da lógica do «**serviço mínimo**» – do «discount» até ao «fast food» e ao «low cost» – com o qual se procura, quer o acesso a novos consumos, quer resistir à perda de rendimentos não abdicando de consumos adquiridos.

Ou seja, em síntese, nem tudo o que é **contrário** é **contraditório** e o futuro que temos pela frente será marcado, em grande medida, por este **choque de contrários** que a economia é interpelada a gerir e a tornar realidades compatíveis, pela multiplicação de ofertas, mas também pela criação de produtos polivalentes.

## B. Da Crise do Sistema Financeiro à Crise da Europa do «Euro»

*«Ontem tínhamos o direito de sermos fatalistas dentro do optimismo, de futuro deveremos ser audaciosos dentro do pessimismo».*

*Alain Minc (2010)*

1. As **ideias neo-liberais** de uma economia auto regulável pelo mercado, após quase duas décadas triunfais, levaram as economias ocidentais até à crise financeira internacional de 2007-2009, reconhecidamente a mais grave desde a II Guerra Mundial. O rosto mais emblemático desse percurso que nos conduziu à crise foi, porventura, Alan Greenspan, que acabaria pedindo desculpa por ter errado ao adoptar uma política demasiado acomodante enquanto esteve à frente do FED, no período que vai de meados dos anos 90 a meados da década seguinte.

Com a crise instalada, as teorias Keynesianas, centradas na despesa pública como instrumento de retoma económica, reapareceram e ocuparam o palco principal, tendo servido de base teórica para a receita prescrita por todos os organismos internacionais que temiam uma repetição da crise de 1929 e dos erros então cometidos e colocavam todo o ênfase na necessidade de uma **política contra-cíclica**, caracterizada por investimento público, injeções de liquidez e uma redução do custo do dinheiro via taxas directoras dos bancos centrais.

O período áureo do neo-liberalismo, que se viveu nos anos 80 com a Sra. Thatcher e com Ronald Reagan, era encarado como algo definitivamente

ultrapassado por muitos daqueles que se tinham batido pela desregulação, a considerar agora que a «perspectiva friedmaniana» (do pai do neo-liberalismo, Milton Friedman) havia desvalorizado os «pré-requisitos» institucionais dos mercados» (citando a expressão usada pelo economista Dani Rodrik, em artigo recente). O combate à crise parecia ter sido eficaz, com os piores fantasmas a esfumarem-se em 2010 e o mundo a respirar de alívio, vendo-se as economias a retomarem uma tendência de crescimento, assegurando todos que tinham apreendido devidamente a lição.

Nessa quase euforia poucos repararam no facto de a retoma em curso ter como contrapartida um forte agravamento dos défices das contas públicas da maioria dos países. Num curto espaço de tempo, passámos a estar confrontados com a «**crise do euro**» cuja primeira manifestação tem lugar na Grécia, confrontada com uma dívida pública enorme e com a perspectiva de incumprimento dos seus compromissos financeiros. O ponto crítico, contudo, e ao contrário do que se procurou fazer crer, não estava ancorado num maior desequilíbrio das contas públicas da «zona euro», pois mesmo que se olhe apenas para os países da «periferia» da moeda única europeia, outras economias apresentavam défices equivalentes e, em alguns casos, mais acentuados. O que fez com que as dívidas soberanas excessivas degerassem em crise precisamente na «zona euro» não pode ser explicado com base em meros exercícios de finanças públicas, como aliás a situação de outra economia fortemente deficitária – os E.U.A. – claramente comprova.

No epicentro da crise do euro estiveram factores de natureza económica e política que resultaram da junção de **duas dinâmicas fragilizantes**: a de uma **economia globalmente em perda**, no contexto da globalização e de um mercado interno cada vez menos protegido, e a de uma **zona monetária** criada sem os necessários instrumentos de política para enfrentar eventuais choques assimétricos, a que se juntou uma notória ausência de direcção política com a prioridade de defender esta zona monetária.

Não subsistem grandes dúvidas de que, se tivesse havido uma resposta política firme e concertada em defesa do euro no momento em que a crise obrigou a Grécia a capitular (e era já visível o efeito sistémico desta), o problema podia ter sido resolvido num espaço de tempo curto e com um custo relativamente baixo para o conjunto da U.E.M.. Mas, como os mercados antecipavam, a Europa fez então exactamente o contrário do que uma política de defesa do euro recomendava, optando por tentar isolar a Grécia, recusando-se a reforçar os níveis de integração monetária, que passariam por uma mutualização da dívida grega. A única estratégia visível foi a de «pôr dinheiro em cima do problema», mantendo uma política monetária praticamente indiferente a estas perturbações.

Recusando-se a aceitar a existência de uma «**crise do euro**», dirigentes máximos do Eurogrupo continuaram, até hoje, a considerar que a crise era apenas a de alguns países «sobreendividados» que, no essencial, por culpa própria, necessitaram de «pedir ajuda» aos outros países do euro.

Mas, é hoje relativamente claro que o «**modelo**» de construção da U.E.M. teve por base um conjunto de pressupostos erróneos, resultantes de um consenso assente no mínimo denominador comum e numa doutrina monetária desajustada da realidade.

A construção da U.E.M. baseou-se nos princípios da ortodoxia monetarista – cara, sobretudo, aos responsáveis da política económica alemã – que, no essencial estipula que:

- A estabilidade financeira pode ser garantida com uma política monetária neutra e exclusivamente centrada na variável inflação (único objectivo atribuído à actuação do BCE) e a ser monitorada por via das taxas directoras do banco central;

- Numa «zona monetária» os desequilíbrios se resolvem através da actuação das forças de mercado, garantida a livre circulação de bens, pessoas e capitais, não havendo lugar a «choques assimétricos» pelo que, em nenhuma circunstância se deve contemplar a possibilidade de intervenções de terceiros visando suprir problemas de financiamento dos Estados-membros (o célebre art. 125 do Tratado de Lisboa).

Estas duas ideias foram claramente postas em causa com a crise actual da «zona euro», mostrando quanto a U.E.M. não estava preparada para lidar com a mesma.

Na realidade, o controle dos agregados monetários é assimétrico, gerando excesso de crédito na fase ascendente do ciclo financeiro e que as taxas de juro não regulam, enquanto, ao mesmo tempo, os «choques» a que os países estão sujeitos são também eles desiguais e não podem solucionar-se apenas com base na estabilidade monetária da zona coberta pela «moeda única», olhando simplesmente para os aspectos macroprudenciais. Ou seja, a teoria dos «mercados eficientes» não funciona quando a moeda é praticamente o único denominador comum dos países, o que tornou o défice de políticas de integração e coesão particularmente notório, fazendo mesmo com que a aplicação, neste contexto, de uma política monetária única tenha sido um factor de agravamento da crise.

Neste quadro, de pouco vale remeter a causa da crise para o comportamento dos mercados, até porque, ao contrário de várias leituras que têm sido feitas, não estamos perante nenhum fenómeno de irracionalidade por parte destes, nem os mercados conduzem a sua acção numa lógica predadora. Quanto muito, poderá atribuir-se-lhes uma atracção de «risco» e de conseqüente expectativa de lucro excessiva e destabilizadora na fase ascendente do ciclo, que uma regulação atenta (nomeadamente no caso dos bancos) poderia ter travado.

Mas o facto é que os mercados se confrontam com um quadro de incerteza e de vulnerabilidade, em que coexistem duas realidades distintas com sinais evidentes de actuarem de forma desconcertada: de um lado, a U.E.M. e o espaço conjunto da «moeda única» e do outro cada país isoladamente, sem os tradicionais instrumentos de política monetária e cambial, base do combate às crises financeiras, mas colocados numa posição de serem os responsáveis únicos pelo cumprimento dos seus compromissos perante os credores.

Neste sentido, a crise é – como quase sempre sucede nestas situações – uma **crise de confiança** no sistema, nas políticas, no comportamento da economia. Ora, para restabelecer a confiança dos mercados e a normalização dos seus comportamentos de pouco servem os apelos à moderação ou a exorcização pública dos «maus alunos» da moeda única (supondo-se que «os bons alunos» serão poupados). A normalização consegue-se quando o risco real de desagregação do euro ou a possibilidade de qualquer dos países da moeda única declarar falência («default») for claramente afastada, compromisso que, na situação presente, apenas a U.E.M. no seu conjunto pode assumir.

A apreciação do «risco» (quer sub-avaliado quer sobre-avaliado) e a sua volatilidade, num contexto marcado não apenas por assimetrias de informação, mas por uma manipulação desta, impedem que se possa falar de «justo valor» a propósito de títulos financeiros (sejam públicos ou privados). O valor de mercado é por natureza manipulável e enganador. Por isso, também a avaliação dos activos, feita nesta base, não é adequada. Os títulos apelidados de «tóxicos» ou de «lixo» reflectem o real dos produtos que suportam? Podemos gerir a contabilidade dos países e das organizações apenas com base nos «preços de mercado»? O «risco» de um país quando os juros são multiplicados num curto período de tempo, dezenas de vezes, acompanha o do crescimento destes? É evidente que a resposta a estas questões só pode ser negativa. As dinâmicas de mercado tendem sempre a ter um carácter

cumulativo que não é racionalmente travável e que gera comportamentos miméticos.

Mas não nos afastemos do essencial, pois a questão central da «zona euro» tem a ver, sobretudo, com a perda progressiva do seu peso económico à escala mundial, fruto de um menor crescimento, seja em termos absolutos, seja em termos relativos (nomeadamente face aos E.U.A. e às economias emergentes do continente asiático).

O PIB da «zona euro», que em 1995 representava 19.3% do Produto mundial, em 2010 já só representa 14.6%, claramente abaixo do dos E.U.A., cuja contribuição se situa nos 19.5%, e do somatório das duas maiores economias emergentes, China e Índia, que mais do que duplicaram o seu peso, em pontos percentuais nos últimos 15 anos, atingindo em 2010 os 19.1%. [quadro 1].

Pior do que tudo isto, a economia liderante da «zona euro», a Alemanha, regista um claro défice de investimento nas áreas fundamentais de inovação e que no futuro serão condição de maior competitividade: nos investimentos imateriais e na «economia do conhecimento». Em percentagem do produto estes investimentos são há vários anos muito inferiores aos dos E.U.A. e ficam mesmo aquém dos realizados por vários países da própria U.E., revelando uma economia alemã muito dependente do modelo industrialista e da lógica de crescimento resultante da II Revolução Industrial novecentista, acreditando que a competitividade futura das economias assenta nos mesmos princípios desta.

Acresce que a Alemanha se tornou fortemente dependente do exterior sendo já catalogada como uma «economia de bazar», dado que o «made in Germany» não resiste à externalização/deslocalização das empresas alemãs e é, cada vez mais, conotado apenas com uma marca de prestígio, que a

Quadro 1  
**Peso do PIB no Produto Mundial**

	«Zona Euro»	E.U.A.	China + Índia
1995	<b>19.3</b>	<b>22.9</b>	<b>9.0</b>
1996	<b>18.9</b>	<b>22.9</b>	<b>9.4</b>
1997	<b>18.6</b>	<b>23.0</b>	<b>9.7</b>
1998	<b>18.7</b>	<b>23.4</b>	<b>10.2</b>
1999	<b>18.5</b>	<b>23.7</b>	<b>10.6</b>
2000	<b>18.4</b>	<b>23.6</b>	<b>10.8</b>
2001	<b>18.3</b>	<b>23.3</b>	<b>11.4</b>
2002	<b>18.0</b>	<b>23.1</b>	<b>11.8</b>
2003	<b>17.5</b>	<b>22.8</b>	<b>12.5</b>
2004	<b>17.0</b>	<b>22.5</b>	<b>13.0</b>
2005	<b>16.5</b>	<b>22.3</b>	<b>13.8</b>
2006	<b>16.2</b>	<b>21.7</b>	<b>14.6</b>
2007	<b>15.9</b>	<b>21.0</b>	<b>15.7</b>
2008	<b>15.5</b>	<b>20.4</b>	<b>16.5</b>
2009	<b>15.0</b>	<b>19.9</b>	<b>18.2</b>
2010	<b>14.6</b>	<b>19.5</b>	<b>19.1</b>

Fonte: FMI

inerente erosão temporal não deixará de enfraquecer. A produtividade alemã nos últimos anos, assentou muito na contenção dos custos salariais obtidos, em grande medida, com mão-de-obra não alemã e em concorrência directa com as outras economias do euro. Ao cortar na despesa pública a Alemanha enfraquece a sua capacidade de inovação, deixando as empresas a suportarem a maior parte deste esforço, que fica obviamente mais limitado.

2. A tentativa de a Europa segurar a sua base industrial em competição directa com as novas economias emergentes revela-se não só incompatível com o seu **modelo social**, como não trará a continuada perda de peso do conjunto das economias europeias e, em especial, das que fazem parte da «zona euro». Por outro lado, as políticas que enfraquecem a **procura interna** ao nível deste espaço económico e que incentivam uma crescente abertura à entrada de produtos vindos de fora da U.E., muitos deles beneficiando de claras situações de «dumping» e, concedida quase sempre sem respeito pelo princípio da reciprocidade, fazem-na perder aquilo que sempre foi uma elevada mais valia da Europa, ou seja, um mercado interno com mais de 400 milhões de consumidores e com um significativo poder de compra. Esta é a base nuclear do peso que a Europa tem em termos de comércio internacional, que no final do século passado se traduzia em quase 50% das exportações mundiais e que fez da Alemanha, durante um longo período de tempo, o maior exportador mundial. Em 2009 o comércio intra-U.E. de bens e serviços representou 47.5% do PIB dos respectivos países membros, o que é um valor relevante e torna este num mercado essencial e, ainda durante longos anos, incontornável para os países da União.

A desaceleração do crescimento das principais economias europeias, acompanhada de uma retracção no crescimento do consumo e da procura interna, na ânsia, primeiro de adquirir competitividade externa e, depois, de sanear as respectivas finanças públicas, ao mesmo tempo que mantêm uma moeda forte que reduz a competitividade fora da «zona euro» dos produtos

dos respectivos países, adoptam, em geral, políticas mais restritivas em termos de investimento público e de concessão de crédito, é algo de incongruente e que só pode acentuar e prolongar a dinâmica de enfraquecimento do espaço europeu. Mas nem o «euro» forte torna este mais apetecível para os mercados, comparativamente ao «dólar» (fraco), quando os países que o adoptam apresentam sinais de fragilidade sistémica.

Na realidade, a ausência de direcção política a que aludimos reflecte, sobretudo, diferentes leituras do projecto europeu e do seu aprofundamento e traduz, no presente, níveis distintos de comprometimento com o mesmo.

Para uns, o essencial da crise assenta num défice do projecto «Europa», cuja superação passa pela necessidade de reforçar os instrumentos comunitários de decisão; para outros, o problema está na impossibilidade de conjugar «várias Europas», com níveis de competitividade distintos, diferentes prioridades e, porventura, gestões públicas qualitativamente diferenciadas. Para os primeiros, a solução é o reforço da solidariedade europeia, entendida, pela maioria daqueles, como a construção de um projecto com uma maior base **transnacional**, em que sejam reforçados os meios e os poderes das instituições comunitárias através da transferência de competências dos Estados nacionais.

Para outros, os «melhores» países não têm que suportar os custos da ineficiência ou do laxismo dos «menos capazes», pelo que deverão ser estes a criarem, por si mesmo, as condições para integrarem um espaço económico e monetário que, tornando-se cada vez menos fechado sobre si próprio, se afirma na relação competitiva directa com outras economias, alinhando por isso as orientações liberalizantes da Organização Mundial de Comércio (O.M.C.). A defesa da «zona euro» é feita com base num «governo europeu» dirigido pelos «melhores países» (os que têm maior peso, antes de mais) e, por isso, os defensores desta orientação opõem-se a qualquer enfraqueci-

mento da sua base intergovernamental. Os repetidos encontros «informais» entre a chanceler alemã e o presidente francês, que visam concertar as políticas a seguir na «zona euro», são a afirmação desta linha de pensamento, mesmo que o grau de condescendência expresso a esse respeito pelo conjunto de países que compõem a U.E.M. não seja depois acompanhado por propostas que efectivamente possam ter impacto na superação da crise com que a Europa se confronta, transparecendo para a opinião pública mais aquilo que os divide do que aquilo em que convergem.

Sejamos claros, o governo alemão não deseja que, neste momento, o euro acabe ou que a União Europeia se desagregue, pois tem a noção do preço que daí resultaria para a própria Alemanha. O que mudou nos últimos tempos não foi sequer o renascer súbito de um sentimento de pendor nacionalista (que esteve sempre presente e de que a Alemanha não detém em exclusivo), mas sim a visão que os dirigentes alemães têm da economia mundial e da posição da Alemanha nesta. Conscientes da perda de relevância do espaço europeu no seu conjunto, procuram rebalancear o quadro geral do seu relacionamento projectando-o de forma crescente para fora do espaço da UEM, mesmo que isso possa implicar um enfraquecimento desta e dos níveis de relacionamento com algumas economias do euro (embora, também, sabendo que o conjunto da U.E. representa ainda mais de 60% das exportações alemãs). Este balanceamento das posições da Alemanha, em que se confrontam directamente os interesses do seu sector financeiro, suspenso dos créditos que possui em economias da «periferia do euro», e do seu sector industrial, apostado na conquista de mercados nas economias com maiores níveis de crescimento e conjugado com as prioridades diferenciadas que percorrem os vários países da «zona euro», explicam a **crise política** que se vive, o «correr» atrás dos acontecimentos e as constantes flutuações de posições, expressas num quadro em que manifestamente o poder e a autonomia da Comissão Europeia se encontram muito debilitados e confrontados com a pulverização de «poderes paralelos».

3. O dilema com que a Europa se debate assenta, assim, em duas realidades estruturantes que condicionam o seu futuro:

- O projecto de criação do euro, nas condições em que ocorreu e com a base institucional que o suporta, foi uma aposta de alto risco, uma fuga para a frente, para de alguma forma ocultar as fracturas que já então existiam ao nível da U.E. e que na última década se acentuaram;

- As diferenças acentuadas entre países ao nível da U.E.M. potenciam choques assimétricos que requerem ou políticas diferenciadas ou uma vontade firme em optar por uma maior solidariedade interna aprofundando, simultaneamente, as políticas de coesão ao nível da U.E..

O discurso, alimentado por representantes destacados das economias com maior peso no euro ou com uma posição resguardada em termos de dívidas soberanas, acentua no seguinte:

- A divisão entre um «Norte» («centro») disciplinado e cumpridor que não está sujeito nesta fase à pressão dos mercados financeiros em matéria de endividamento público e um «Sul» («periferia») laxista e que gastando mais do que aquilo que tem, pretenderia viver à custa dos contribuintes dos países cumpridores. Este discurso, promove, nomeadamente, sentimentos antiooperantes nas próprias opiniões públicas destes mesmos países.

A consequência maior a tirar desta abordagem é a de que conceder ajuda financeira aos países «incumpridores» não pode comportar uma atitude de «aleas moral» mas deve ter incorporado uma componente de penalização para estes, traduzido em condições suficientemente duras («spread» da dívida, prazo de amortização e programa de austeridade que acompanham o mesmo), para que os «excessos não se repitam».

Esta visão «moralista» da crise e a lógica punitiva que encerra além de perigosa é, em si mesma, encobridora de alguns pontos essenciais. Retenham-se, apenas, duas realidades relevantes:

- Os primeiros países a não cumprir os critérios sobre gastos públicos foram precisamente a Alemanha e a França que forçaram a Comissão Europeia a recuar na adoção de uma posição firme relativamente a países incumpridores e a «meter o PEC na gaveta» (a punição pelos desvios deve ser feita no quadro do funcionamento da UEM não sujeitando as mesmas a avaliações pelo mercado). Também os países nórdicos nos anos 90 tiveram crises financeiras graves que fizeram disparar os respectivos défices públicos para valores acima dos 10% do PIB (casos da Suécia e da Finlândia, em 1993 e 1994 respectivamente), ao mesmo tempo que a dívida pública duplicava ou quase triplicava (no caso da Finlândia). A existência de moeda própria e de um Banco Central emissor permitiu-lhes, contudo, superar a crise sem entrarem em incumprimento, embora a Finlândia tivesse atravessado 4 anos de recessão económica.

- Os défices de alguns países do «euro» foram a tradução dos desequilíbrios acentuados nas suas balanças comerciais em resultado do contributo para as exportações das grandes economias «exportadoras» do euro. O discurso da «Europa de convergência» serviu e foi promovido por estas quando as transferências de verbas dos países mais ricos para os países mais pobres, regressava à origem pela venda de bens e serviços dos primeiros aos segundos. O que durante vários anos permitiu ainda que a Europa pudesse manter-se algo protegida face à concorrência externa e preservar no seu centro o modelo social europeu, enquanto a estrutura produtiva da «periferia» era mantida, não se ajustando às novas realidades da globalização económica.

Mas mesmo os défices dos países da «periferia», traduzidos em maior endividamento externo na maioria deles, foi compensador para os países do centro. Na realidade, como agora é público e notório, os maiores em-

prestadores/compradores externos de dívida soberana foram os bancos dos referidos países do «centro» do euro, que o fizeram, não por qualquer altruísmo ou espírito de solidariedade europeu, mas porque esperavam com isso obter maiores remunerações do investimento realizado do que obteriam se se limitassem a comprar dívida pública alemã.

A questão com que a Europa se viu confrontada é a de que:

- A dimensão da crise é sistémica e as medidas que cada país isoladamente possa tomar já não resolvem o problema da desconfiança dos mercados em relação à consistência do projecto do «euro».

- As políticas adoptadas até ao momento não conseguiram romper com a «quadratura do círculo», encadeada sequencialmente em: dívida → austeridade → recessão económica e agravamento da dívida (reflectida na perda de valor dos respectivos títulos e consequente aumento dos juros indexados aos mesmos), até porque, havendo uma recessão, o peso da dívida em percentagem do PIB aumenta automaticamente.

Não existe, contudo, qualquer efeito directo entre a dimensão da dívida externa de um país e a sua entrada em «default», como o prova o facto (ver «This Times is Different Eight Centuries of Financial Folly» de Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, 2009) de mais de metade dos países que entre 1970-2008 entraram em incumprimento terem no respectivo ano um rácio dívida externa/PNB inferior a 60%, como era o caso do México em 1982 (47%) e da Argentina em 2001 (51%). Os níveis de «intolerância» à dívida externa variam em função de outros factores económicos, mas também políticos. Nos primeiros destacam-se os factores associados ao perfil da dívida e à dependência externa em matéria de balança comercial, nos segundos a credibilidade do país e da sua governação são factores de peso no momento de obter financiamento dos mercados. As medidas «conjunturais» que os

Estados possam tomar quando estes são «sinalizados» pelos mercados têm, contudo, uma reduzida eficácia e raramente não acabam em incumprimento ou em renegociação da dívida.

Romper com este quadro implica, nomeadamente:

- Que a nível da «zona euro» sejam adoptadas medidas de âmbito geral que façam com que os encargos com a dívida passada ou com empréstimos futuros (nomeadamente os realizados via Fundo de Estabilização Económica e Financeira – FEEF) não agravem o défice das contas públicas e sejam compatíveis com a retoma do crescimento.

- Que, por seu turno, as medidas de contenção orçamental não asfixiem a retoma económica e permitam algum reequilíbrio orçamental, por via do aumento do crescimento económico, estabelecendo um quadro temporal de reajustamento suficientemente alargado.

Isto significa juros mais reduzidos e prazos mais dilatados no pagamento dos créditos concedidos, metas e medidas macroeconómicas a aplicar por cada país que não provoque uma depressão continuada e agravada da economia que, não só faça crescer a dívida, apesar da redução do défice primário das contas públicas, como também destruam parte significativa do tecido produtivo e do capital envolvido, cujo restabelecimento implique montantes avultados a longos anos de recuperação (para cima de uma década).

4. No futuro tudo aponta para uma economia assente numa partilha de poder à escala mundial, com duas realidades tendencialmente entrecruzáveis mas, em grande medida, complementares: de um lado, os novos países industrializados de mão-de-obra barata mesmo nos perfis mais qualificados e, do outro, os «centros» de produção de novos saberes, novos conceitos e novos serviços de alto valor acrescentado, estruturados no interior de plataformas

locais ou regionais (e não tanto à escala de cada país), dotadas de infraestruturas e de sistemas de ensino, de investigação e de comunicação de excelência e competindo entre si, não tanto em função dos custos salariais, mas da capacidade de inovar e criar conceitos de maior valor acrescentado.

A «velha» Europa, que não reúne, em definitivo, condições para se moldar ao primeiro perfil arrisca-se agora a perder uma posição de destaque no segundo. Poderá apostar, ainda, numa solução intermédia, que implique virar-se, de novo, mais sobre si própria, preservando, desse modo, os seus diferenciais competitivos e o seu modelo social, o que implica, de alguma maneira, conter uma abertura indiscriminada e praticamente unilateral ao exterior. Esta será, porventura, a forma mais realista de compatibilizar num único cenário um modelo de «industrialização avançada», que a Alemanha pretende corporizar e que está longe de ter o seu futuro assegurado numa concorrência aberta com outras economias, com um modelo mais centrado em «serviços de valor acrescentado» em que, sobretudo as pequenas economias europeias, poderão especializar-se.

Mas, se queremos a manutenção do **actual projecto europeu**, não restam muitas dúvidas de que isso implica, ao nível político, para ser sustentável, uma opção por «Mais Europa», com transferência de soberania dos Estados para as instâncias comunitárias, embora, acompanhada por um maior controle dos cidadãos no funcionamento destas. Ou seja, menos soberania dos países, compensada com mais democracia ao nível da União Europeia enquanto realidade integradora.

A «fuga para a frente», que alguns países da U.E. sentem a tentação de concretizar, apostando num quadro que privilegie um relacionamento directo e bilateral com outras regiões ou países, está longe de ter um garantido sucesso para os mesmos. Os novos mercados que agora se abrem, que perspectivas de evolução asseguram a médio e longo prazo? A transferência

de competências e do «know-how» para fora da Europa que garantias dá de retorno? Quais os sectores em que a Europa pode basear uma competitividade futura continuando a alimentar os mercados emergentes?

A Europa precisa, sem dúvida, de romper com formas enquilosadas e insustentáveis do seu passado, mas mantendo a sua matriz histórica e os seus valores essenciais, que são o que de melhor pode projectar e potenciar além-fronteiras. Renunciar a fazer da Europa a «mais competitiva economia do planeta» (visão megalómana e que quase caiu no ridículo em menos de uma década) não significa abdicar de querer ser a melhor em muito daquilo que faz e produz, jogando com a pluralidade e a diversidade do espaço europeu, apostando numa integração fundada mais na complementaridade que na concorrência directa entre Estados membros.

Uma coisa é, contudo, certa, esta crise não reforça no imediato, os sentimentos pró-europeus, mesmo de muitos dos seus mais convictos adeptos. Pelo contrário, alimenta a defesa de valores nacionais, seja, exacerbando indesejáveis nacionalismos e manifestações de rejeição/exclusão do «outro», seja impulsionando a emergência de valores identitários sublimados e o reencontro com uma vontade colectiva regeneradora. Valorizando esta segunda tendência como uma forma de viver a crise, ela confrontar-nos-á, em última instância, se a soubermos integrar, com os próprios limites e insuficiências de uma acção confinada ao quadro de actuação de cada país e permite – esperança que mantemos – compreender melhor o alcance de um projecto à escala europeia. Menos voluntarista mas, porventura, mais estruturado e partilhado.

Para isso, repetimos, é essencial não escamotear as pluralidades e diferenças existentes, evitando centrar o debate nos custos de não termos uma «zona económica» óptima, o que conseqüentemente, alimenta o princípio, desagregador em si mesmo, de que cada um deve resolver os seus problemas e pagar o preço das suas incapacidades, mas inversamente, avaliando os custos

**para todos** de uma «**não Europa**», confrontando, sobretudo, os que mais contribuem financeiramente com as perdas que teriam resultantes do fim do projecto europeu ou de uma Europa dividida entre um «Norte» e um «Sul» e os mais vulneráveis com o significado de uma maior soberania formal quando a economia lhes retira toda a autonomia de actuação. Como escrevia recentemente Martin Wolf (no Financial Times) «os credores precisam de devedores».

5. O que é determinante para os países entrarem ou não em situação de incumprimento não é tanto o volume da dívida pública como o que têm que pagar pela mesma. Ou seja, o «prémio de risco» que os mercados atribuem aos diferentes países e que se materializa no serviço da dívida é que é decisivo. Como refere Paul de Grauwe (em entrevista ao jornal «Público» de 23/11/2011) «*com taxas de juro de 10% impostas pelo mercado, qualquer país é insolvente, até a Alemanha*».

Atacar simultaneamente a dimensão da dívida e o défice das contas públicas, num quadro de medidas recessivas que provocam a contracção da economia e, automaticamente, fazem subir o rácio de ambos os indicadores relativamente ao PIB não é possível. Se a taxa nominal de crescimento da economia for inferior às taxas de juro da dívida esta continuará a crescer, salvo se se conseguir executar orçamentos com um saldo primário largamente superavitário. A não ser este o caso, só é possível baixar o montante da dívida renegociando-a através das chamadas «hair-cut», o que implica que os credores suportem perdas correspondentes ao valor cortado. Mas, como grande parte dos credores ou são instituições públicas (BCE, nomeadamente) ou instituições bancárias europeias em risco de ficarem descapitalizadas, as «perdas privadas» rapidamente se transformam num novo problema orçamental para os Estados (quer dos países a quem a dívida é «perdoada», quer dos países com créditos a receber).

A recapitalização dos bancos, sobretudo em contextos, em que o mercado interbancário lhes está vedado, obriga a que a mesma seja, pelo menos em parte, suportada ou pelos orçamentos de Estado ou pelos pacotes de ajuda aos que recorreram ao Fundo Europeu e ao FMI, e, em qualquer

dos casos, com efeito no montante da dívida pública, pois o que se corta por um lado é acrescentado por outro.

Daí que, se a União Europeia e os responsáveis pela política da «zona euro» se limitarem a prescrever planos de austeridade para os Estados em maiores dificuldades, fazendo-o, ainda por cima, num misto de política de restrição orçamental e de política sancionatória, o efeito daí resultante é o agravamento da crise.

Se depois – e numa situação limite – a mesma União Europeia, decide ou pôr algum dinheiro em cima do problema, porque é preciso acautelar, em alguma medida, o interesse dos credores, ou fazer «cortes» na dívida, a única coisa que está a conseguir é gerar um efeito sistémico redobrado, com os mercados a anteciparem que casos similares ocorrerão.

É por isso que, se se quer salvar o euro, é necessário uma outra política e um outro discurso por parte dos principais responsáveis da União Europeia. Mesmo sabendo que temos pela frente um longo trajecto a percorrer.

Como vem sendo dito por um número crescente de analistas, medidas pontuais, casuísticas e mitigadas para enfrentar situações de ruptura eminente não resolvem nenhum problema essencial, não invertem a desconfiança dos mercados e contribuem mesmo para acumular e ampliar as dificuldades futuras. Os discursos do tipo «no passado não fomos suficientemente duros com os prevaricadores da zona euro», proferidos pela Chanceler Merkel, além de só poderem ser lidos como um exercício autopunitivo, não ajudam de todo a resolver a crise do euro.

A realidade é que a U.E. ao conduzir a sua política de combate à crise com base na **política orçamental dos Estados** não está em condições de sair vencedora do mesmo, para mais quando a única política verdadeiramente comum, a **política monetária** está emparedada por dois únicos objectivos: **evitar a inflação** (na base de um tecto de 2% fixado de forma

arbitrária e sem contemplar outros parâmetros económicos) e manter o **euro sobrevalorizado**.

É frequente ouvirem-se elogios à actuação do BCE durante a presente crise, pela minha parte não subscrevo a ideia de que a actuação do BCE tenha estado de acordo com as exigências da situação de crise que vivemos. Certamente por constrangimentos externos, mas também por falhas próprias.

Em relação ao instrumento taxa de referência, a mesma andou, muitas vezes, em contra-ciclo, como sucedeu quando em plena crise do sistema financeiro, o BCE resolveu aumentar a referida taxa (em Julho de 2008) e, já em 2011, quando em plena crise do euro, por duas vezes, voltou a aumentar a taxa para depois de alguma forma reconhecer o carácter precipitado da medida. Em relação a comprar títulos de dívida pública no mercado secundário – acção absolutamente indispensável para travar a subida descontrolada dos juros em resultado da quebra de valor dos títulos de dívida – fê-lo é certo, com um efeito positivo, mas sempre com algum atraso, numa dimensão insuficiente e transmitindo para os mercados a ideia de que em breve iria deixar de intervir e que o fazia claramente a contragosto. Por outro lado, Jean Claude Trichet, enquanto esteve à frente do BCE, foi, sempre, um dos arautos do discurso punitivo contra os Estados incumpridores e em nenhum momento defendeu o alargamento dos poderes do BCE, antes vangloriando-se da pretensa autonomia de decisão do Banco que, nos parâmetros em que se movimentava, não serviam para grande coisa. Com a entrada em funções do novo presidente do BCE, o italiano Mário Draghi, um primeiro sinal positivo foi dado (Novembro 2011) com o Banco a baixar em 0.25 p.p. a taxa de juro de referência, embora tendo, de seguida, o mesmo Mário Draghi, alinhado pela visão ortodoxa e «minimalista» que os próprios estatutos do BCE consagram, no que se refere à intervenção do Banco no mercado da dívida soberana.

Para «salvar» o euro (e é disso que se trata) é necessário dar uma respos-

ta com outra dimensão, com outra ousadia e com um carácter global que a Europa não tem sido capaz de executar.

Ora, um primeiro pilar dessa política passaria precisamente pelo Banco Central e pelo reforço dos seus poderes de intervenção, permitindo-lhe assumir o estatuto de «financiador em último recurso», fazendo uso – como qualquer Banco Central – da capacidade de criar moeda, assegurando por essa via junto dos mercados que nenhum país do euro entraria em «default».

Se isso fosse feito, a criação do Fundo Europeu de Estabilidade Económica (FEEF) não seria sequer necessária, nem assistiríamos à triste situação de ver a Europa de «mão estendida» a pedir às economias emergentes (até há pouco tempo ditas «subdesenvolvidas») para financiarem o Fundo, porque, mais uma vez, alguns países (os que mais beneficiam com o euro) acham que devem receber mas não devem pagar mais. As respostas que obtiveram, até ao momento, são mais um exemplo da humilhação a que a Europa se vem sujeitando.

Um segundo aspecto essencial prende-se com a criação de um **«governo económico da Europa»**, que a «zona euro» admitiu poder dispensar e que, como é hoje claro, sem ele não é possível manter o projecto da «moeda única». Como refere em texto recente o ex-ministro alemão Joschka Fischer «o problema da Europa não é o que aconteceu [refere-se à crise da dívida soberana] mas sim o que não aconteceu: a criação de um governo europeu comum».

Os directórios informais, a multiplicação de poderes paralelos e concorrentes entre si não são uma boa solução. O que a Europa precisa não é de mais ruído, nem de trazer para dentro de si as lógicas nacionais e os respectivos interesses particulares, mas de uma **integração política e económica efectiva**. Ou seja, um caminho em que a condução da política europeia se faça, não pela subordinação directa dos mais fracos aos mais fortes, mas pela afirmação de um projecto europeu orientado por objectivos comuns, por critérios de coesão e solidariedade, mas também capaz de impor regras aos

países e de as fazer cumprir. Neste novo desenho da Europa a soberania dos Estados será, seguramente, mais partilhada, perdendo capacidade de decisão autónoma face à afirmação de uma soberania europeia reforçada a que alguns chamariam já de embrião de uns verdadeiros Estados Unidos da Europa. Os países vão perder soberania, o que desagrada a muitos, mas a alternativa é mantermos uma soberania formal em cada Estado, com um generalizado empobrecimento e uma marginalização económica crescente dos mais débeis.

Optar pela Europa, significa, sem dúvida, a criação de um verdadeiro orçamento comunitário e de um controle efectivo sobre os orçamentos dos Estados membros, a emissão de títulos de dívida europeus (os «eurotítulos»), uma política fiscal harmonizada no espaço europeu e a criação de um verdadeiro sistema financeiro europeu em que possam existir bancos verdadeiramente europeus e não meramente nacionais, mesmo com expressão à escala europeia.

Na situação actual (de um justificado eurocepticismo) este não é um caminho fácil, nem de concretização imediata mas afigura-se ser a única via para preservar o projecto de construção europeia e nisto convergindo um número crescente de observadores e responsáveis políticos europeus, muitos dos quais ainda há relativamente pouco tempo nem queriam ouvir falar da palavra «federalismo». Mas será que a maioria dos europeus está preparada para o aceitar? Podemos levar por diante um projecto europeu contra a vontade democraticamente expressa dos seus cidadãos? É para nós claro que a Europa só pode avançar em termos económicos se avançar em termos políticos, e este último avanço só pode ser sinónimo, como referimos anteriormente, de mais democracia ao nível da União Europeia. A famosa «gaffe» da Dra. Manuela Ferreira Leite de que o «melhor era suspender a democracia durante seis meses, para pôr tudo na ordem», limitou-se a expressar em voz alta o que muitos pensam em surdina e que, de forma velada, a crescente subordinação da política à tecnocracia vem alimentando com a criação de uma «ordem superior» que se impõe ao sentido de voto dos cidadãos.

## **II. A Economia Portuguesa: a Crise e os Bloqueios Estruturais ao Crescimento**



## A. O Cenário de Partida

Olhando agora, especificamente, para o nosso país o que temos diante de nós, é um cenário, sem dúvida, inquietante, que importa analisar com rigor e sem ilusões sobre as implicações que terão no nosso futuro imediato, mas abordando as dificuldades não como uma fatalidade paralisante mas como o despertar de um novo impulso desafiante.

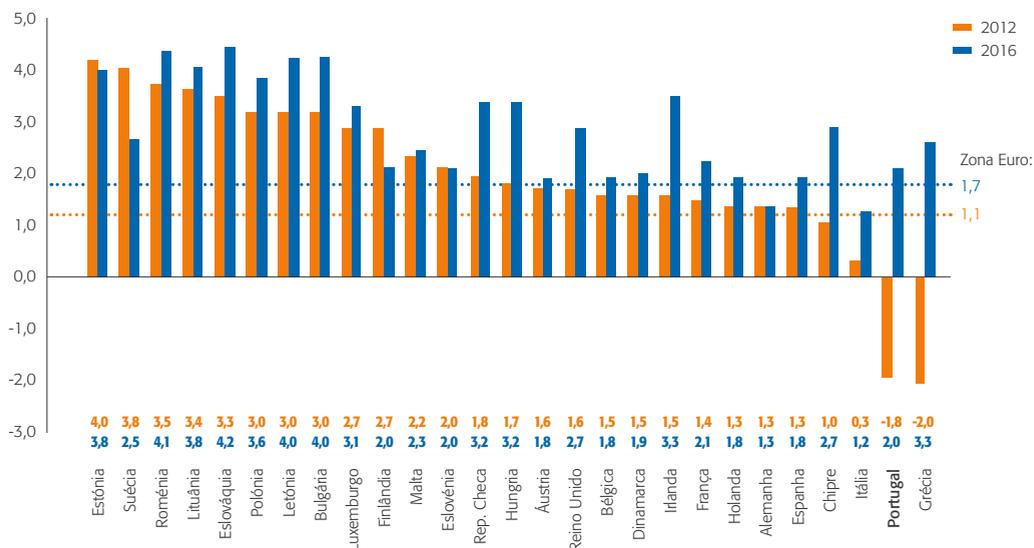
Sem nos deixarmos conduzir por uma leitura demasiado imediatista da situação portuguesa e dos múltiplos factores externos que condicionam a nossa evolução próxima (a mudar quase de dia para dia) e que fazem de qualquer apreciação a esse nível algo de irremediavelmente datado, Portugal apresenta hoje **perspectivas de evolução a curto e, mesmo, a médio prazo** (até 2015, pelo menos) francamente negativas, mesmo incorporando nelas uma evolução internacional, porventura, demasiado optimista (as revisões em baixa ao longo de 2011 sucedem-se).

As previsões internacionais (FMI e OCDE) para a economia portuguesa, formuladas antes de ser conhecido o conteúdo do Orçamento de Estado para 2012, colocam o país em situação de recessão em 2012. Portugal e Grécia serão os únicos países da U.E. que se prevê que estejam com o produto em quebra, faltando apenas esclarecer qual deles terá a descida mais acentuada, admitindo-se que os números de ambos possam estar, neste momento, de alguma forma subavaliados. Já, em sede de Relatório do O.E 2012, o Governo agrava a previsão sobre os níveis de descida do PIB, fixando-os em 2.8%. Mas, face ao conteúdo do O.E. para 2012 a maioria dos economistas considera esta previsão generosa e admite que os valores registados possam vir a estar 1 ou 2 p.p. abaixo desta previsão (as últimas previsões da Comissão Europeia – Novembro 2011 – colocam Portugal com um crescimento negativo de 3.0%, pior do que as da Grécia que obtêm uma previsão de 2.8%).

## Quadro 2

### Previsões da Evolução do PIB na U.E. (2012 e 2016)

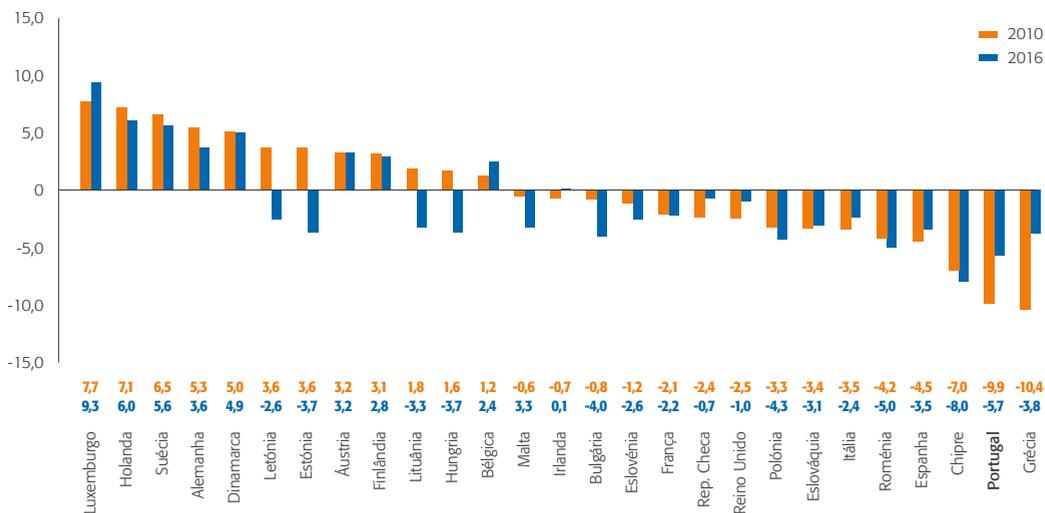
% de variação anual, em volume



Fonte: FMI (set/2011)

## Quadro 3

### Balança Corrente na U.E. (2010 e 2016) saldo, em % do PIB



Fonte: FMI (abr/2011)

Mas, ainda pior do que isso, em 2012 entraremos, seguramente, no quinto ano consecutivo de quebra do investimento (situação única em toda a União Europeia), o que longe de condicionar apenas o desempenho próximo da nossa economia tem implicações profundas no desempenho futuro desta, aprofundando o nosso défice estrutural de competitividade e capacidade inovadora. Segundo o parecer emitido pelo CES sobre as GOP 2012-2015 o investimento em 2012 representará 70% do valor do mesmo em 2007.

A título de exemplo refira-se que o período de recessão que se seguiu à crise de 1929 foi, na média dos países, de 4 anos e que o tempo para que o PIB recuperasse os valores anteriores à crise atingiram, também na média dos países, os 10 anos.

Existe a noção clara de que os problemas do país são essencialmente estruturais e de crescimento económico o que se reflecte nas projecções cautelosas para a evolução da economia portuguesa. As previsões para o PIB ao longo do próximo quadriénio, em que, mesmo com a revisão em alta do FMI para 2015 – em resultado de uma quebra mais acentuada nos próximos anos – estaremos daqui a quatro anos a crescer claramente abaixo das outras economias (Irlanda e Grécia) intervencionadas pela U.E. e pelo FMI. Mas também a evolução do saldo da nossa balança corrente, principal indicador económico da nossa dependência face ao exterior, que nos confronta com uma evolução francamente preocupante que é pior do que a prevista para a Grécia entre 2010 e 2016 e apenas suplantada pela pequena economia cipriota, que, no entanto, compensa este desequilíbrio com níveis de crescimento elevados [quadros 2 e 3].

O país não pode aceitar com **resignada quietude** este quadro evolutivo, cujas perspectivas face ao contexto actual só podem ser de agravamento. Ou seja, não é sustentável que a política económica de Portugal se circuns-

creva durante os próximos 3 a 4 anos a sucessivas e agravadas doses de austeridade e com efeito recessivo na economia, que irão destruir a base do nosso tecido económico produtivo, cujo tempo de regeneração será seguramente superior a uma década. Um país sem esperança é um país perdido e se os tempos próximos são inevitavelmente difíceis e dolorosos para a maioria dos portugueses, estes têm que os enfrentar empenhados em mudar o rumo dos acontecimentos e em iniciar um **novo ciclo de crescimento sustentável**, ou seja, qualitativamente distinto dos anteriores e que não esteja contaminado pela ilusão de que é possível regredir no tempo e refazer o nosso passado. O Governo não pode limitar-se a anunciar em nome do combate ao défice, medidas penalizantes para a economia e para a vida da generalidade dos portugueses, remetendo com fraca convicção, para um futuro incerto o terminus desta asfixia. É imperioso mobilizar o país para os desafios do futuro e, sem criar falsas expectativas, fazer disso um projecto colectivo a que os portugueses adiram.

Só os portugueses podem ser os construtores do seu futuro e imprimir-lhe uma dinâmica regeneradora mais forte. Este é aliás um factor que nunca é incorporado nos modelos «conservadores» de previsão macro das grandes organizações económicas internacionais. Seremos capazes de as surpreender?

## B. Como se Chegou à Situação Actual

*«Todo aquele que se ativer  
apenas ao momento presente,  
ao actual, não conseguirá  
compreendê-lo»*

*Michelet*

Os números do crescimento económico de Portugal, desde a adesão à União Europeia até ao momento presente, mostram que:

- Com a entrada na U.E. (então C.E.E.) Portugal regista, na segunda metade dos anos 80, taxas de crescimento do PIB sempre acima dos 4% e, claramente, superiores aos valores médios de crescimento da U.E.. Segue-se, um período de desaceleração entre 1991 e 1995, em linha com a quebra, também, registada no conjunto da União, mas terminamos o Século XX, de novo, com crescimentos elevados e, significativamente, acima da média da U.E.;

- É a partir de 2001 que o país inicia um período de baixo crescimento (com um registo de sinal negativo em 2003) e de sistemática divergência em relação à média da U.E. e que se prolonga até 2009, ano que, sendo o de maior impacto da crise financeira internacional, mostrou que a recessão portuguesa foi, apesar de tudo, menos profunda do que a da média do espaço europeu.

Assim, olhando para os números, é possível **decompôr** os 25 anos pós-adesão em função dos níveis desiguais de crescimento do Produto Interno Bruto, nos períodos seguintes:

Quadro 4

**Crescimento Médio Anual do PIB** % de variação anual, em volume

Anos	U.E.	Portugal	
<b>1986 a 2000</b>	<b>2,6</b>	<b>3,5</b>	→ Convergência
<b>2001 a 2010</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	→ Divergência
<b>2011 a 2012 (P.)*</b>	<b>1,4</b>	<b>-2,0</b>	→ Recessão

\* Previsões do FMI (Setembro 2011)

Fonte: INE e Comissão Europeia (1986 a 2010)

- Entre 1986 e 2000, Portugal cresceu (variação em volume) em média anual 3.5%, enquanto a média do conjunto da U.E. foi de 2.6%, assinalando um período de clara **convergência** de Portugal com a U.E. (o «oásis» de que falava o então 1º Ministro Cavaco Silva que, ainda em 1991, em plena campanha eleitoral, afirmava que «estamos no bom caminho»).

- Entre 2001 e 2010, Portugal, conforme referido, desacelerou significativamente registando um modesto crescimento médio de 0.7% enquanto a U.E. conseguia atingir 1.3%, ou seja, **inverteu-se a tendência de convergência** (o que levou o 1º Ministro da viragem do século, António Guterres, a caracterizar o país como estando numa situação «pantanososa», tendo o 1º Ministro seguinte, Durão Barroso, desfeito todas as dúvidas ao classificar-nos de «país de tanga»).

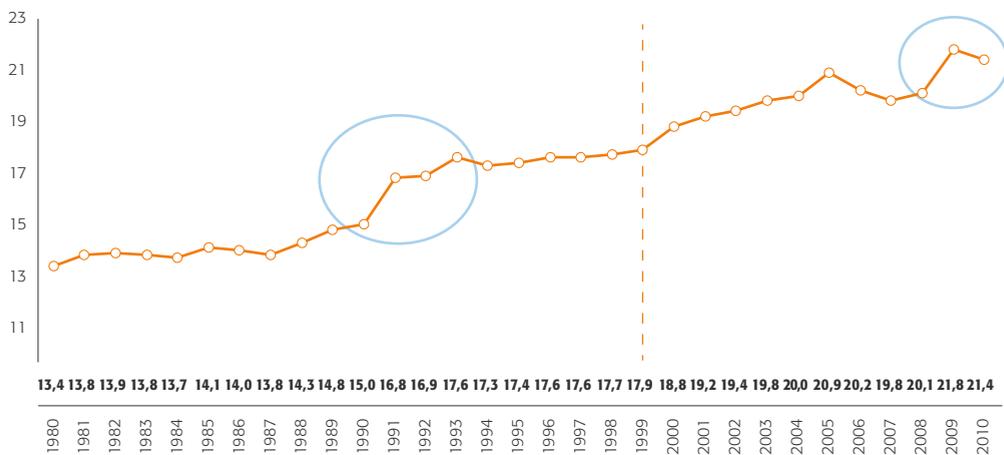
Em termos de futuro, as perspectivas são, como já vimos, de agravamento ao longo dos próximos anos, com os números de 2011 e as previsões para 2012 a apontarem para um novo ciclo de **recessão económica**, com uma quebra do produto de -2.0%, em média dos dois anos, enquanto o conjunto da U.E. acelera um pouco, atingindo um crescimento de 1.4%. O que nos fará regredir para um diferencial em relação à U.E. a 15 idêntico ao do momento da nossa adesão [quadro 4].

**Temos assim identificadas ao longo do período de pós-adesão, 2 Grandes Fases da economia portuguesa:**

1. **A fase do Crescimento de Convergência com a U.E. (desde 1986 até ao final do século);**
2. **A fase da Desaceleração e Divergência com a U.E. (a última década).**

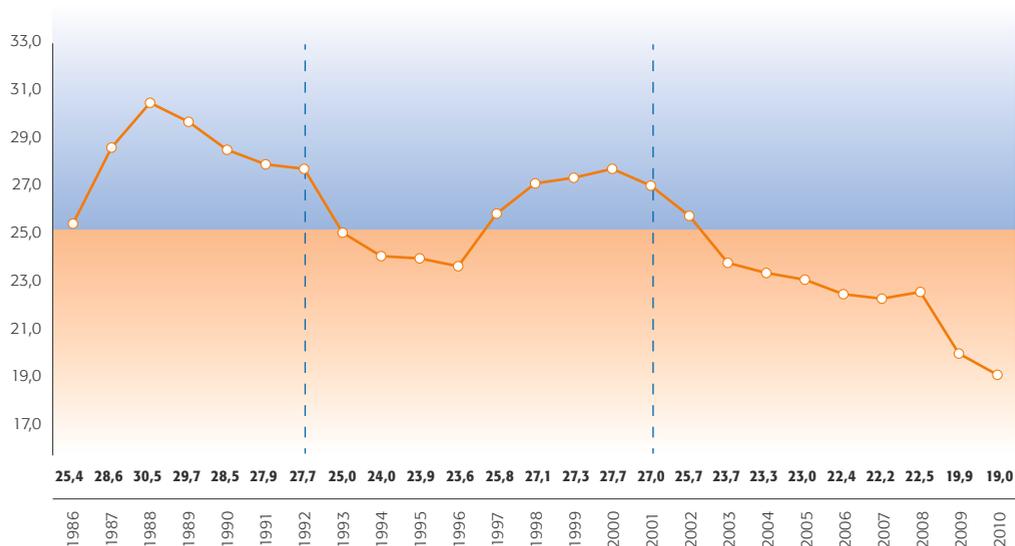
Iremos analisar, de seguida, cada uma delas, com base nos indicadores económicos mais relevantes.

Quadro 5  
**Evolução do Consumo Público** em % do PIB



Fonte: Banco de Portugal e INE

Quadro 6  
**Evolução do Investimento (FBCF)** em % do PIB



Fonte: Banco de Portugal e INE

## 1. A Fase Pós-Adesão: a Oportunidade Perdida

*«A decisão de avançar com [aqueles] grandes projectos fez parte do discurso de ideias positivas com que nos anos difíceis da crise económica europeia de 1992-93, eu procurava incutir confiança nos Portugueses e mobilizar as energias e capacidades nacionais para a recuperação económica»*

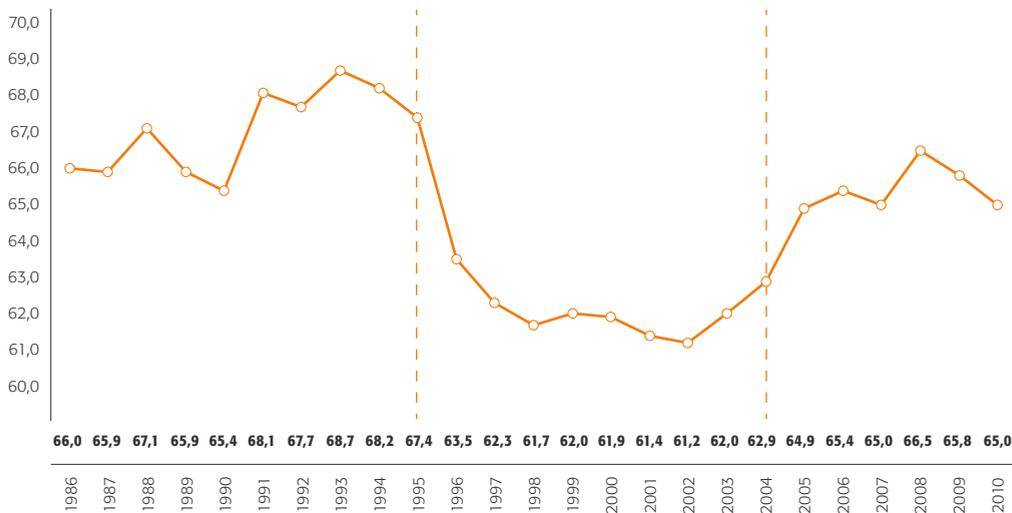
*Aníbal Cavaco Silva  
(Autobiografia Política II, 2004)*

O crescimento nos primeiros 15 anos após a adesão de Portugal à U. Europeia, assentou:

- Num crescimento acentuado da **procura interna** (em especial entre 1986 e 1993 e entre 1997 e 1999), cuja variação positiva duplicou a do conjunto da U.E., com um crescimento médio anual de 4.8%, contra 2.4% no espaço da União. Esta evolução foi, fundamentalmente, impulsionada pelo **consumo público/despesa pública** e pelo **investimento**.

A **despesa pública** viu reforçada em 3.6 p.p. o seu valor em percentagem do PIB nos primeiros 10 anos após a adesão. A despesa pública de capital teve, contudo, uma subida menos acentuada, na década de 90 (passando de 5.1% do PIB em 1990 para 5.8% em 1999), do que a despesa pública corrente que, em apenas 3 anos (de 1990 a 1993), passou de 36% do PIB para 41%, embora seguindo depois e até ao final da década uma

Quadro 7  
**Evolução do Consumo Privado** em % do PIB



Fonte: Banco de Portugal e INE

Quadro 8  
**Taxa de Poupança dos Particulares** em % do rendimento disponível



Fonte: Banco de Portugal

trajectória descendente que a colocou em 1999 em 37.5%. O **consumo público** regista uma subida mais uniforme se bem que o ano de 1991 tenha assinalado um acréscimo particularmente significativo (um aumento de 1.8 p.p. em percentagem do PIB num único ano, acréscimo que nem nos anos da recente crise financeira seria ultrapassado (em 2009 o aumento foi de 1.7 p.p.) [quadro 5].

O **investimento** (medido pela FBCF), com excepção dos anos de 1994 a 1996, esteve, desde a entrada da União Europeia e até ao final do século, sempre acima dos 25% do PIB (chegando a ultrapassar os 30% no ano de 1988), sinalizando a elevada **intensidade capitalista** registada nesta fase e o peso do capital fixo na economia [quadro 6].

Inversamente, o **consumo privado** apenas acelerou entre 1990 e 1993, para prosseguir de seguida uma trajetória de descida, tendo entre 1995 e 1999 registado uma quebra de 5.4 p.p. em percentagem do PIB, ou seja, a sua evolução não acompanhou o crescimento mais acentuado deste na 2ª metade dos anos 90 [quadro 7].

- Num aumento do **endividamento**, conduzido a partir do sector bancário e muito impulsionado pela descida do custo do dinheiro e que teve dois efeitos essenciais: fazer descer os níveis de **poupança interna** (a poupança dos particulares passou de 25.4% do rendimento disponível, no ano que antecede a entrada na Comunidade Europeia, para apenas 9.0% em 1999, com os rendimentos do trabalho a registarem um crescimento mais moderado) [quadro 8] e elevar o peso do **investimento em capital fixo** no produto, que era aquele que o sistema bancário financiava.

Na realidade, na década de 90 os **empréstimos a empresas e a particulares** viram os juros cair cerca de três vezes sobre o seu valor inicial, fixando-se abaixo dos 7% (em valor nominal) no final da década [quadro 9].

Quadro 9

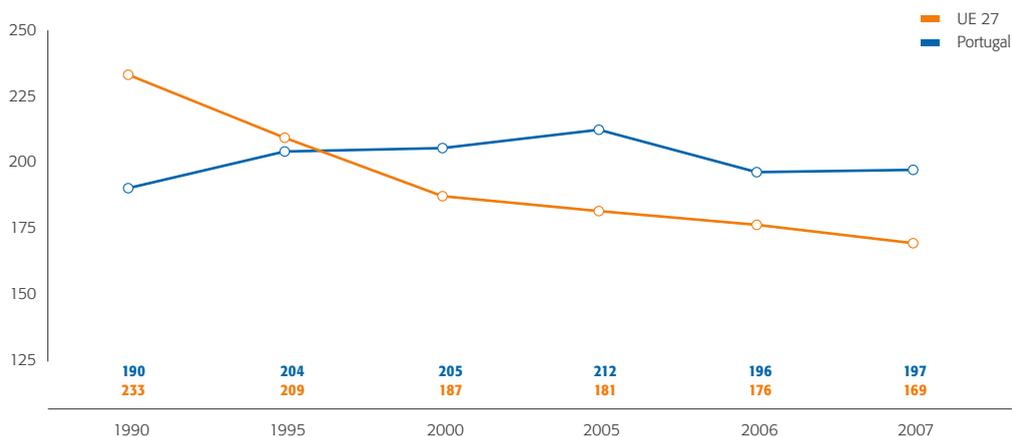
## Evolução do Custo do Dinheiro taxas de juro nominais

	EURIBOR (3 meses)	Empréstimos a empresas (sociedades não financeiras)	Empréstimos a particulares para habitação
1990	—	<b>20,8</b>	<b>18,8</b>
1995	<b>8,8</b>	<b>14,6</b>	<b>13,4</b>
1998	<b>3,4</b>	<b>7,0</b>	<b>6,4</b>
2000	<b>4,4</b>	<b>6,7</b>	<b>7,0</b>
2001	<b>4,3</b>	<b>6,4</b>	<b>6,7</b>
2002	<b>3,3</b>	<b>5,4</b>	<b>5,4</b>
2003	<b>2,3</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>
2004	<b>2,1</b>	<b>4,4</b>	<b>3,8</b>
2005	<b>2,2</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>
2006	<b>3,1</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>
2007	<b>4,3</b>	<b>5,8</b>	<b>5,1</b>
2008	<b>4,6</b>	<b>6,3</b>	<b>5,7</b>
2009	<b>1,2</b>	<b>4,2</b>	<b>3,3</b>
2010	<b>0,8</b>	<b>3,4</b>	<b>1,9</b>

Fonte: Banco de Portugal

Quadro 10

## Evolução da Intensidade Energética (1990-2007) Consumo de energia final/PIB



Fonte: Eurostat

- Num aumento da **dependência externa**, quer por via do **endividamento dos particulares** (famílias e empresas), quer por via do **crescimento das importações**, as quais entre 1986 e 1999 praticamente duplicaram em volume, crescendo a uma média anual de 14.5%, registando uma aceleração particularmente intensa entre 1986 e 92 (como um acréscimo de mais de 60%) o que se reflectiu na degradação do saldo da nossa balança comercial.

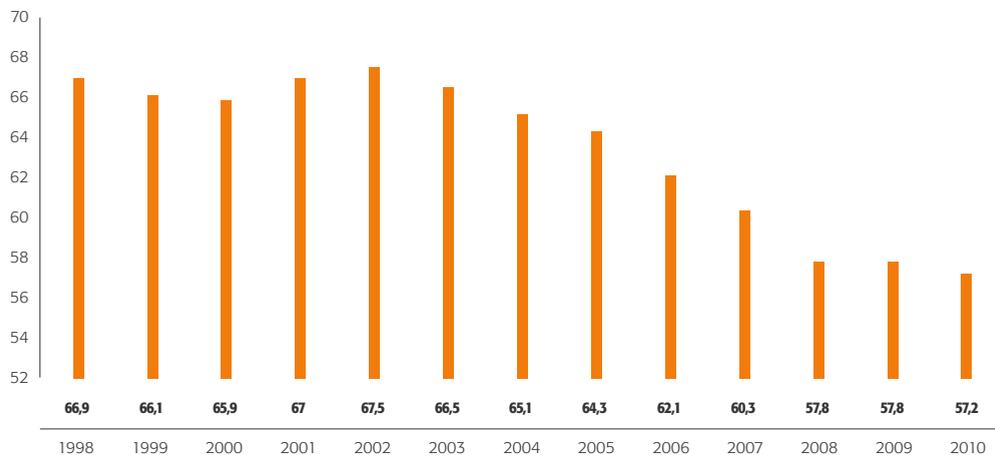
Esta evolução dos grandes agregados macroeconómicos acontece com o país a manter inalterável o essencial do seu **modelo económico** anterior à entrada na U.E. e que, nas suas grandes linhas, se caracterizava por:

- Critérios de **competitividade** associados ao baixo custo dos factores capital e trabalho (modelo industrial do séc. XIX e da 1ª metade do séc. XX) em que era reduzido o valor acrescentado produzido e que era suportado por actividades com uma elevada componente de «inputs» importados, nomeadamente, associadas a um alto consumo energético por unidade produzida. Característica que veio, aliás, a acentuar-se ao longo da década de 90 e até 2005 (em 1996, ultrapassámos a média da U.E. no peso do consumo de energia final no PIB) [quadro 10].

- Uma forte intermediação do **sector bancário** e um elevado **peso do Estado** na economia, que criou uma forte dependência desta última das políticas públicas e, em especial, das chamadas «obras públicas» e dos «grandes projectos» de que fala Cavaco Silva na frase citada na epígrafe deste capítulo e que foram: a Expo 98, a Ponte Vasco da Gama, a introdução do comboio na Ponte 25 de Abril, a construção da Barragem do Alqueva, a introdução do gás natural e o novo aeroporto da Madeira. Esta orientação era reforçada e complementada pela lógica do crédito bancário, que se orientava por critérios de «garantias reais» (imobiliário em especial) ou associados à participação do Estado ou de dinheiros públicos (ou de empresas com capital público), o que,

Quadro 11

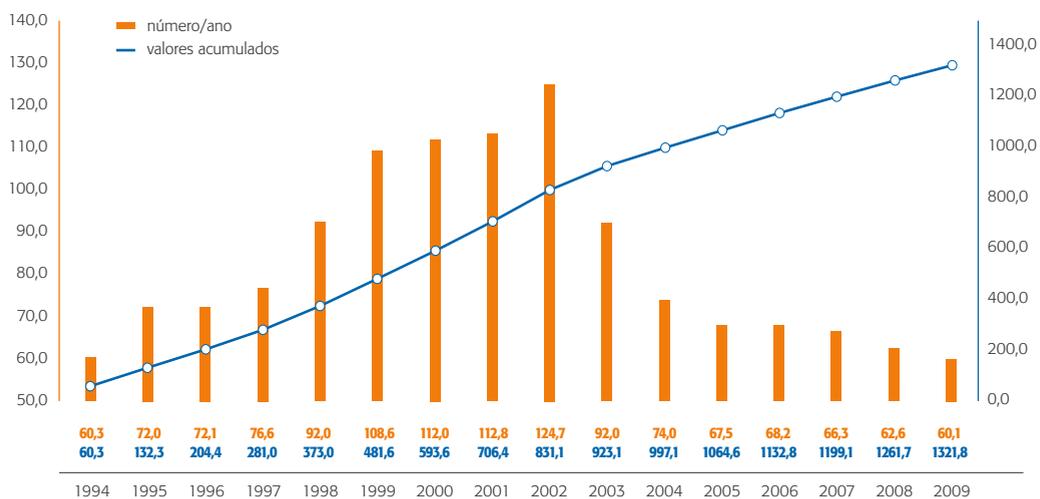
**Peso da Construção no Investimento (FBCF)** em % do total de FBCF



Fonte: INE

Quadro 12

**Fogos Concluídos para Habitação** em milhares



Fonte: INE

de um modo geral, discriminou negativamente as PME e o desenvolvimento de novos projectos inovadores, impedindo uma renovação consistente deste segmento empresarial. O peso da construção no investimento (FBCF) atingia valores próximos dos 67% no final dos anos 90, enquanto o crédito concedido a empresas dos sectores da construção e do imobiliário atingia valores acima dos 60% do crédito bancário total concedido a empresas [quadro 11]. O reverso deste comportamento «conservador» do nosso sistema bancário, foi o efeito estabilizador que durante várias décadas exerceu, fazendo de Portugal o único país da Europa que não conheceu qualquer crise bancária após a II Guerra Mundial e até à crise financeira internacional de 2007 (ver Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, obra citada).

- Uma exploração extensiva do **território**, fomentada por uma legislação de ordenamento espacial e de uso dos solos permissiva e que foi, ainda, estimulada por um modelo de financiamento autárquico incentivador das novas construções, com os terrenos não urbanizados a permitirem uma elevada rendibilidade e com a consequente desvalorização/degradação dos espaços urbanos consolidados. O número de fogos concluídos por ano, duplicou entre 1994 e 2002, traduzindo-se num acréscimo de mais de 800 mil fogos concluídos para habitação neste período [quadro 12].

- Uma **política pública**, que passou ainda a contar com os **fundos estruturais da comunidade europeia**, reforçando o papel da mesma no crescimento económico, e ampliando o peso das «obras públicas» e do investimento em «infraestruturas» (ou seja, nos sectores da construção e do imobiliário).

Este modelo de crescimento – ancorado no Estado e no sector bancário – foi ainda agravado por algum «abandono» da economia do país das áreas de maior concorrencialidade, tendo-se reforçado, ao invés, as lógicas de concentração empresarial, com:

- A modernização do sector das chamadas «**utilities**» (comunicações e energia, em especial) a ser feita num ambiente protegido e não concorrencial, beneficiando de um estatuto público ou semi-público e obtendo lucros/rendas elevados traduzidos em óbvios custos de contexto com pesados efeitos sobre a restante economia que estava, cada vez mais, sujeita à concorrência internacional (leiam-se sobre esta questão as esclarecedoras análises de Vítor Bento em «Perceber a Crise para Encontrar o Caminho», 2009 e «O Nó Cego da Economia», 2010).

- O desaparecimento de uma parte significativa das nossas PME que produziam para o mercado doméstico, em grande medida, resultado da maior abertura ao exterior da nossa economia, com a instalação de empresas multinacionais e o surgimento dos **grandes grupos de distribuição**, produtos da nossa adesão à U.E. e que provocaram um aumento da componente importada daquilo que produzimos e do que consumimos, o que originou um acréscimo do saldo negativo da nossa balança comercial e um agravamento da nossa dependência face ao exterior.

Em síntese, o que apelidamos de «**oportunidade perdida**» do período **pós-adesão**, traduziu-se no facto de:

- Não se terem registado mudanças significativas no **modelo económico**, que continuou a ser dominado por: **sectores protegidos; forte dependência do financiamento público e do crédito bancário; sectores tradicionais expostos à concorrência internacional com base em critérios de competitividade-custo** (que o aumento do investimento directo estrangeiro no período pós-adesão não alterou) e **reduzido valor acrescentado**;

- O crescimento então registado ter tido, essencialmente, um **carácter extensivo** sendo impulsionado pelo aumento do **investimento material** e pela **delapidação dos recursos naturais** (com substituição do factor traba-

lho por capital e com uma utilização pouco qualificante daquele), não tendo havido uma alteração significativa no nosso perfil produtivo.

Contudo, no plano das contas públicas os níveis elevados de crescimento associados a um período de baixas taxas de juro (sobretudo, a partir de meados da década 90) e às receitas entretanto obtidas com as privatizações, permitiram que a **dívida pública** permanecesse, de algum modo, controlada, assim como o respectivo **endividamento público**.

## 2. A Última Década: o Esgotamento do Modelo

**«A última década (2001-2010)  
é o resultado do acumular  
de erros nos anos 90»**

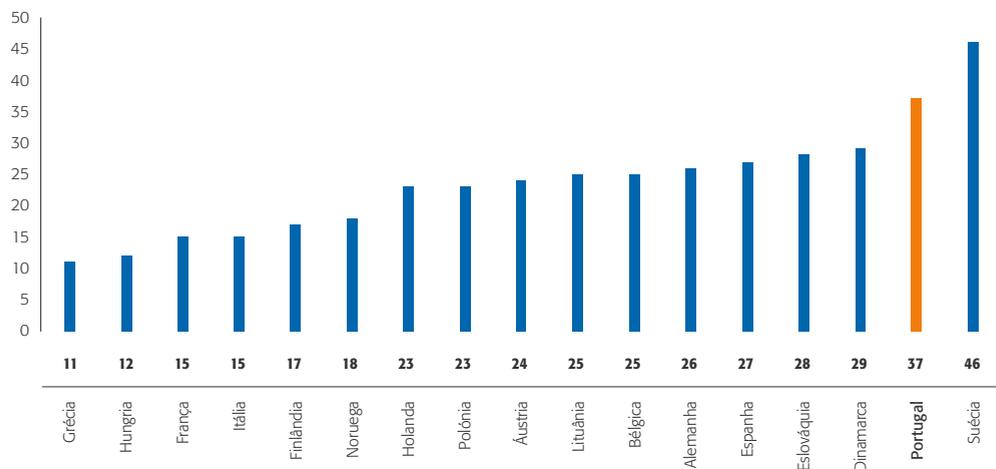
*António Nogueira Leite  
(«Uma Tragédia Portuguesa», 2010)*

Ao olharmos para a última década e primeira deste novo século verificamos que, sem que nada de substancial se tivesse alterado nas políticas, o comportamento da economia alterou-se de forma visível, assistindo-se a uma **desaceleração notória do crescimento da economia**. Podemos responsabilizar os governos pelo sucedido e certamente que encontramos comportamentos que, observados retrospectivamente, se revelaram pouco prudentes, subestimando determinados impactos negativos. Mas se a desaceleração se traduziu, numa tendência divergente em relação ao conjunto da U.E. isso tem uma causa essencial: o **esgotamento do modelo anterior**.

O choque ocorre dado que, cumulativamente, o país enveredou, via endividamento, pela tentativa de **manutenção dos padrões de vida e de**

Quadro 13

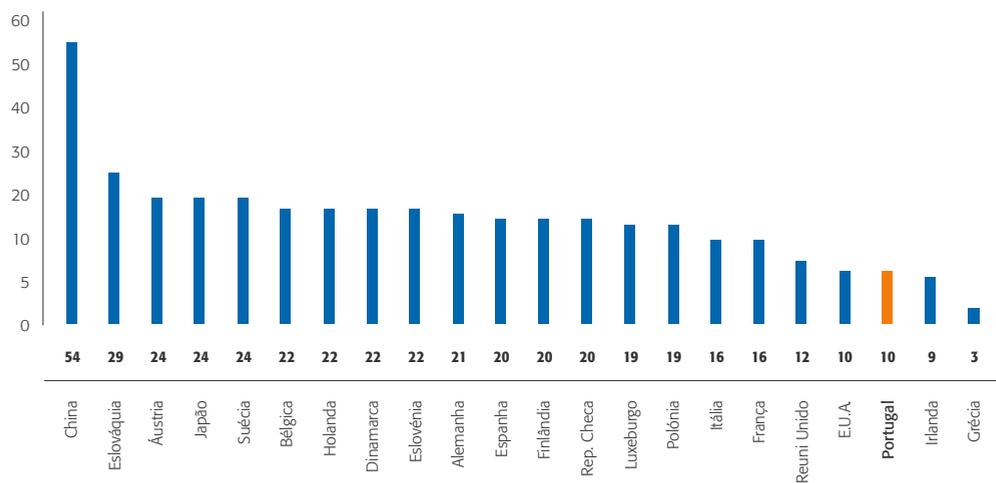
## Acréscimo dos Empréstimos Obtidos por Particulares (2008 face a 1999) em p.p. do PIB



Fonte: Eurostat, retirado do PEC 2010-2013

Quadro 14

## Comparação das Taxas de Poupança Bruta\* em Vários Países (2009) % do PIB



\* Poupança Bruta = Rendimento Nacional Bruto - Consumo Total + Transferências

Fonte: Banco Mundial

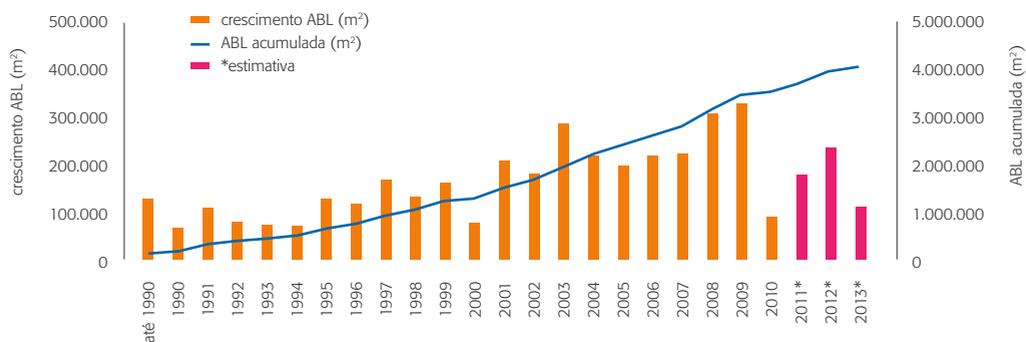
**consumo anteriores**, impulsionado por um crédito acessível e que se manteve em contínuo crescimento (em 2008, e relativamente a 1999, os empréstimos obtidos por particulares registaram um dos maiores aumentos do conjunto de países da U.E.) [quadro 13].

Ora este desalinhamento, entre aquilo que produzimos e aquilo que consumimos, tinha que ter consequências para a nossa economia, traduzindo-se em:

- Aumento da **despesa pública** (empurrada pelos sistemas públicos de segurança social e de saúde) e, em resultado disso, num acentuado aumento da **dívida pública** em % do PIB;
- Diminuição acentuada da **poupança interna**, sobretudo, após 2005, com a taxa de poupança dos particulares a cair 3 p.p. em percentagem do rendimento disponível nos dois anos seguintes. Em 2009 a nossa taxa de poupança estava próxima da da Irlanda e, na «Zona Euro», apenas a Grécia se encontrava numa situação claramente pior [quadro 14].

Consequentemente, deu-se um aumento do nosso **endividamento externo**, quer privado, quer público (este último reflectido no agravar da posição de investimento internacional das Administrações Públicas), incentivado por uma conjuntura que manteve um carácter marcadamente expansionista ao nível das políticas monetárias internacionais. Com as taxas de juro a prosseguirem uma tendência de descida até 2005 (subindo depois ligeiramente até ao início da crise de 2007), os custos do endividamento seja dos particulares, seja do Estado, não se fizeram sentir, criando a ilusão de que este caminho não teria limites. O ano de 2006 e, em parte, o de 2007 foi apesar de tudo um período marcado por um esforço de contenção da dívida pública e de redução do défice orçamental, com o Governo a desenvolver uma política de maior austeridade, que permitiu recuperar a frase do então

## Quadro 15 Evolução Conjuntos Comerciais (1990-2013)\*



Fonte: Cushman & Wakefield

## Quadro 16 Autorizações Grandes Superfícies/UCDR Retailistas em m<sup>2</sup>

Anos	Retailo alimentar ou com predominância alimentar		Retailo não alimentar		Comércio retalhista (total)	
	m <sup>2</sup>	% do total	m <sup>2</sup>	% do total	m <sup>2</sup>	% do total
1989-92 (D.L. 190/89 de 6 de Junho)	<b>177 950</b>	<b>7,0%</b>	<b>19 114</b>	<b>1,1%</b>	<b>197 064</b>	<b>4,6%</b>
1993-97 (D.L. 258/92 de 20 Nov. e Licenciamento Camarário)	<b>897 230</b>	<b>35,5%</b>	<b>98 911</b>	<b>5,7%</b>	<b>996 141</b>	<b>23,3%</b>
1997-04 (D.L. 218/97 de 20 de Agosto)	<b>358 694</b>	<b>14,1%</b>	<b>489 889</b>	<b>28,1%</b>	<b>848 583</b>	<b>19,8%</b>
2004-09 (D.L. 12/2004)	<b>1 045 518</b>	<b>41,4%</b>	<b>1 003 041</b>	<b>57,7%</b>	<b>2 048 559</b>	<b>48,1%</b>
2010 (D.L. 21/2009)	<b>51 140</b>	<b>2,0%</b>	<b>127 855</b>	<b>7,4%</b>	<b>178 995</b>	<b>4,2%</b>
Totais	<b>2 530 532</b>	<b>100%</b>	<b>1 738 810</b>	<b>100%</b>	<b>4 269 342</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: CCP e DGAE (Maio 2011)

Presidente Jorge Sampaio que uns anos antes afirmara que «existe vida para além do défice».

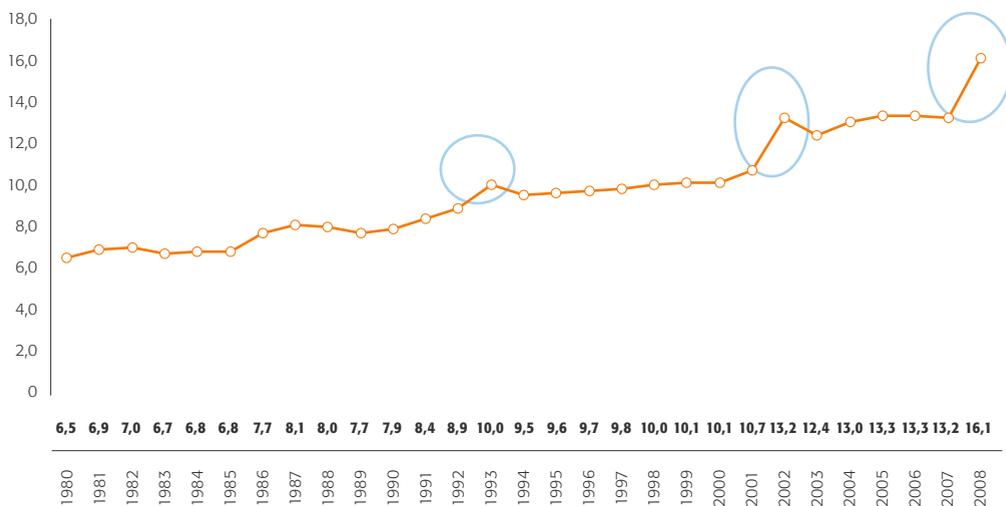
Mas, é do lado da economia real que se verifica uma evolução marcada por uma **perda de competitividade** que atingiu os **sectores tradicionais da nossa indústria** sujeitos à concorrência internacional, sendo, a mesma, o resultado conjugado: da **entrada na moeda única** em 98 (com um euro sobrevalorizado face ao escudo e com uma continuada valorização do euro face ao dólar ao longo da última década); do **alargamento da U.E. a leste**, passando Portugal a concorrer directamente com países integrantes da União com custos salariais claramente inferiores; e, da concorrência crescente exercida pelas **economias emergentes**, especialmente, asiáticas que viram o mercado europeu abrir-se-lhes quase por completo.

Simultaneamente, o **modelo centrado no «betão» e no imobiliário** dava sinais óbvios de entropia, quer face à dimensão geográfica e populacional do país, quer em razão de uma aposta em investimentos de raiz, muito centrados em baixos custos de produção. Apesar disso, houve ainda lugar a uma nova fase de expansão deste sector, redireccionando os investimentos, ao longo da década, para o **imobiliário comercial** o que originaria, já em plena crise dos investimentos imobiliários, um novo «boom» neste segmento de mercado, que compensou, em parte, a desaceleração na construção para habitação e em projectos na rede viária.

Esta substituição dentro do sector imobiliário fez de Portugal o país em que a área total de mega espaços comerciais mais aumentou em toda a U.E. (com a área dos «conjuntos comerciais» a ser multiplicada por três e as autorizações de «grandes superfícies contínuas» retalhistas a duplicar em apenas 10 anos). Nos anos de 2008 e de 2009 (no auge da crise financeira) a área de novos «conjuntos comerciais» que entraram em actividade atingiu dois máximos absolutos, apenas regredindo os níveis de novas aberturas em 2010 [quadro 15].

Quadro 17

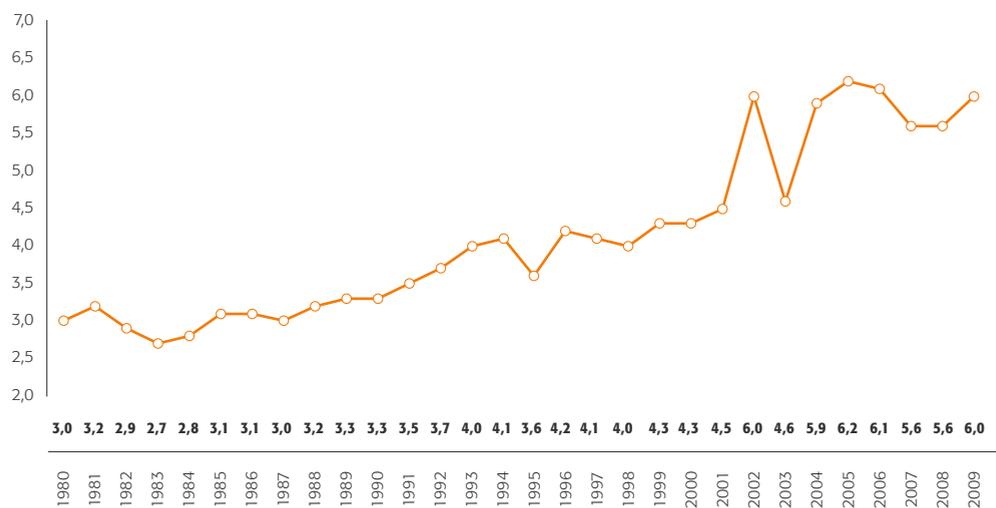
**Despesa da Segurança Social** em % do PIB



Fonte: INE, Banco de Portugal, IGFSS/MTSS. Retirado de PORDATA

Quadro 18

**Despesa do Estado em Saúde** execução orçamental, em % do PIB



Fonte: DGO/MFAP, INE – B. de Portugal. Retirado de PORDATA

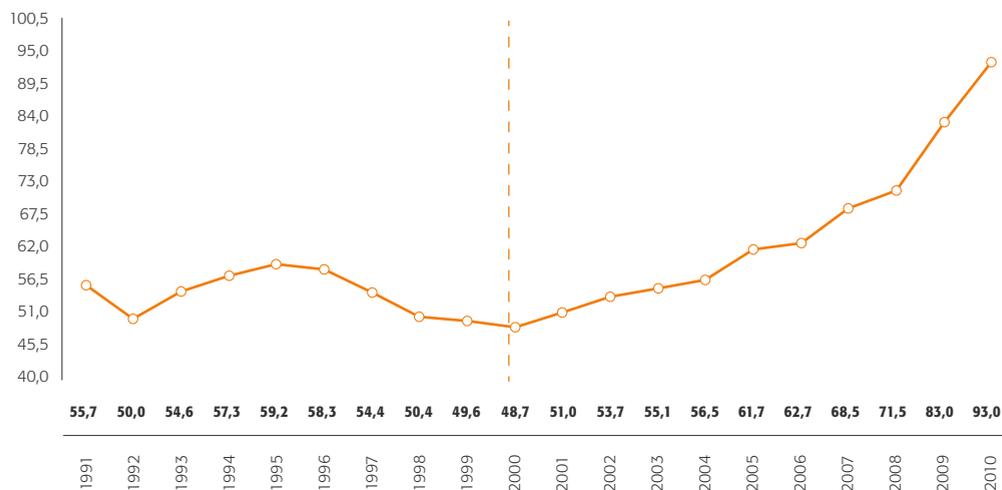
Esta estratégia foi, aliás, fortemente apoiada pelas políticas públicas (nacional e de âmbito comunitário) adoptadas, dado que os licenciamentos destas unidades era da responsabilidade de organismos públicos tutelados pelo Governo, tendo atingido no final da década mais de 8 milhões de m<sup>2</sup> de área bruta locável, valor acumulado ao longo dos últimos 20 anos, mas em que mais de 50% destes foram autorizados após 2004 [quadro 16].

- Neste quadro, a **crise** (a partir de 2008) e uma **política mais expansionista**, que a mesma incentivou, veio, sobretudo, agravar a dimensão do problema, provocando um significativo **aumento da despesa pública em percentagem do PIB**: seja por via dos «amortecedores automáticos», que aceleraram ao nível da Segurança Social (mais 3 p.p. em % do PIB de 2007 para 2008, aumento idêntico ao verificado de 2001 para 2002, que corresponde a um ano de clara desaceleração da economia portuguesa) [quadro 17]; seja em resultado de políticas públicas activas que provocaram um agravamento da despesa; seja, ainda, e até principalmente, em consequência de uma contracção das receitas fiscais que ficaram muito aquém dos números previstos em sede orçamental (caíram 2.5 p.p. em % do PIB em 2009), o que, em conjunto, fez disparar o défice das contas públicas para 9.4% do PIB (em 2009). Ou seja, o crescimento das **despesas do Estado** não é apenas uma consequência da crise 2007-2009, mas vem de bastante antes (anos 90), registando uma clara aceleração a partir de 2001-2002, medida em percentagem do produto (caso da despesa pública em saúde, [quadro 18], e da, já referida, despesa da segurança social), reagindo, quer à desaceleração do PIB, quer ao aumento em valor das referidas despesas, tendo, no caso da Segurança Social, registado uma nova e significativa aceleração em 2008 que se manteria em 2009, apesar de Portugal, segundo números da OCDE, ser o país da Europa onde a idade efectiva de reforma é a mais alta.

Como elemento adicional de reflexão refira-se que desde a entrada em Portugal na União Europeia **dois anos** assinalam as **maiores acelerações**

## Quadro 19

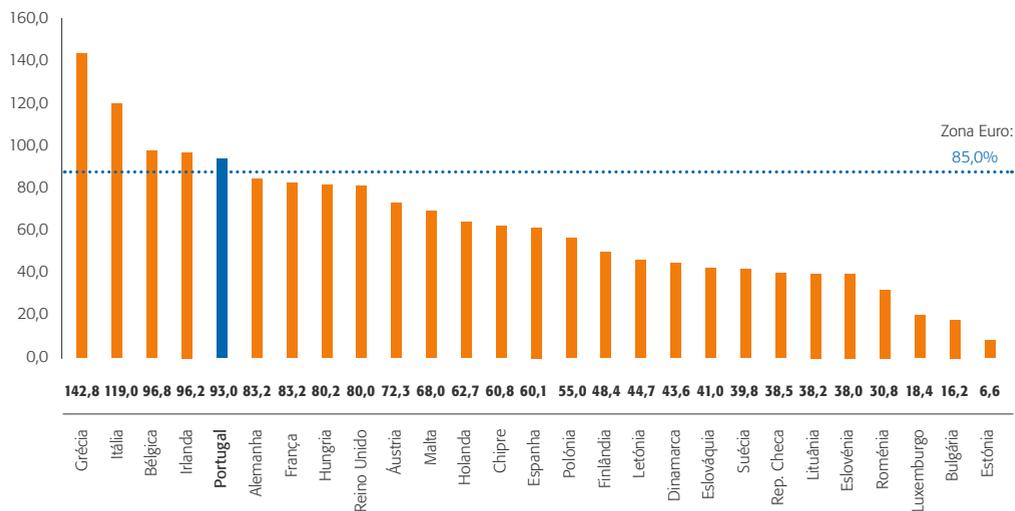
### Evolução da Dívida Bruta das Administrações Públicas em % do PIB



Fonte: INE, BP, Contas Nacionais Anuais (Base 2006) dados obtidos via PORDATA, excepto para 2009 e 2010, valores obtidos directamente do INE (Abril 2011), integrando as alterações impostas pelo Eurostat na contabilização de algumas despesas

## Quadro 20

### Comparação da Dívida Pública Bruta na U.E. (2010) em % do PIB



Fonte: EUROSTAT

**no crescimento da despesa pública: 1991 e 2009**, os quais, curiosamente, foram, também anos de eleições legislativas...

Assim, assiste-se a uma **nova crise das finanças públicas portuguesa**, que teve como factor despoletante o crescimento da **despesa pública** que, em período desaceleração/contracção económica, significou, inevitavelmente, um aumento da **dívida pública** (em resultado do agravar do défice das contas públicas). Em cinco anos, de 2006 a 2010, a dívida bruta das Administrações Públicas passou de 61% para 93% do PIB [quadro 19].

Trata-se, é certo, de uma realidade que é comum a um conjunto de economias ocidentais, algumas apresentando mesmo défices superiores (em 2010, Grécia, Itália, Bélgica e Irlanda, registam dívidas públicas em % do PIB superiores à de Portugal) [quadro 20], mas que, se diferencia negativamente pelo facto de muitas destas, terem conseguido financiar a dívida mediante captação de poupança nacional, enquanto Portugal viu a sua situação ser particularmente agravada, por dois motivos:

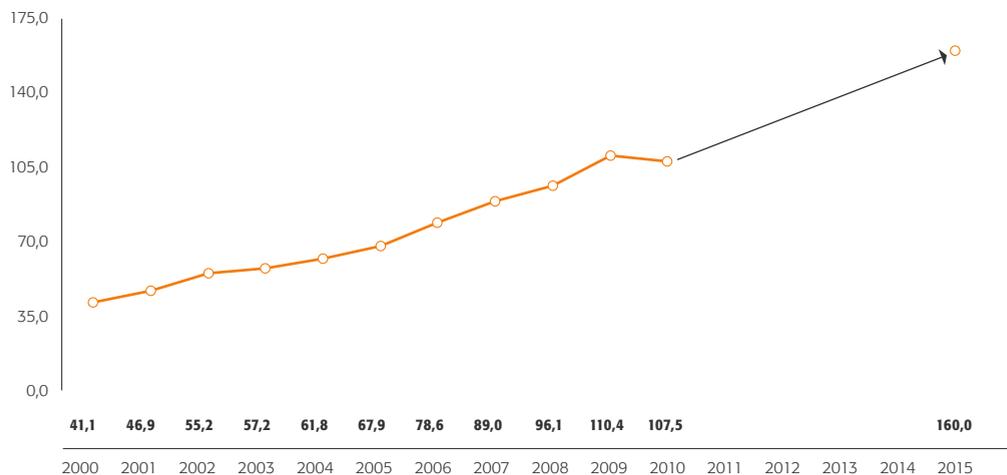
- O facto de a dívida pública implicar **endividamento externo** (cerca de  $\frac{3}{4}$  da dívida pública portuguesa é detida por estrangeiros);
- A circunstância de ao défice das contas públicas se juntar um estrutural défice da nossa **balança comercial de bens** que constitui, só por si, o principal factor explicativo do agravamento das necessidades de financiamento externo da nossa economia (e a que se junta, a partir do 2º semestre de 2010, o impacto do aumento dos juros da dívida).

Em resultado desta conjugação de factores o **endividamento externo total** (público e privado) acelera ao longo da última década (mantivera-se em valores abaixo dos 40% do PIB na década anterior) para ultrapassar os 100% do PIB em 2009, prevendo-se (projectões do FMI) que possa vir a atingir os 160% da riqueza criada anualmente em 2015 [quadro 21].

Quadro 21

## Endividamento Externo: Posição do Investimento Internacional

% do PIB



Fonte: INE e Banco de Portugal (valores até 2009); FMI (previsões para 2015)

Quadro 22

## Posição de Investimento Internacional por Sector Institucional

% do PIB

	2007	2008	2009	2010
Administrações Públicas	-42,7	-47,9	-54,5	-46,2
Inst. Financeiros Monetários	-55,0	-43,8	-46,2	-32,8
Empresas (sociedades não financeiras)	-31,6	-20,0	-26,6	-29,5
Particulares	13,6	10,3	11,0	11,9
Total dos sectores	-89,0	-96,1	-110,4	-107,5

Fonte: Banco de Portugal

Relativamente à origem do endividamento as **Administrações Públicas** são hoje responsáveis por cerca de metade do endividamento externo líquido do país, seguidas, a alguma distância, pelo **sistema bancário** e, mais longinquamente, pelo **sector empresarial não financeiro** [quadro 22].

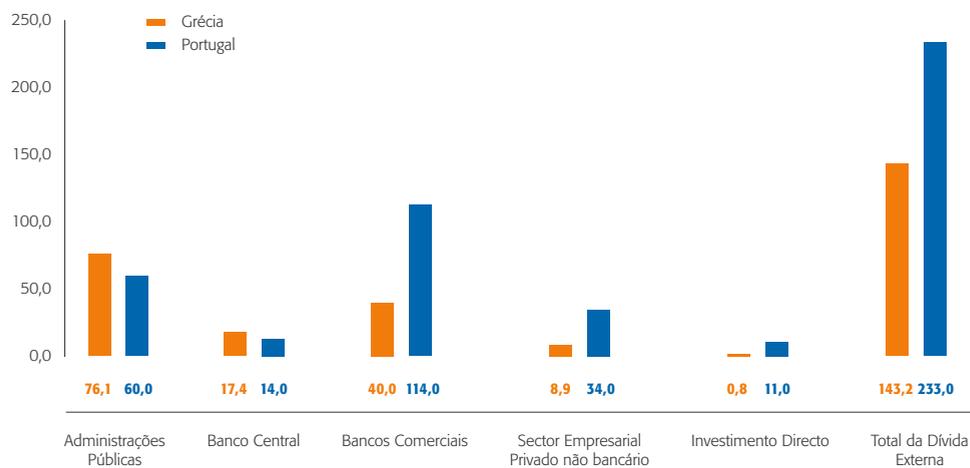
Embora, logicamente, parte do endividamento bancário esteja associado, quer ao financiamento das Administrações Públicas, quer do restante sector empresarial, os níveis de endividamento da **banca** (que em termos brutos mais do que duplica o endividamento externo público) são particularmente elevados, o que constitui, nomeadamente, um factor diferenciador da situação portuguesa face à grega, [quadro 23]), o que se afigura especialmente relevante e um factor de agravamento da crise a ter em conta num momento em que o conjunto do sector bancário nacional não se consegue financiar no mercado. Em Portugal a dívida externa privada é mesmo largamente superior à componente pública da mesma. Entre 2009 e 2010, contudo, as restrições nos mercados interbancários tiveram como efeito fazer baixar significativamente a posição das instituições monetárias nacionais em termos do recurso ao investimento internacional.

Os bancos portugueses têm estado totalmente dependentes do BCE para obterem liquidez e poderem conceder crédito. Apesar da desaceleração verificada com a crise nos empréstimos ao sector da construção e do imobiliário, este sector continuava a ser, de longe, em 2010 aquele que beneficiava (números do Banco de Portugal) de um maior volume de crédito: 45% do total concedido pela banca a sociedades não financeiras (o comércio e a indústria vêm a seguir com apenas 13%, para cada um destes sectores, do crédito concedido).

O desencadear da crise internacional com a conseqüente perturbação instalada nos mercados financeiros e apesar do reconhecido menor grau de intensidade directa com que se fez sentir em Portugal, fez soar todos «**os sinais de alarme**».

### Quadro 23

## Dívida Externa Bruta: Portugal e Grécia % do PIB



Fonte: Banco Mundial

A crise das dívidas públicas da «zona euro», que se seguiu veio pôr a descoberto as fragilidades da nossa economia, em alguns aspectos mais graves do que nos países que nos acompanham com problemas de financiamento. Em Portugal, a mesma, além de ancorada, como já referimos, numa **crise estrutural** profunda, que os factores conjunturais, internos e externos, vieram potenciar e de estar associada a um forte endividamento externo, tem como expressões relevantes:

- O peso do **endividamento (externo)** da própria economia, quer ao nível do sector privado, quer do sector público, colocando uma forte pressão sobre as **condições de financiamento da economia**.

- O elevado contributo dado pelas empresas públicas (do S.E.E.), seja directamente, seja através das instituições financeiras e que faz com que estas além de títulos de dívida soberana acumulem títulos de dívida do S.E.E., ambos considerados pelos mercados como produtos de risco.

Sector fortemente endividado, o S.E.E. (sobretudo ao nível das empresas de transporte de passageiros) é hoje um encargo pesado para os bancos nacionais (o valor total da sua dívida bancária, segundo as GOPs 2012-15, representava em 2010, 19% do PIB) e tornou-se, mais recentemente, um factor imprevisto de agravamento dos desequilíbrios do O.E., e um problema de dívida pública quando o Estado teve que «orçamentar» como despesa o financiamento de empresas públicas que não conseguiam financiar-se no mercado.

Também as parcerias público privadas (PPP) ao criarem dívida futura do Estado relativamente a terceiros vem contribuir para onerar durante vários anos, sucessivos O.E., e em valores anuais que se situam na maioria dos casos (especialmente no sector rodoviário) acima dos estimados inicialmente com base em projecções de receitas hoje consideradas irrealistas e em que o Estado cobria a maior parte ou mesmo a totalidade dos desvios verificados.

Esta conjugação de situações torna ainda mais difícil, na conjuntura restritiva que estamos a viver, a libertação de crédito para o sector empresarial privado e, em especial, para as PME, confrontando o país com um sério problema de financiamento da sua economia e já não apenas das suas Administrações Públicas. A recapitalização dos bancos exigida pelos novos rácios de capital e as perdas resultantes do perdão da dívida grega e dos novos critérios de contabilização dos títulos de dívida pública por parte da banca, representam cerca de 8 mil milhões de euros que os quatro principais bancos nacionais têm que obter para cumprir as orientações comunitárias relativas ao seu capital.

Aliás, se quanto à **Dívida Pública** no seu conjunto esta regista um aumento acentuado, essencialmente, após 2007 (mesmo assim com vários países, como vimos, a registarem uma situação mais gravosa), o **Endividamento Externo** iniciou uma trajectória de subida mais acentuada e preocupante desde meados da década. Ou seja, os factores que o explicam vão muito para além da crise internacional e só não foram percebidos porque os juros dos títulos emitidos se mantiveram particularmente baixos até 2009, ano em que a taxa de rendibilidade das obrigações do tesouro a 10 anos, foi de 4.2% (em média anual), inferior aos valores do início da mesma década.

No início de 2010 o «spread» entre os títulos públicos de longo prazo alemães e portugueses ainda era pouco superior a 1 p.p., para, um ano depois, estar já próximo dos 5 p.p., tendo mesmo, a partir do final do 1º trimestre de 2011, disparado, atingindo níveis que tinham como consequência inevitável um processo quase automático de expulsão da dívida soberana portuguesa do mercado o que foi, aliás, coincidente com o pedido de ajuda formulado por Portugal junto da U.E. e do FMI.

No que se refere à dívida pública, não pode deixar de se registar o **descontrole nas contas públicas em 2009** que, na verdade, só parcialmente

pode ser atribuído aos efeitos da crise internacional e que, em última instância, conduziu o país para uma situação sem retorno.

Mas, dissemos e mantemos, que as razões da crise são essencialmente económicas e não financeiras e por isso o **principal indicador estrutural** que importa sinalizar e acompanhar de perto prende-se com a evolução de uma **Balança Comercial crescentemente deficitária**.

Analisando os números da **Balança Corrente** estes são, sobretudo, condicionados pela constante evolução negativa da **Balança de Bens** ao longo de todo o período em análise. Inversamente a esta, a **Balança de Serviços**, vem registando saldos crescentemente positivos, embora o peso dos serviços não seja ainda suficiente para contrabalançar aqueles valores negativos para o conjunto da **Balança Corrente** [quadro 24].

Mas, tendo o défice da **balança de bens** sido uma realidade que se manteve constante ao longo do último século (salvo durante alguns anos no período da II Guerra Mundial) e tendo mantido um valor praticamente estável, em termos de peso em percentagem do Produto, desde o início do novo século, apesar de, no mesmo período, a **balança de serviços** ter registado saldos crescentemente positivos tal não permitiu um desagravamento da **Balança Corrente**. A razão para isso esteve, fundamentalmente, na diminuição verificada no saldo positivo das **Transferências Correntes** (principalmente composta por remessas de emigrantes) e o agravamento do défice da **Balança de Rendimentos** (sobretudo, de 2006 a 2010). Esta última, reflectiu as transferências para o exterior de empresas localizadas em Portugal e uma quebra dos lucros reinvestidos em território nacional, dado que o pagamento do serviço da dívida ao exterior, apesar do aumento do valor desta, não se fez sentir até 2010 de forma significativa.

Em particular, ao nível da **Balança Comercial** importa analisar com rigor os números [quadro 25] e, contrariando algumas apreciações que – seja

## Quadro 24

### Balança Corrente e de Capital saldo em % do PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Balança de Bens	-8.1	-9.2	-10.8	-11.9	-12.9	-12.0	-10.4	-9.1	-10.3	-11.0	-10.8	-10.8	-12.8	-10.5	-10.4
2. Balança Serviços	1.2	1.2	1.5	1.6	1.8	2.3	2.5	2.7	2.9	2.7	3.3	4.0	4.0	3.7	3.9
3. Balança de Rendimentos	-0.7	-1.1	-1.2	-1.4	-2.1	-3.0	-2.3	-1.7	-2.1	-2.6	-4.0	-4.2	-4.7	-4.8	-4.6
4. Transferências Correntes	3.5	3.3	3.3	3.2	3.0	2.9	2.2	2.1	2.0	1.5	1.6	1.6	1.5	1.3	1.3
5. Balança Corrente	-4.1	-5.9	-7.1	-8.5	-10.2	-9.8	-8.0	-6.0	-7.5	-9.4	-9.9	-9.4	-12.0	-10.3	-9.9
6. Balança Capital	1.9	2.4	2.0	2.0	1.4	0.9	1.5	1.9	1.5	1.2	0.8	1.3	1.6	0.8	1.1
7. Balança Corrente e de Capital	-2.2	-3.4	-5.1	6.4	-8.8	-8.9	-6.5	-4.1	-6.0	-8.2	-9.1	-8.1	-10.4	-9.4	-8.8

Balança Corrente: 1+2+3+4 Balança Corrente e de Capital = 5+6 = Necessidade de Financiamento externo da economia

Fonte: Banco de Portugal

## Quadro 25

### Evolução da Balança Comercial em % do PIB

	Exportações	Importações	Saldo
1995	22.7	28.3	-5.6
1996	23.5	28.9	-5.5
1997	24.1	30.6	-6.5
1998	24.8	33.4	-8.6
1999	24.8	35.0	-10.2
2000	25.9	35.6	-9.6
2001	25.9	35.2	-9.3
2002	26.4	34.8	-8.4
2003	27.7	35.0	-7.3
2004	28.3	37.1	-8.7
2005	28.2	37.6	-9.4
2006	31.0	39.7	-8.7
2007	32.6	40.9	-8.4
2008	32.5	42.1	-9.6
2009	29.4	38.6	-9.1
2010	31.6	40.1	-8.5

Fonte: INE (base 2006)

com propósitos de fundamentação política, seja devido a uma leitura apressada – mistificaram a realidade, clarificar que:

O aumento só por si das exportações não resolve o problema do **défi ce da balança comercial** (as metas devem ser fixadas em termos de saldo desta e não do peso das exportações no PIB) [quadro 26].

Entre 1995 e 2008 as exportações registaram, de facto, um aumento expressivo, passando de 22.7% do PIB para 32.5% (ou seja, quase 10 p.p.). Mas, simultaneamente, as importações também passaram de 28.3% para 42.1% (mais, quase, 14 p.p.). Ou seja, a consequência disto foi que o saldo da balança comercial que fora de -5.6% do PIB em 95 atingiu os -9.6% em 2008.

Em 2008 Portugal apresentava o maior saldo negativo (em % do PIB) da balança comercial de toda a U.E. (27), apenas vindo a ser posteriormente ultrapassado pela Grécia em 2010.

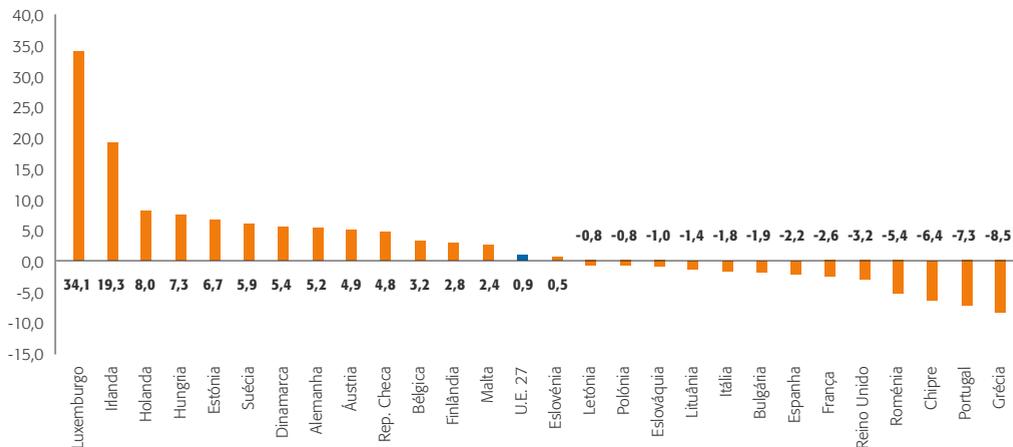
Ao longo da última década e até 2007 (ano da crise) o grau de abertura da economia portuguesa regrediu comparativamente ao conjunto da U.E. e da «zona euro». As exportações portuguesas registaram um crescimento acumulado de 31.5%, contra 40% da U.E. (27) e 43% da «zona euro», enquanto as importações registaram no mesmo período um aumento de 14.7%, contra 31.2% da U.E. (27) e 29.1% da «zona euro».

De facto, as importações, em termos relativos, estão a crescer menos do que as exportações, mas precisamos de colocar as importações sem qualquer crescimento ou mesmo a regredir e as exportações a crescer durante vários anos acima dos 10% para conseguir equilibrar as nossas trocas comerciais com o exterior.

As exportações portuguesas de bens não têm conseguido ganhar **quotas de mercado**, [quadro 27], nem os **termos de troca** têm vindo a evoluir

Quadro 26

## Saldo da Balança Comercial na U.E. (2010) em % do PIB



Fonte: Eurostat, dados retirados da PORDATA

Quadro 27

## Evolução da Quota de Mercado das Exportações de Bens 1999=100



Fonte: Banco de Portugal

favoravelmente para Portugal ao longo dos últimos anos, em parte devido ao aumento do preço das importações de energia (cuja redução pressupõe políticas orientadas para uma mudança de perfil das exportações que continua por concretizar e não uma mera estratégia voluntarista centrada em conseguir «exportar mais do mesmo»).

Comparando os anos 2000 e 2009 os **termos de troca** degradaram-se 10 p.p. (de um índice com 2000 = 100 atingiram um valor de 90 naquele último ano), sendo que, a nível do conjunto da U.E. (27), apenas a Grécia e o Luxemburgo apresentam, segundo números do Eurostat, uma degradação mais acentuada.

Em relação à evolução das **quotas de mercado**, a tendência foi igualmente de sentido negativo, com perdas mais acentuadas na segunda metade dos anos 90 (de 1997 a 2000) e entre 2004 e 2006. Isto significa que, de um modo geral, as exportações portuguesas evoluíram abaixo da procura externa dirigida à economia portuguesa. Contrariaram esta tendência, na última década, os anos de 2003 e de 2007 (para as exportações de bens).

O **valor acrescentado** do que produzimos e vendemos internacionalmente continua baixo e isso reflecte-se na reduzida intensidade tecnológica das exportações ao nível dos bens (o saldo positivo da balança tecnológica deve-se exclusivamente a actividades de serviços). A quota de mercado de bens de alta e média-alta tecnologia reduziu-se mesmo ligeiramente ao longo da última década, apenas sendo ultrapassada pela quebra registada na classe dos têxteis e calçado [quadro 28].

A elevada dependência das importações intra-comunitárias, em que somos o segundo país da U.E.(27) com maior peso destas (78%) nas importações totais [quadro 29], situação que se mantém quando olhamos para as exportações nacionais, [quadro 30], embora com um posicionamento me-

## Quadro 28

### Exportações por Grau de Intensidade Tecnológica

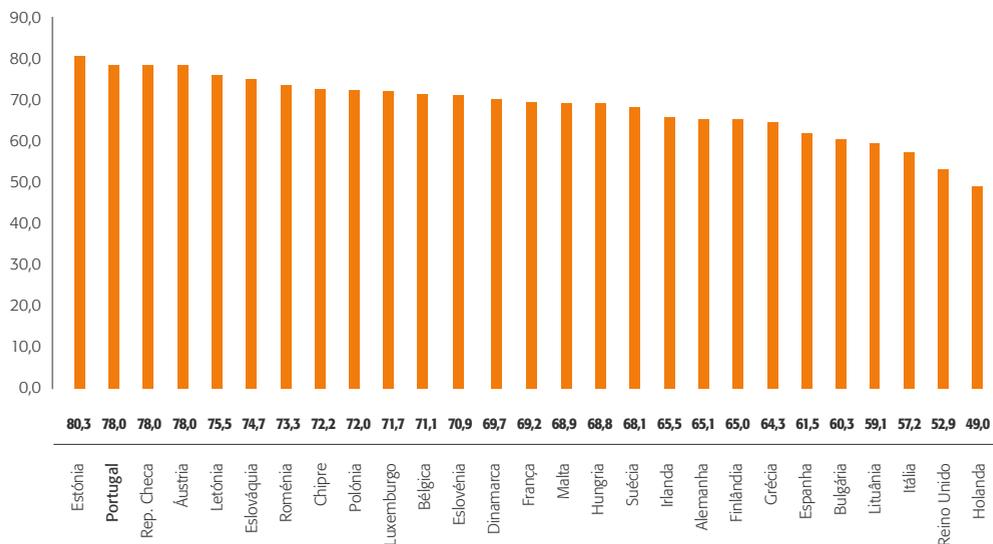
taxa de variação anual

Nível Tecnológico	2007	2008	2009	2010
Alta tecnologia	<b>86,6</b>	<b>3,4</b>	<b>-18,4</b>	<b>0,4</b>
Média-alta tecnologia	<b>6,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-25,8</b>	<b>18,2</b>
Média-baixa tecnologia	<b>7,7</b>	<b>5,0</b>	<b>-20,7</b>	<b>27,2</b>
Baixa tecnologia	<b>7,9</b>	<b>2,0</b>	<b>-10,2</b>	<b>10,3</b>

Fonte: Banco de Portugal

## Quadro 29:

### Peso das Importações Intra-Comunitárias nos Países da U.E. (2009) em % do total



Fonte: Eurostat

nos extremado, já que são 7 os países da U.E. que têm um maior peso das respectivas exportações para o espaço da U.E., embora as exportações intra-comunitárias de Portugal representem 74.9% do total das nossas exportações. Comparando a nossa realidade com a do conjunto de países acima referido todos estes registam balanças comerciais bem menos desequilibradas do que a portuguesa e, conseqüentemente, estão menos vulneráveis às flutuações das economias europeias.

A **diversificação dos nossos** mercados de destino está, contudo, longe de ser confirmada pelos números, sendo que, apesar de alguma subida (ainda não consolidada) nas exportações extra-comunitárias, a concentração dos mercados tem vindo a acentuar-se: os três principais mercados que representavam 46% do total das exportações de bens na 2ª metade dos anos 90 passaram a representar 54% em 2009, registando, ainda, todos eles, elevados saldos negativos para Portugal nas respectivas trocas comerciais.

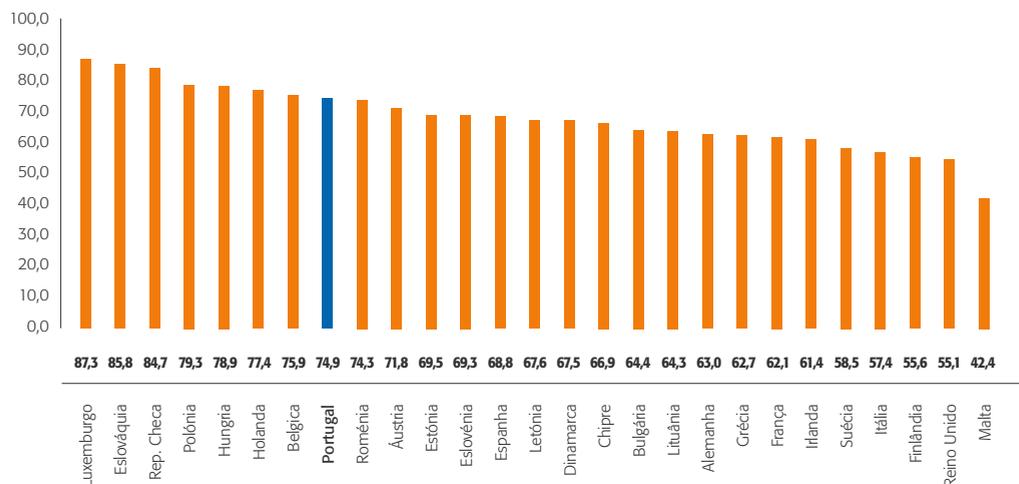
Acompanhando a tendência de crescimento do peso dos nossos três maiores destinos (Espanha, Alemanha e França) surgem as exportações para Angola que de 1995 para 2009 passaram de 1.5% do total para 7.1% (embora regredindo em 2010).

Com um peso irrisório nas exportações é de realçar o baixo contributo dos chamados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) que em conjunto recebem apenas 2% das exportações portuguesas, registando Portugal um défice comercial acentuado com estes países (em especial com o Brasil e a China), já que as importações dos mesmos correspondem (em 2009) a 5.5% das importações portuguesas [quadro 31].

O problema do défice comercial do país, materializa-se em relações comerciais francamente desequilibrados com os nossos principais parceiros, sendo de destacar o défice com a Espanha (que representa perto de 5% do

Quadro 30

## Peso das Exportações Intra-Comunitárias nos Países da U.E. (2009) em % do total das exportações



Fonte: Eurostat

Quadro 31

## Destino das Exportações de Bens (Países/Regiões) em % do total das exportações de bens

Ano	Intra-Comunitárias		3 maiores destinos*	Angola	BRIC**
	No conjunto da U.E.				
1993	76,5		49,9	2,1	1,0
1994	76,8		49,0	1,5	0,9
1995	80,9		51,1	1,5	1,4
1996	81,0		50,6	1,6	1,6
1997	81,2		49,2	1,8	1,5
1998	82,5		51,1	1,6	1,2
1999	83,7	(69,1)	52,5	1,2	0,8
2000	80,9	(68,0)	50,6	1,4	1,1
2001	80,5	(67,9)	51,8	1,8	1,2
2002	80,6	(68,0)	53,0	2,0	1,0
2003	80,2	(68,8)	52,5	2,2	1,2
2004	80,8	(68,5)	53,4	2,2	1,1
2005	80,0	(67,8)	53,5	2,6	1,5
2006	77,9	(68,3)	54,0	3,4	1,7
2007	77,1	(68,2)	54,2	4,4	1,6
2008	74,5	(67,5)	52,4	5,8	1,9
2009	75,4	(66,7)	52,5	7,1	2,1

\* Espanha, Alemanha e França

\*\* Brasil, Rússia, Índia e China

Fonte: INE

nosso PIB) e com a Alemanha (rondando os 2% do PIB), o que em conjunto é apenas ligeiramente inferior à dimensão do défice orçamental, do país. O facto de grande parte das exportações portuguesas para países terceiros concorrer com as das economias emergentes, muitas vezes em condições de entrada dos nossos produtos mais penalizantes, torna quase impossível qualquer alteração próxima desta realidade.

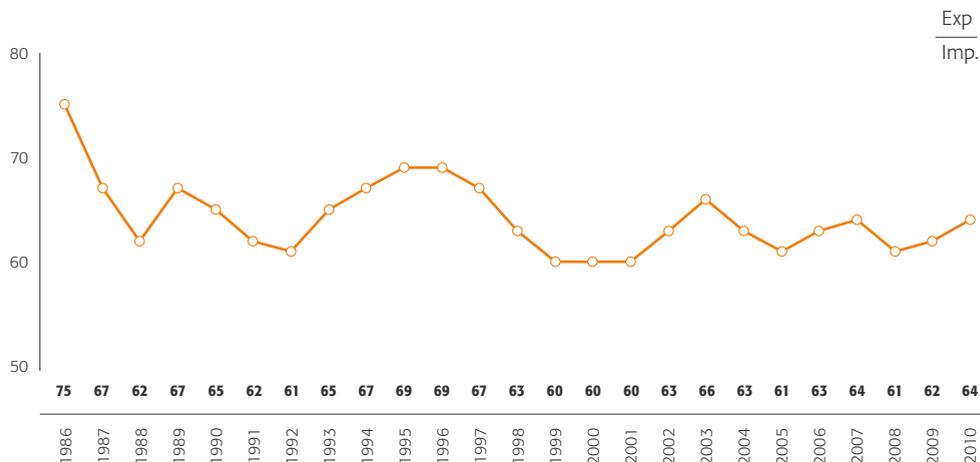
A **taxa de cobertura das importações pelas exportações** baixou significativamente com a entrada de Portugal na U.E. e agravou-se a partir da 2ª metade da década de 90, passando de 75% em 1986 para 60% em 2000, subindo, depois ligeiramente ao longo da última década [quadro 32].

Os maiores exportadores são também, quase sempre, os maiores importadores e, na lista destes últimos, surgem, ainda, 3 dos maiores grupos da distribuição alimentar. Os números mais recentes divulgados (1º semestre de 2011) mostram que na lista dos maiores importadores, surgem o Pingo Doce (em 6º lugar) o Modelo Continente (em 8º) e o LIDL (em 12º), evidenciando como as políticas de favorecimento do reforço do peso destes grupos ao nível do comércio veio reforçar a nossa dependência em relação ao exterior. Nos exportadores o sector automóvel, a construção e a energia ocupam posições cimeiras na lista das maiores empresas exportadoras.

Olhando para as categorias de bens exportados entre o início da última década e o ano de 2009, [quadro 33], verifica-se uma quebra no peso dos bens industriais (os têxteis, vestuário e calçado passam de 22% para 14% e as máquinas, aparelhos, veículos e material de transporte de 33% para 27%), enquanto as subidas ocorrem nos bens agrícolas e alimentares (de 7% para 11%) e nos combustíveis e minerais (de 6% para 11%). O que, em si mesmo, não permite perceber uma próxima evolução englobando avanços em termos da cadeia de valor dos produtos exportados.

### Quadro 32

## Taxa de Cobertura das Importações pelas Exportações (Bens)



Fonte: INE (base 2006)

### Quadro 33

## Exportações por Grupos de Bens

em % do total das exportações de bens

Ano	Agrícolas e alimentares	Combustíveis minerais + minerais e minérios	Madeira e cortiça + pasta de papel	Têxtil + vestuário + calçado	Máquinas e aparelhos + veículos e mat. Transporte + óptica e precisão
2002	7,3	6,2	8,9	22,2	33,2
2003	7,3	8,1	9	20,1	33,7
2004	7,5	8,5	8,6	18,3	34
2005	7,6	8,6	7,7	16,5	32,5
2006	7,5	10,1	7,8	14,7	32
2007	8,2	9,8	7,4	14,1	31,6
2008	9,4	9,9	7,4	15,7	30,7
2009	10,9	11	7,9	14,2	27,4

Fonte: INE

Também do lado das importações, [quadro 34], o facto de os bens agrícolas e alimentares, somados aos combustíveis e minerais, representarem cerca de 30% das importações totais de bens de Portugal (em 2009) não pode deixar de merecer especial reflexão quanto ao modelo de crescimento adoptado; facto igualmente visível quando olhamos para o quadro comparativo entre Portugal e o conjunto dos países da OCDE no que se refere ao diferencial de peso da importação de bens e serviços no consumo final (em Portugal entre 7 a 9 p.p. acima da média daqueles países ao longo das duas últimas décadas) [quadro 35].

Mantem-se uma **elevada dependência energética** externa do país (claramente acima da média da U.E.), [quadro 36], que é agravada, como vimos, pela alta intensidade energética do país (medida pelo consumo de energia em relação ao PIB). Esta dependência que tem vindo a aumentar é particularmente preocupante face ao saldo negativo das nossas trocas com o exterior (dos países com saldos comerciais negativos a nível da «zona euro» apenas o Chipre regista uma maior dependência).

**Assim, as principais mudanças positivas no perfil do comércio externo português relacionam-se com:**

- O aumento constante do **peso dos serviços** nas exportações (acima da média da U.E.) [quadro 37] e o saldo crescentemente positivo da **balança de serviços** (3.9% do PIB em 2007 com uma taxa de cobertura das importações pelas exportações que, no mesmo ano, atingiu os 152%), [quadros 38 e 39];
- O aumento do peso e do saldo das actividades de serviços, mesmo não considerando o sector do turismo, **e que tem vindo a ser particularmente visível, ao nível dos «outros serviços fornecidos às empresas»** (incorporando actividades de mais elevado valor acrescentado) e que, em

## Quadro 34

### Importações por Grupos de Bens

em % do total das importações de bens

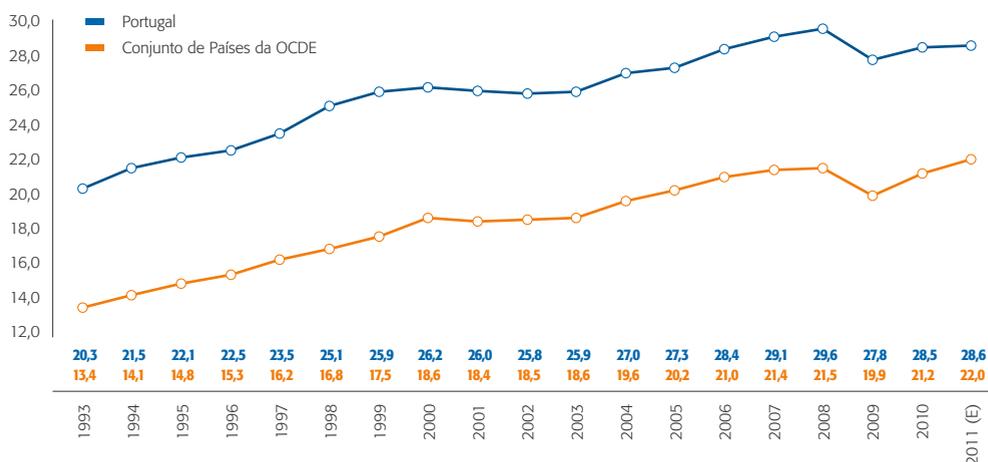
	Agrícolas e alimentares	Combustíveis minerais + minerais e minérios	Têxtil + vestuário + calçado	«Máquinas e aparelhos + veículos e mat. Transporte + óptica e precisão»	Químicos + plásticos e borracha
2002	12,7	11,5	8,7	38,3	13,9
2003	13,0	11,9	8,5	38,0	14,3
2004	12,5	12,6	7,8	38,7	14,1
2005	12,0	16,4	6,9	37,2	13,7
2006	11,9	16,4	6,8	35,6	13,9
2007	12,7	15,3	6,7	36,0	13,7
2008	13,0	17,9	6,1	34,5	13,4
2009	14,8	14,5	6,8	34,2	15,4

Fonte: INE

## Quadro 35

### Peso da Importação de Bens e Serviços no Consumo Final

em %, a preços constantes



Fonte: OCDE

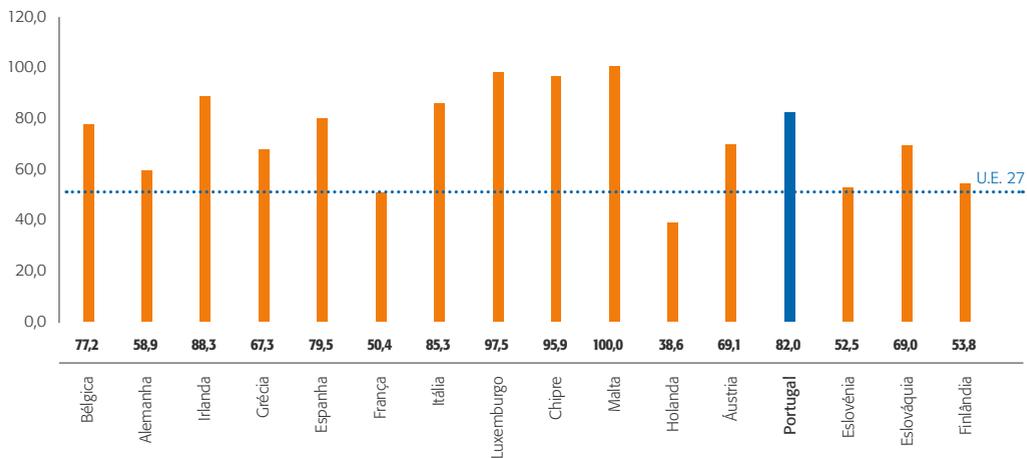
2008, já representavam 26.5% do total de exportações de serviços e com os serviços associados às tecnologias de informação e comunicação a crescerem significativamente neste grupo exportador.

Cerca de 50% das 1000 maiores exportadoras de serviços ocupam já áreas ligadas com outros serviços às empresas (ou seja, não estão associadas a actividade de transporte, de turismo ou de serviços financeiros), [quadro 40].

Quadro 36

## Dependência Energética da Importação (2007)

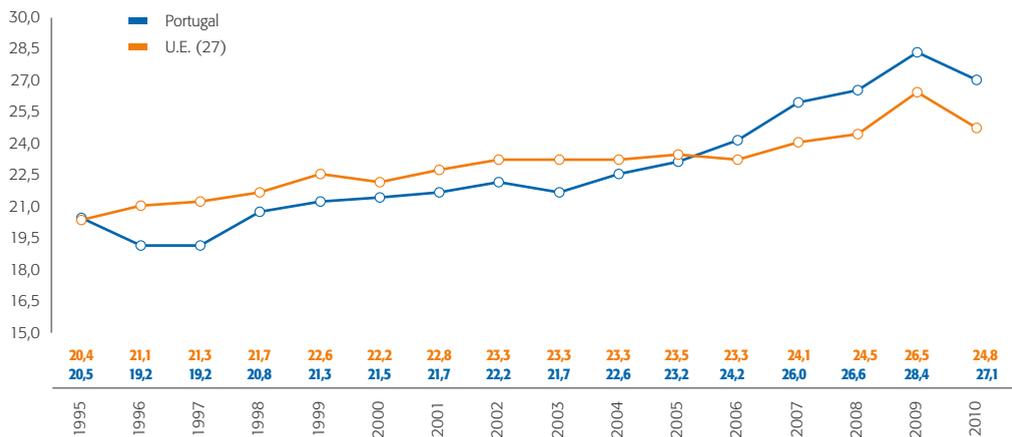
importações/reservas + consumo



Fonte: EUROSTAT

Quadro 37

## Peso dos Serviços nas Exportações em % do total das exportações



Fonte: INE (base 2006) e Eurostat

## C. A Crise do Endividamento

O problema da crise das dívidas soberanas das economias do euro que irrompe em 2010 na sequência da crise do sistema financeiro internacional, vem a ter para Portugal efeitos bem mais gravosos do que os desta última, apesar de ambas estarem em, certa medida, correlacionadas.

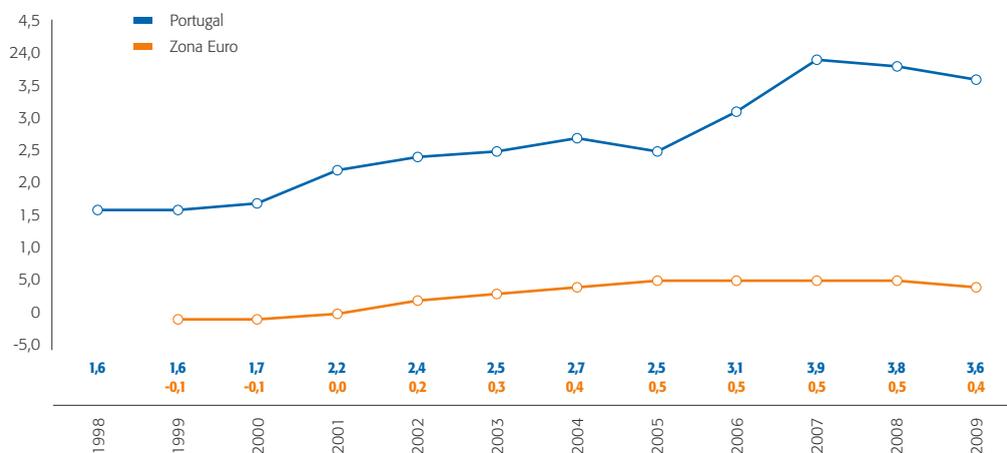
Já falámos da forma como a Europa se posicionou e tem vindo a enfrentar esta crise. Trata-se agora de analisar mais em pormenor os efeitos da mesma sobre a economia portuguesa e o impacto das medidas que têm vindo a ser adoptadas, num contexto de fraco crescimento da nossa economia e com a capacidade de decisão própria fortemente restringida.

Portugal é «apanhado» numa crise com um evidente carácter sistémico, em que o que o que verdadeiramente levou Portugal a pedir o apoio da U.E. e do FMI não foi propriamente a dimensão da dívida portuguesa ou a incapacidade de Portugal continuar a honrar os seus compromissos internacionais, desde que se tivessem mantido as condições de financiamento junto dos mercados dos anos anteriores. Obviamente que taxas de juro cada vez mais elevadas acabam confundindo a causa com a consequência: o risco de incumprimento que justificaria taxas mais elevadas é ele próprio agravado pelo aumento das referidas taxas. Mas, apesar da maior dimensão da dívida, nada obstaria a uma trajectória mais ou menos tranquila (como já tinha sucedido em 2006 e 2007), embora relativamente prolongada de redução do défice das contas públicas, acompanhada de alguma austeridade mas sem um efeito recessivo violento. Mas, na realidade, o **quadro envolvente mudou** e, para os mercados compradores de títulos da dívida, essa mudança envolveu:

- A percepção da fragilidade da «zona euro» como um todo e em que os países com maiores desequilíbrios nas suas contas e mais endividados

## Quadro 38 Balança Comercial de Serviços

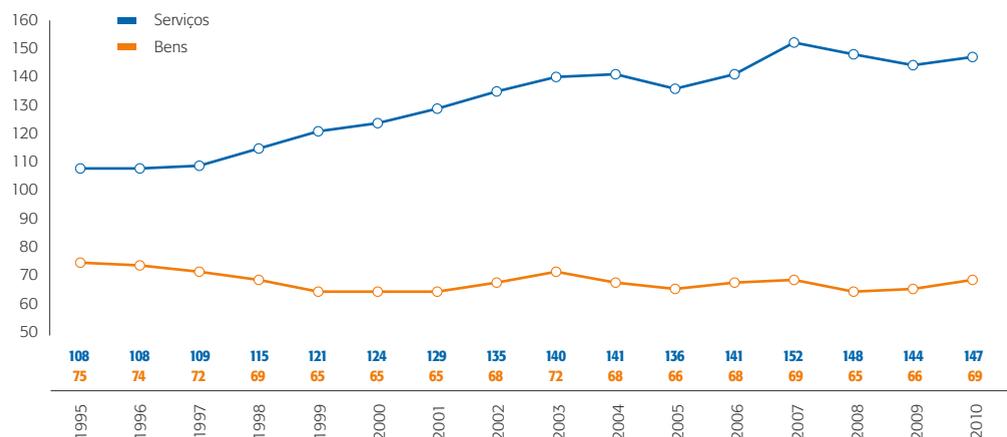
% do PIB



Fonte: Eurostat

## Quadro 39 Taxa de Cobertura das Importações pelas Exportações em Bens e Serviços

exportações/importações



Fonte: INE (base 2006)

deixaram de ser vistos como estando escudados pela sua pertença à «zona euro» e passaram, ao invés, a estarem mais expostos a rupturas de pagamento, dado não disporem dos meios necessários (política monetária e cambial) para autonomamente responderem à crise das suas finanças públicas mediante uma política de desvalorização monetária.

- A crise da **dívida** externa, que começou com uma crise das dívidas soberanas, evoluiu, depois, para uma crise do sistema bancário que, com a sobreposição das duas, originou uma **crise de financiamento da economia**.

A **crise bancária**, que eclodiu a partir de uma **depreciação acentuada dos seus activos** (primeiro, associada ao crédito imobiliário e a outros produtos titularizados ligados com o crédito a privados e que depois se estenderam aos títulos de dívida soberana portuguesa e de outros países, cujos títulos tiveram uma queda), gerou uma desconfiança relativa à solidez das instituições financeiras, que se sentiu no mercado interbancário com os bancos a retraírem-se de emprestar dinheiro uns aos outros.

Assiste-se ao mesmo tempo a uma pressão dos próprios avaliadores (quer das Agências de Notação, quer da própria U.E. e dos famosos testes de «stress») no sentido dos bancos limparem dos seus activos títulos de risco, nomeadamente associados a países com «rating» de má qualidade, e de reforçarem os seus rácios de capital.

Tudo isto fez com que os bancos portugueses se confrontassem com uma **crise de liquidez**, o que associado às dificuldades de financiamento das Administrações Públicas, via colocação no mercado de títulos de dívida soberana, fez, como dissemos, com que o problema da dívida tivesse evoluído para um problema, mais grave, de financiamento da economia. Situação que atingiu, também, as grandes empresas que se financiavam no mercado internacional.

#### Quadro 40

### **Peso das Várias Actividades nos Maiores Exportadores de Serviços\***

em % do total das empresas de serviços constantes da lista dos 1000 maiores exportadores

Transportes	<b>41</b>
Contabilidade e consultoria	<b>12</b>
Actividades de informática e processamento de dados	<b>9</b>
Comunicações	<b>8</b>
Actividades de arquitectura e engenharia	<b>5</b>
Agências de viagem	<b>5</b>
Outros serviços às empresas	<b>3</b>

\*sem hotelaria

Fonte: COFACE Portugal (bases de dados)

Em relação aos bancos, apenas o recurso ao BCE permitiu, em parte, manter o seu financiamento, embora com o recurso a operações de curto prazo e num contexto em que os clientes dos bancos necessitam, no essencial, de renegociar prazos para as suas dívidas junto do sistema bancário.

- Para agravar esta situação, a colocação da dívida pública, que era indirectamente suportada pelo BCE ao financiar os bancos portugueses, os quais vinham adquirindo um peso crescente na compra de dívida soberana portuguesa, ficou comprometida com a recusa do BCE em aceitar os títulos de dívida pública como colateral no financiamento da banca. Este facto obrigou esta a suspender a aquisição destes títulos, deixando o Estado português com um grave problema de colocação da dívida, num quadro em que os juros solicitados tinham praticamente dobrado (em Maio de 2011 e comparativamente ao final do ano de 2010), fruto da quebra acentuada do valor dos títulos, em razão da elevada oferta dos mesmos no mercado secundário. Esta oferta envolveu, em especial, os bancos europeus (alemães e espanhóis, nomeadamente) que procuravam reduzir, de qualquer forma, a sua exposição à dívida pública dos países sob «vigilância».

Com este cenário a resistência do Governo português teve que ceder e o recurso à «ajuda» externa tornou-se inevitável.

Com o pedido de intervenção junto da União Europeia e do FMI e acordado o Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), Portugal deixa praticamente de recorrer aos mercados, tendo-se visto, inicialmente, confrontado com condições de financiamento altamente penalizantes (em termos dos juros do apoio do FEEF e dos prazos para amortização dos empréstimos), a que se juntou um programa de correcção dos défices orçamentais e de inversão da tendência da dívida de uma enorme violência tendo em conta as exigências contraccionistas sobre a economia portuguesa que o mesmo implicava. A ideia de que o acordo com a «troika» era um bom

acordo para Portugal, nas palavras do então Primeiro-Ministro José Sócrates e que vários comentadores secundaram, nem como exercício de retórica política fazia sentido. Era um acordo feito no «fio da navalha» e num clima em que a Europa (mais do que o FMI) insistia em querer «castigar» os países em dificuldade.

Se, em relação às condições de financiamento estas vieram, posteriormente, a ser alteradas, com alguma redução das taxas a pagar e com o alargamento do prazo de reembolso – mudança feita à boleia da renegociação do empréstimo grego – em relação ao calendário de redução do défice e, até ao momento em que escrevemos (Novembro de 2011), tudo se mantém inalterado.

Ora, o dilema com que o país se confronta tem a ver com um conjunto de equações que não encontram solução num contexto de recessão acentuada da economia. Embora a «troika» proclame que a preocupação com a economia está presente no Memorando celebrado com Portugal, na verdade, as condições acordadas só podem ter um efeito devastador na economia.

Economia que continua a ser o principal problema do país e que, para além dos factores externos, terá sido o factor que mais influenciou a subida dos juros, com os mercados a duvidarem da capacidade da economia portuguesa para crescer e conseguir evitar o efeito da «bola de neve» dos seus níveis de endividamento. A existência de «défices» não é, só por si, um problema, desde que devidamente enquadrados só que ao contrário de outros países em que o défice público teve um efeito virtuoso, permitindo-lhes crescer em Portugal o seu agravamento (como igualmente na Grécia), mesmo antes do rebentar da crise, ocorre com a economia praticamente estagnada.

Ora, sem crescimento económico, o endividamento externo associado às necessidades líquidas de financiamento da economia não conseguirá baixar, para mais quando a recessão se faz a partir da redução dos rendimentos

dos portugueses não permitindo converter dívida externa em dívida interna (actualmente cerca de  $\frac{3}{4}$  da dívida pública portuguesa é detida por estrangeiros).

A recessão, ao comprimir o investimento da economia, tornará quase impossível aumentar as nossas exportações num contexto praticamente certo de desaceleração da economia internacional em que apenas falta saber qual a dimensão desta, temendo-se, no entanto, que possa vir a ser pior do que o previsto actualmente. Mesmo que a menor procura interna conduza a algum corte nas importações, este não será suficiente para reduzir de forma significativa e, sobretudo, duradoura, o défice da nossa balança comercial. Ricardo Cabral (em entrevista ao semanário «Expresso» de 02/10/10) considerava necessário um corte de, pelo menos, 7% do PIB no défice da balança comercial de forma a baixar para cerca de 3% do PIB as necessidades líquidas de financiamento da economia (valor tido por compatível com o crescimento nominal da economia nos últimos anos) e por essa via assegurar a estabilidade do sistema financeiro nacional.

Na situação actual do país as taxas de juro do mercado deixaram de ser um custo real, para funcionarem, acima de tudo, como uma avaliação pelos mercados sobre a forma como olham a economia portuguesa. O «sinal vermelho» aos títulos de dívida portugueses, já não remete, no essencial, para um «prémio de risco», mas traduz, sobretudo, a leitura dos mercados sobre a trajectória da economia portuguesa e as condições que esta reúne ou não para sair da situação em que se encontra. A renegociação da dívida é, neste contexto, algo que os mercados, desde há bastante tempo, incorporaram na sua avaliação, restando poucas dúvidas de que a mesma acabará por ser feita.

Por isso, as taxas de juros da dívida soberana portuguesa já pouco reagem às medidas de maior ou menor austeridade, guiando-se ou por

acontecimentos externos (na Grécia, em Itália ou em França) ou por uma perspectiva de evolução a médio prazo que reflecta que Portugal tem capacidade para controlar as suas finanças públicas e retomar uma trajectória de crescimento.

Conjugando o serviço da dívida (taxas de juro entre os 4 e os 5%) com a tendência real da economia a evoluir em terreno negativo (a taxa de crescimento da economia em termos nominais será na melhor das hipóteses nula) e com a necessidade de reduzir o défice das contas públicas, o resultado só pode ser o de ver a dívida pública crescer (ultrapassando, seguramente, o valor anual do PIB) ou então obter saldos primários das contas públicas em termos nominais claramente positivos, o que com as receitas a cair por efeito da recessão, obrigaria a um corte brutal na despesa. Sem capacidade de gerar internamente os meios para a financiar e tendo que recorrer ao endividamento externo, factor agravado por uma balança comercial deficitária, o país continuará a ter que pagar taxas exorbitantes para se financiar no mercado, o que na situação actual significa ficar fora deste por muitos e longos anos.

Por isso, a opção entre reduzir o défice ou crescer é uma falsa opção. Não reduzimos o défice e a dimensão da dívida sem crescimento e dificilmente poderemos esperar crescer se não controlarmos o défice e invertermos a tendência de crescimento da dívida.

Ao longo das últimas décadas temos vindo a financiar o nosso défice com a venda de activos (começou com as privatizações dos governos de Cavaco Silva e prolongar-se-á em 2012, com o que resta para privatizar do SEE) e com a desorçamentação dos gastos de sistemas públicos. Só que ambas as vias estão esgotadas ou a esgotar-se e, no último caso assinalado, assiste-se mesmo a um processo evolutivo invertido com a orçamentação forçada de despesas ligadas às empresas públicas e às parcerias público-privadas.

A saída para esta complexa situação implica a conjugação de vários objectivos em simultâneo e não pode ser conseguida num período de tempo curto. Se o problema maior do país é a sobreposição de um elevado endividamento da economia com baixos níveis de crescimento da mesma e, se esta situação não se pode explicar apenas pelo que se passou na última década, mas obriga a que recuemos até ao momento em que consolidámos um modelo económico que nos conduziu até ao impasse em que nos encontramos, então também não é possível sair dele sem que Portugal redesenhe e ponha em prática uma **nova política económica** que supere os constrangimentos estruturais que conduziram aos desequilíbrios financeiros que estivemos a analisar.

## Os Pontos Nucleares da Crise Portuguesa

Num exercício de síntese final sobre a situação com que Portugal se confronta neste momento, temos:

- Um **grave problema estrutural** da economia, que se reflecte num **défice crónico da nossa balança comercial**;
- Em consequência disso, registamos um **desequilíbrio nas nossas contas com o exterior** (balança corrente) que – sobretudo, em conjunturas marcadas por políticas expansionistas – conduz a um **aumento das necessidades líquidas face ao exterior** da nossa economia, ou seja a um **maior endividamento externo do país**, quer das Administrações Públicas, quer do sector privado (financeiro e não financeiro);
- O facto desse endividamento ser, simultaneamente, do **sector público** e do **sector privado** significa que – ao contrário do que acontece com outros países com uma dívida pública elevada – não nos é possível cobrir os défices e a dívida do Estado com poupanças e recursos financeiros gerados no interior do país, o que expõe a economia portuguesa às mudanças, que possam ocorrer nos mercados internacionais;
- Se as condições de acesso ao financiamento externo se agravam ou se o acesso ao mesmo é inviabilizado, ainda que parcialmente, o país começa a ter um **problema de liquidez** que pode evoluir para uma situação de **insolvência** se, no caso das finanças públicas, a «es-

piral» do défice e do «stock» da dívida não reagem às políticas orçamentais adoptadas e se entrarmos num círculo vicioso em que uma maior recessão económica não é capaz de travar o crescimento da dívida gerando em efeito sobre o serviço da dívida que conduz a uma situação de incumprimento;

- Por tudo isto, a gravidade da situação portuguesa, e o que a torna diferenciável de outras, não é tanto traduzida pela dimensão do défice orçamental ou pelo peso elevado da dívida pública mas baseia-se num conjunto de interdependências que são, características particulares da nossa crise:

- a existência de uma forte ligação entre dívida externa pública e dívida externa privada, em especial pelo papel desempenhado em ambas pelo sector financeiro, e em que, quando os mercados interbancários deixam de estar acessíveis aos bancos, isso se reflecte na colocação de dívida soberana no mercado;

- o facto de o problema da dívida e do endividamento externo se transformar rapidamente num problema de financiamento da economia no seu conjunto pelo motivo assinalado no ponto anterior;

- a forte articulação existente entre o combate ao défice ou ao aumento da dívida e o comportamento do conjunto da economia, quer pela forte dependência desta das políticas públicas e do sistema bancário, quer porque a substituição de um crescimento assente na procura interna (exigido pelas contenções orçamentais) por um crescimento alavancado pela procura externa, apenas tem algumas hipóteses de sucesso em conjunturas internacionais expansionistas, o que não é manifestamente o caso presente.



## **III. Que Saídas Possíveis**



## Os Desafios Estruturais

*«A única política promissora a longo prazo é os países desenvolvidos transformarem uma economia que tem por base o trabalho numa que tem por base o conhecimento».*

*Peter Drucker (1993)*

Em termos de objectivos o país confronta-se, como já referenciámos anteriormente, com um desafio estrutural, que requer:

- Uma alteração do **perfil da nossa oferta económica**, permitindo-lhe reduzir a dependência externa e internacionalizar-se. Ou seja, ganhando quotas de mercado, quer dentro, quer fora do país, o que implica ter **preços competitivos**, sem dúvida, mas também ter **produtos competitivos** que se diferenciem dos produzidos fora de Portugal. O que, e salvo em situações em que um país possui uma vantagem absoluta, por dispôr de uma matéria-prima particular ou de um produto único, só se obtém elevando o valor acrescentado do que produzimos e vendemos (conhecendo com rigor os mercados que concorrem com os nossos produtos e que possíveis vantagens apresentam).

- Uma **reforma profunda do Estado e das Administrações Públicas regionais e locais** que, redefinindo as funções de serviço público que estes devem desempenhar, reduza o seu peso na economia, sem com isso diminuir a qualidade do serviço que prestam. Três áreas apresentam-se como incontornáveis de um programa de reformas a realizar: a segurança social, a saúde e o ensino. Em todas elas não se trata de efectuar cortes transversais

que afectem a qualidade dos referidos sistemas, pretendendo com isso dar a aparência de que não se põe em causa os seus princípios fundadores, mas sim de assumir a necessidade de um «**novo contrato**» de **cidadania**, sustentável e exequível, mas que preserve o seu enquadramento no chamado «modelo social europeu». Ou seja, mantendo a matriz de que o acesso às áreas em questão são direitos de todos os cidadãos, mas que as condições de acesso podem variar, dado que o princípio da solidariedade intergeracional tem que ser visto não apenas em relação ao passado mas também em relação ao futuro não podendo, ainda, romper com a relação contribuição-benefício, transformando a parte contributiva num novo imposto de que o Estado dispõe livremente.

Em definitivo, assumamos que o **problema financeiro** do país tem por base um **problema económico** e que ambos têm que ser solucionados em simultâneo, com respostas múltiplas, devidamente doseadas e articuladas entre si.

As questões do **crescimento** e das **contas públicas**, como já referimos, não podem continuar a ser tratadas separadamente, procurando-se, depois, atingir um ponto de equilíbrio entre ambas. Elas têm que ser vistas como «**duas faces da mesma moeda**» em que o crescimento tem que ser financeiramente autosustentável e o equilíbrio das contas públicas e a redução da dependência externa têm que ser obtidas, numa trajectória de médio e longo prazo, com crescimento económico.

Mas, as mudanças na economia não podem limitar-se a considerar que o problema desta é meramente **quantitativo** e se resolve com valorizações ou desvalorizações competitivas, quando na realidade o que está em causa é o sermos capazes de entrar numa **nova era económica**, o que implica introduzir mudanças **qualitativas** que reorientem o perfil competitivo da nossa economia (e, também, alguns hábitos de consumo). O problema da

economia não é apenas o do **crescimento no curto prazo**, mas o da **competitividade no médio e longo prazo**. Tudo isto não pode ser conseguido com respostas pensadas para actuarem apenas no imediato e que, em um ou dois anos, permitam ter os nossos problemas resolvidos. As reformas e as mudanças estruturais só podem ser consolidadas num horizonte de médio prazo, embora o sentido das mesmas e a sua concretização se devam iniciar de imediato. As medidas de austeridade que têm vindo a ser desenhadas estão longe de acautelar estas preocupações e são totalmente determinadas pela urgência de obter, a qualquer preço, cortes nas despesas e receitas para o Estado. Assim, acumulam-se iniciativas que poderão tornar insustentável a sobrevivência de grande parte do tecido produtivo do país, constituído esmagadoramente por micro, pequenas e médias empresas, as quais reúnem a principal **força empreendedora** do que Portugal dispõe e que poderá ser destruída, hipotecando por mais do que uma geração a sua reconstituição. O capital humano e de conhecimento que pode ser expulso da economia cria ao país uma situação bem mais grave do que a destruição de todas as outras formas de capital que a crise provocar.

Por outro lado, acreditar que, «soluções de manual» desinseridas da realidade concreta que estamos viver, podem ter sucesso em Portugal, mesmo que isso implique esmagar a procura interna e aceitar como inevitável uma quebra do investimento de 30% ou 40%, em poucos anos, é uma perigosa ilusão que urge afastar em definitivo. Apesar de a margem de manobra do país estar, como sabemos, reduzida, existem escolhas que quem governa tem que fazer. E estas são **escolhas políticas** que não podem esconder-se por detrás de nenhum imperativo ditado pela «ciência económica», que, na sua ânsia de descobrir leis universais, reduz, muitas vezes, a vida das sociedades e das organizações a mecanismos descontextualizados (para não dizer desumanizados), no que se afasta do seu próprio objecto de análise e, ao fazê-lo, se nega a si própria enquanto conhecimento que se pretende científico. Os países, de facto, não são meros exercícios contabilísticos nem a sua gestão

pode ser confundida com o «deve» e o «haver» de uma qualquer economia familiar, por muito expressiva que a comparação com esta possa parecer.

As escolhas económicas com que o país está confrontado são determinantes para o nosso futuro e não podem ser feitas de ânimo leve. A nosso ver o essencial dessas escolhas joga-se entre optar por um **cenário de continuidade selectiva** em que, mudando alguma coisa, o essencial (os protagonistas principais e a lógica do modelo) manter-se-á e um **cenário de mudança que questiona os próprios critérios de competitividade das organizações e é transversal ao tecido produtivo do país**. Estes cenários prefiguram diferentes **modelos competitivos da economia**, que merecem ser avaliados de forma distinta, como faremos seguidamente.

## **O Modelo da Continuidade Selectiva**

Trata-se nesta solução de manter o essencial do **modelo existente** e os seus **protagonistas principais**, embora redimensionando o peso dos sectores «não transaccionáveis» e apostando no reforço da **procura externa** (os seus defensores fixaram já um objectivo central: colocar as exportações a representar 50% do PIB). Para se atingir as metas propostas, advoga-se que se inverta o processo de desindustrialização do país – modelo que, na verdade, nunca teve, entre nós um peso equivalente ao de outros países industrializados – reintroduzindo, uma dinâmica de «**reindustrialização**», centrada nos chamados «bens transaccionáveis», e a ser alavancada por políticas de competitividade alimentada por instrumentos que não assentam na eficiência ou na produtividade das empresas mas resultam de condições competitivas artificialmente criadas a favor das empresas exportadoras.

Em concreto, esta aposta significa que se adoptem duas linhas de política essenciais:

- Fazer da **desvalorização competitiva** a base das políticas de apoio público (sucédânea de uma desvalorização monetária que com a adesão do euro, deixamos de poder realizar), colocando como critério central de competitividade a **competitividade-custo** dos produtos que vendemos (mantendo, no essencial, o perfil do factor trabalho e considerando primordial garantir uma forte pressão sobre o custo do mesmo). O sucesso desta reorientação da actividade económica tem um alcance temporalmente limitado e está ancorado na evolução da nossa **procura externa relevante**, que não controlamos, e na possibilidade de ganhos de quota de mercado que, sem mudanças estruturais, apenas podem ser conseguidas pela referida desvalorização. Aqui, a alternativa estaria entre uma desvalorização fiscal (que no momento presente não podemos arriscar) e uma desvalorização salarial que, além de ter um efeito concorrencial, permitindo reduzir os custos das empresas, se traduz, no caso das Administrações Públicas, numa redução da despesa pública. O alcance desta estratégia é, contudo, limitado e, apenas, tem efeitos no curto prazo (em termos de um eventual crescimento da economia).

Por um lado, fazer da redução dos custos com o factor trabalho (redução dos custos salariais ou aumento do tempo de trabalho) o alfa e o ómega dos ganhos de competitividade, escamoteia o facto de o peso destes custos serem relativamente baixos na generalidade das nossas empresas exportadoras, que se confrontam, aliás, com custos de contexto bem mais gravosos em termos de competitividade comparada, e que as medidas de austeridade têm vindo a agravar. Por outro lado, secundariza-se, de alguma forma, uma das verdadeiras apostas da economia portuguesa que tem a ver com a elevação do perfil dos nossos activos (substituindo trabalho menos qualificado por trabalho mais qualificado) e com a produtividade dos seus activos, que se mede pelo valor produzido por unidade de tempo.

- Ancorar as **políticas públicas** em torno de um conjunto de grandes «**players**» **empresariais**, quer pelas relações preferenciais que mantêm com o **sector bancário** e que, face a uma exigência de maior selectividade na

concessão de crédito, tenderão a concentrar uma parte crescente deste, quer porque, sem mudanças de fundo, só elas poderão funcionar como «alavanca» para as restantes empresas (PME, prestadores de serviços ou outros fornecedores de bens intermédios daquelas, numa lógica de agregação tipo «AutoEuropa»). Após um período mais acentuadamente marcado pelo «deslumbramento tecnológico», em que iríamos ser uma espécie de «Finlândia do Sul da Europa», que o investimento estrangeiro alavancaria e a que o Estado daria fortes apoios públicos (veja-se o «automóvel eléctrico», bandeira do período final do governo de José Sócrates), vivemos agora com uma visão mais «tradicionalista» dos nossos sectores exportadores o que, sendo mais realista, tem o senão de não proporcionar o «choque» necessário para operar uma mudança de ritmo suficientemente forte para garantir níveis elevados de crescimento das nossas exportações, numa nova base competitiva.

Este modelo de continuidade seria suportado, como dissemos, por uma **discriminação positiva** das actuais «empresas exportadoras» ao nível da afectação dos recursos disponíveis, o que se traduzirá, desde logo, se tudo o resto se mantiver inalterado, na **manutenção de um saldo da balança comercial fortemente negativo**, dado que, por um lado, a generalidade dos «sectores exportadores» tradicionais são grandes consumidores de produtos importados e, por outro, assistir-se-á à destruição de uma parte substancial do tecido das pequenas e médias empresas orientadas para o mercado doméstico o que provocará de seguida – mesmo num cenário de regressão da procura interna – um maior consumo de bens importados. Esta abordagem segue no essencial a matriz do pensamento neo-liberal que tende a subestimar o papel dos desequilíbrios nas balanças comercial e corrente nas crises financeiras.

Mas o problema essencial que fica por resolver é o de que este modelo, não garante um novo ciclo consolidado de crescimento da economia. Esta oscilará ao sabor da procura externa, registando quanto muito, valores mar-

ginais de crescimento (que, no imediato, a desvalorização competitiva possa obter) pois os desequilíbrios externos existentes tornam praticamente impossível fazer crescer a procura externa de modo a compensar o decréscimo/estagnação da procura interna. Na melhor das hipóteses – se a conjuntura internacional ajudar – podemos esperar compensar a perda nas exportações para as economias avançadas com um aumento do peso das mesmas para as economias emergentes em alguns – limitados – segmentos das nossas exportações, mas essa recomposição não se afigura suficiente para alterar o longo ciclo de estagnação ou de baixo crescimento económico do país que este modelo corporiza.

Convém também ter presente que, em termos mais imediatos, o problema maior com que a economia portuguesa está confrontada não é, tanto um **problema de oferta**, mas um **problema de procura**.

A economia encontra-se a funcionar abaixo das suas capacidades devido à retracção da procura interna enquanto a procura externa tem vindo a crescer em linha com as variações da procura dos novos mercados de destino. Ora, as previsões de crescimento destes, em especial, nos nossos principais mercados da U.E. (que como vimos representam mais de 50% deste total), não são particularmente optimistas para os próximos anos. Acresce que, para uma grande parte das nossas exportações, uma competitividade centrada no custo é feita em concorrência directa com as economias emergentes, relativamente às quais qualquer «desvalorização competitiva» será sempre insuficiente. A estrutura de custos apenas é relevante quando estamos a competir com países com condições de produção similares às nossas ou com prestações equivalentes. Não faz qualquer sentido querer competir com a generalidade das economias emergentes na lógica de uma equiparação dos custos do factor trabalho e da contracção do consumo interno.

Além de tudo isto, este é o pior momento para operar uma reorientação brusca do destino do que produzimos, secundarizando as empresas que

trabalham para o mercado interno. As quebras na procura, seja ao nível do consumo, seja do investimento (com o acesso ao crédito dificultado), colocam muitas empresas na contingência de cessarem a actividade. Se tal ocorrer em grande escala haverá consequências graves no plano social (mais desemprego), e também no económico, com um clima muito pouco favorável ao investimento estrangeiro e com o país, cada vez mais, dependente de bens importados.

## O Modelo da Renovação Agregadora

Neste segundo cenário não se trata de colocar as políticas públicas a discriminar sectores ou actividades, interferindo numa área onde as mesmas não se devem envolver, mas sim de colocar as políticas económicas a potenciar **factores competitivos** (que é algo bem diferente) que permitam iniciar um novo círculo virtuoso de crescimento assente em novas bases concorrenciais.

É um cenário de evolução da economia menos redutor, mais complexo na sua estruturação e, seguramente, a requerer um maior envolvimento de instrumentos diversos de política pública. Implica romper com a lógica de muitas décadas que imperou na nossa economia, centrada: no Estado promotor de investimento; na forte subordinação ao sistema bancário; e em meia dúzia de «campeões nacionais» protegidos e fortemente apoiados. Mas é um cenário que aposta numa visão bem mais agregadora dos diferentes sectores económicos.

Implica mudanças e reformas que têm que ser inseridas numa trajectória de médio e longo prazo e que, no essencial, obrigam a uma mudança de paradigmas e a um investimento, continuado, no saber e nas competências do país. Vejamos as principais apostas que o mesmo incorpora:

### a) Mudar de modelo de crescimento económico

Uma alteração essencial relaciona-se com a recentragem da economia no tecido das **pequenas e médias empresas** e tendo como objectivo estratégico reduzir a nossa **dependência do exterior** (ou seja, colocar o saldo negativo da nossa balança comercial claramente abaixo dos valores actuais).

Para o conseguir, ao nível das políticas públicas, impõe-se, em especial:

- Seleccionar prioritariamente instrumentos de apoio que orientem a economia, sobretudo, para factores de **crescimento «intensivo»**, ou seja, geradores de um **maior valor criado por unidade produzida**, com maior peso dos **investimentos imateriais** e em que, o conceito de **«bem ou serviço transaccionável»** possa ceder o seu lugar ao de **«produto comercializável»** (ou mercantilizável);
- Investir, acima de tudo, na valorização dos nossos **recursos não deslocalizáveis ou fracamente deslocalizáveis** (território, cultura, pessoas) e nas vantagens comparativas deles resultantes, potenciando os factores «localização geográfica» – apostando, muito em especial, no desenvolvimento de actividades de intermediação e de logística – e «conhecimento», visando elevar de forma mais acentuada o perfil dos nossos recursos humanos;
- Organizar os **sectores produtores de serviços infraestruturantes** (os «utilities») de forma a que as condições de acesso aos mesmos favoreça a redução dos custos de contexto e a competitividade da restante economia, que se confronta com uma concorrência efectiva e à escala internacional, eliminando, nomeadamente, todo o quadro de protecção em que aqueles sectores têm vivido, e que lhes permite obter ganhos inaceitáveis e altamente penalizadores da competitividade do conjunto da economia portuguesa;

Aumentar a incorporação e o **peso dos serviços** e dos factores imateriais nas exportações portuguesas, o que tem como efeito, melhorar a taxa de cobertura das importações pelas exportações (menor incorporação de produtos importados nas actividades de serviços, nomeadamente de consumos energéticos) e reforçar, também, a componente imaterial do investimento. Este esforço implica ganhos de produtividade e de eficiência neste sector, criando vantagens competitivas face aos nossos principais concorrentes.

- Reestruturar o nosso **sistema financeiro**, diversificando as ofertas de financiamento da economia e fomentando o surgimento de novos produtos financeiros direccionados, em especial, para as PME e o empreendedorismo empresarial (as instituições financeiras de capital público devem igualmente ser reorientadas para estes objectivos). Importa, por outro lado, melhorar a articulação entre o referido sistema e os apoios financeiros comunitários (via BEI ou via QREN). Os estímulos à poupança devem estar, também, articulados com uma maior capacidade de investimento, criando produtos financeiros de longo prazo minimamente atractivos, nos quais se deve incluir os títulos de dívida soberana do país, tornando-os acessíveis a um conjunto mais vasto de investidores. Resolvidos os problemas de liquidez do nosso sistema financeiro, manter rácios mais apertados na contabilidade dos bancos entre depósitos obtidos e créditos concedidos e provocar a concentração da sua actividade no que deve constituir o seu «core business», ou seja, concederem crédito à economia, é um objectivo a atingir.

- Apostar na **atractividade do território** como base da competitividade do país. Ao nível urbano criando uma verdadeira «**inteligência territorial**», definida como um «mix» de boas infraestruturas de serviços (em especial ao nível dos TIC), de um ambiente urbano com altos padrões de qualidade de vida e com um funcionamento célere e eficaz da justiça e das Administrações Públicas, e investindo seriamente na **requalificação urbana**, enten-

dida como um plano integrado, envolvendo, quer investimentos na área da recuperação/renovação do edificado existente (redireccionando para ela o sector da construção), quer a renovação da oferta comercial e de serviços e visando, acima de tudo, a **reanimação** dos espaços urbanos e, em especial, dos «centros de cidade».

Ao nível dos espaços **não urbanizados** – que importa proteger de um crescimento urbano desordenado e sem regras – investindo na agricultura e na floresta, como pólos de um modelo menos dependente do exterior e com capacidade exportadora. Substituindo importações por bens produzidos em Portugal e estimulando o desenvolvimento de redes regionais de distribuição e apostando em culturas de maior valor acrescentado, investindo em produtos referenciados pela sua marca de origem e com capacidade exportadora, potenciando, nomeadamente, o chamado «mercado da saudade» preenchido pelos portugueses espalhados pelo mundo.

Por último ao **nível do mar** – e convém lembrar que Portugal possuiu a maior zona económica exclusiva da União Europeia – apostando, quer em actividades tradicionais em que não temos sabido investir devidamente e que vão desde a pesca e dos portos até actividades náuticas de lazer (desporto e turismo associados ao mar), quer em actividades com um potencial de crescimento futuro ligados com o aproveitamento da biologia marinha ou com a produção de energia.

Estas mudanças no nosso **perfil produtivo** e de reorientação das políticas económicas deve, ainda, ser acompanhada:

### **b) Por uma alteração progressiva do perfil de consumo dos portugueses**

Aqui, o papel das políticas públicas deve procurar, em particular:

- Desincentivar, nomeadamente, por via fiscal, os **consumos importados** e reduzir a parte de bens ou serviços que é adquirida por via do acesso ao crédito, desenvolvendo outras formas de acesso aos mesmos, de forma a **baixar a componente importada do que consumimos** (este é que deve ser o verdadeiro objectivo e não o de reduzir a «procura interna» acentuando a tendência recessiva da economia) e, simultaneamente, **reduzir, de forma progressiva, os níveis de endividamento das famílias;**

- Favorecer a substituição de alguns consumos materiais por consumos de **base imaterial** (com maior valor acrescentado) e em que conceitos como os de «posse» e de «propriedade» dão crescentemente lugar aos de «acesso» e de «relação continuada».

### **c) Por uma reforma do Estado e das restantes Administrações Públicas**

A **qualidade do serviço público** é absolutamente essencial como factor de competitividade de um país. Por esse facto é fundamental que em nome da redução do peso do Estado e das suas «gorduras» não se acabe enfraquecendo os padrões de qualidade em domínios essenciais do serviço que este presta, seja enquanto **facilitador**, seja enquanto **regulador** (funções que têm que caminhar a par).

O que implica:

- Redefinir os conceitos de «serviço público» e de «Estado Social», reequacionando o papel do Estado num «modelo social avançado» que é uma das marcas identificadoras da Europa e deve ser preservado nos seus aspectos essenciais;

- Diminuir o peso excessivo e burocratizante do Estado e das Adminis-

trações Públicas em geral, com isso travando o processo de crescente desqualificação das mesmas, com a consequente degradação da qualidade do serviço prestado;

- Apostar numa maior contratualização de «serviços públicos» com organizações da sociedade civil, investindo em serviço de proximidade e no aproveitamento de redes locais e regionais;
- Colocar as questões da **justiça** e da **regulação da economia** como sendo funções prioritárias de actuação do Estado e dos poderes públicos, garantindo os meios necessários a um bom desempenho das mesmas;
- Pôr em prática uma nova redistribuição na partilha de custos e de responsabilidade entre prestadores e utilizadores ao nível dos sistemas de ensino, de saúde e de segurança social, sem, com isso, abdicar do princípio de que a todos os cidadãos deve ser garantido o acesso a estes serviços/ /sistemas, independentemente dos seus rendimentos.

Note-se, por último, que, não cabe aos governos nem aos poderes públicos apoiar ou patrocinar projectos empresariais privados sejam eles de que natureza forem, como também não é sua função discriminar ou condicionar de qualquer forma actividades ou sectores económicos.

Neste capítulo, convém acabar de vez com a ideia de que apoiar a economia e o mundo empresarial é criar quadros informais de favorecimento de quem quer que seja alimentando relações potencialmente promíscuas entre governantes e empresários.

O que compete aos governos é potenciar de forma selectiva e rigorosa o desenvolvimento de **factores** que elevem a competitividade da economia e das empresas, assegurando-lhes o acesso a estes instrumentos públicos faci-

litadores do investimento ou geradores de competências acrescidas; reduzir os custos de contexto e melhorar a envolvente empresarial, organizando uma Administração Pública «amiga» da iniciativa privada e incentivadora de uma cultura de empreendedorismo e inovação; garantir regras de concorrência económica que assegurem a pluralidade de escolhas num quadro de concorrenciais efectiva e aberta a novos protagonistas, que garantam o cumprimento de boas práticas empresariais e que exerçam uma função reguladora e disciplinadora do mercado, nomeadamente assegurando a defesa do interesse público (na preservação do ambiente e do território, em especial).

#### **d) Por uma reforma do Sistema Fiscal**

A Política fiscal deve constituir um instrumento fundamental das políticas públicas dirigidas a uma reconfiguração do nosso modelo económico e não ser vista como um mero instrumento de política orçamental. Trata-se, em especial, de reforçar a competitividade fiscal do país. No plano externo, a fiscalidade deve, em particular, travar a subfacturação de bens e serviços transaccionados com empresas do mesmo grupo localizadas noutros países, e a fuga para «paraísos fiscais» que a ausência de harmonização fiscal no interior da «zona euro» favorece. Por outro lado, deve incentivar-se o reinvestimento dos lucros pelas empresas, em desfavor de lógicas de curto prazo de distribuição de dividendos pelos accionistas e deve discriminar-se positivamente as PME e as empresas que privilegiam o factor trabalho.

A política fiscal deve reger-se por princípios de equidade mas não pode penalizar precisamente os factores críticos de um novo modelo competitivo. É por exemplo incompreensível que no momento em que o S.N.S. tem problemas de sustentação, sendo necessário reduzir custos, se penalize a utilização de sistemas de saúde privados por via fiscal, agravando os custos para os seus utilizadores e impedindo o desenvolvimento de um «cluster»

económico sustentável e essencial, em particular, em termos de uma nova competitividade externa.

O combate à fuga ao fisco e à economia paralela, deve fazer-se, sobretudo, através de instrumentos integradores desta no sistema. Ou seja, de acordo com medidas que doseiem a repressão em função das situações e que a combinem com patamares de entrada no sistema comportáveis e desincentivadores da fuga ao fisco. É sempre melhor que todos paguem qualquer coisa e desse modo se integrem no sistema do que continuar a haver um número significativo que nada paga, muitas vezes, porque esses custos são inviabilizantes da sua actividade estando, com isso, a promover-se uma concorrência desleal inaceitável e a reduzir-se a base de tributação dos portugueses.

### **e) Por um reforço do papel da Concertação Social**

A concretização deste modelo deve fazer-se privilegiando o **diálogo e a concertação social**. Alguns analistas consideram que, em períodos em que é preciso tomar medidas que não agradam aos parceiros económicos e sociais, não é possível fazer suportar as mesmas num processo de concertação social. Pensamos que esta leitura é completamente errada e que é, precisamente, num contexto de crise e que exige medidas que afectam a vida dos portugueses e das empresas que o envolvimento das organizações que representam o mundo empresarial e o mundo laboral é mais necessário.

Em vários momentos da nossa história recente estas organizações deram provas de um elevado sentido de responsabilidade e do interesse nacional, estabelecendo acordos e assumindo compromissos sobre matérias difíceis e, em que, os pontos de vista de partida pareciam ser inconciliáveis.

Um Governo que se furte a um diálogo efectivo e não meramente formal com os parceiros sociais ou que subalternize a importância de obter consensos alargados em sede de concertação social, não só está a comprometer o clima social necessário a uma boa aplicação das medidas que venha a tomar, como, com isso, agrava o próprio impacto negativo das mesmas sobre a economia, acentuando um ambiente de descrença e de desconfiança que é tudo aquilo que o país e a economia devem evitar. As grandes mudanças e o renascer da confiança requerem uma convergência entre Governo e parceiros sociais, sobre os vectores essenciais do caminho que temos que percorrer, criando as condições necessárias para que estes possam ser, de forma activa, parte da solução. Os principais agentes da transformação futura do país são as **empresas** estando esgotado o ciclo em que o propulsor do crescimento eram os poderes públicos. É por isso que tem que existir uma sintonia tão alargada quanto possível entre as políticas públicas e o mundo empresarial e laboral. Para além de questões ligadas com a legislação laboral, ajustando-a aos desafios colocados por novas formas de organização e funcionamento das empresas, é essencial envolver os parceiros e comprometer o Governo com um programa de crescimento para o país, centrado em medidas políticas selectivas e orientadas, em especial, para o investimento e a qualificação dos portugueses.

## **O Desafio da Internacionalização**

Internacionalizar e não apenas exportar é, sem dúvida, uma aposta essencial. Por isso lhe dedicamos alguma atenção especial na parte final deste trabalho, salientando que a «diplomacia económica» só funciona se houver um conhecimento dos sectores e dos mercados onde se possa investir e das condições que os mesmos colocam aos investidores e, em especial, aos originários de Portugal.

A internacionalização da nossa economia (diferente de uma mera aber-

tura ao exterior) deve por isso ser estruturada em torno de um conjunto de **áreas estratégicas onde possuímos vantagens competitivas**.

Na actual fase de inserção da economia portuguesa na economia global, Portugal não pode pretender afirmar-se internacionalmente através de produtos/marcas integradas. A única verdadeira «marca» **Portugal** que é vendável, em si mesma, está associada ao seu território e à atractividade do mesmo. No que produzimos temos que afirmar, sobretudo, a excelência da **competência nacional**, num quadro de valorização conjunta da **qualidade-preço** daquilo que fazemos e tirando o máximo partido da localização geográfica do país (reduzindo os constrangimentos que esta também provoca na «periferia» do espaço europeu e potenciando a mais-valia de sermos a «mais atlântica» nação europeia). Os nossos custos laborais são mais relevantes em termos de competitividade externa ao nível dos quadros técnicos com formação superior e que produzem serviços de valor acrescentado do que nos perfis profissionais médios ou menos qualificados. Por isso uma política que articule custos com valor acrescentado é mais relevante no sector dos serviços do que na indústria.

Assim, na perspectiva de uma **nova internacionalização do país**, consideramos a existência de 4 áreas estratégicas a promover: uma constituindo um verdadeiro «cluster» com o perfil de um produto global e três outras inserindo-se em fases particulares da cadeia de valor para as quais reunimos condições de competitividade elevada. São elas:

### **1. O «cluster» das ofertas territorializadas orientadas para a atracção de não residentes**

Aqui se incluem «produtos» associados com as cidades, com a natureza e com a cultura e os valores da portugalidade. Permitem mobilizar actividades e sectores diversos como sejam, o turismo (que não se resume ao binómio transporte e alojamento); a construção (essencialmente orientada para a requalificação ambiental no contexto de uma política efectiva de ordena-

mento do território); o comércio e os serviços (apostando, em especial, em actividades ligadas com a saúde e o bem estar, a aventura e as actividades desportivas, a gastronomia e os produtos nacionais).

Em particular a «saúde e bem estar», deve constituir uma aposta estruturada e forte de especialização do país, procurando criar em torno desta área uma **imagem de marca** em que se afirme uma vantagem comparativa de Portugal do ponto de vista da oferta turística e da atracção de não residentes. Num cenário em que é crescente o número de ofertas centradas no binómio «sol e praia» é essencial ganhar capacidade competitiva enriquecendo o «pacote» de ofertas ligadas com as condições naturais do país e segmentando muito mais os públicos alvo a que o turismo português se dirige. Qualquer imagem de marca que se queira difundir deve assentar em duas características essenciais: a excelência da oferta nas áreas em questão e a especialização em domínios em que Portugal possa rapidamente ganhar ascendente face a outras ofertas equivalentes. A área da «saúde e bem estar», entendida como um amplo cluster que requer respostas ao nível das infraestruturas públicas, da formação de recursos humanos e do desenvolvimento de novas competências inovatórias, mas que deve ser trabalhada, não como uma oferta global e generalista em que Portugal se afirmaria como uma referência em todos domínios relacionados com esta área, mas concentrando-nos, sobretudo, naqueles domínios em que o país reúne maior capacidade de diferenciação, nomeadamente, pela sua associação com as condições naturais do país.

É o caso, em particular, de domínios como, a reabilitação e o bem estar físico, o termalismo e as medicinas naturais ou de áreas da medicina que possam exigir tratamentos mais prolongados em que os factores envolventes sejam um critério de escolha decisiva.

A política de não valorização destas áreas, nomeadamente «castigando-as» por via fiscal é um erro estratégico grave que mais uma vez resulta de

uma incapacidade em assumir novas áreas de negócios com forte valor em termos de exportação e que continua a partir de uma visão estreita do sector do turismo, confinando-o ao transporte e ao alojamento hoteleiro, quando o essencial é formular ofertas diferenciadoras e, tanto quanto possível, integradoras daquilo que o país tem de melhor para oferecer, e procurando segmentá-las por públicos alvo, desde o «turismo de reabilitação» e o «turismo sénior», (que permitem desenvolver a componente sazonal associada a estadias mais prolongadas), passando pelo «turismo ecológico», «desportivo» ou de «aventura», até ao «turismo de negócios» (ligados com a promoção de eventos, congressos ou feiras) «cultural» ou «religioso».

## **2. A logística e o transporte de mercadorias**

Com uma rede rodoviária relativamente estabilizada (principal aposta nos anos pós adesão à C.E.E.) e um sector de transporte rodoviário fortemente implantado, a principal aposta deverá estar na intermediação da Europa com outros continentes, potenciando a ligação marítima a outros espaços continentais e a que o «novo» canal do Panamá (2014) abre perspectivas relevantes.

A criação de plataformas/infraestruturas intermodais de transporte, em especial associando os portos com a rede ferroviária, são uma área estratégica essencial, em que é necessário sermos competitivos, em preço, em capacidade e em tempos de espera, pois o país concorre, em especial, com portos espanhóis que até agora têm sabido atrair os maiores fluxos de tráfego.

## **3. As TIC e os serviços às empresas**

Trata-se aqui de aproveitar os desenvolvimentos ao nível das tecnologias de informação e comunicação para elevar à categoria de serviços transaccionáveis um conjunto de actividades de serviços até à pouco tempo considerados como não transaccionáveis.

Esta área do imaterial insere-se na cadeia de valor, correspondendo à utilização intensiva de recursos humanos em áreas da qualificação média, através do recurso ao «outsourcing» por parte de um número crescente de grandes empresas internacionais em áreas como: serviços administrativos, contabilidade, informação ao cliente, promoção e marketing de novos produtos, recorrendo muitas delas a serviços de «call centers».

#### **4. Os serviços às empresas de elevado valor acrescentado**

Por último, estamos a identificar um conjunto de áreas que, ao contrário da anterior, exigem recursos humanos altamente qualificados e criativos trabalhando também para outras empresas em fases particulares da cadeia de valor, mas que acrescentam um valor significativo aos produtos. Apostam, a maioria das vezes, em serviços personalizados (à medida) que vão desde a concepção e produção de conteúdos, como sejam a elaboração de projectos de engenharia, arquitectura, gestão de informação e comunicação, até à consultoria técnica especializada (software, integração de redes, etc.).

Esta já é uma das actividades de serviços que mais contribui para o saldo positivo da nossa balança tecnológica. Precisamos, contudo, de melhorar o nosso saldo ao nível das patentes e do sistema de propriedade intelectual (e não meramente industrial), reforçando a ligação dos sistemas públicos de I e D com as empresas.

É também essencial distinguir **I e D** do conceito de **inovação** que vai muito para além, quer da investigação pura, quer da inovação ao nível do próprio produto (e quase sempre restringida às componentes tecnológicas do mesmo). O modelo tradicional, faz depender, num percurso linear, a inovação da investigação que a precede e não concebe a primeira sem a segunda. Ora inovar é um conceito mais amplo que engloba a chamada inovação **processual e organizacional**, e a inovação **incremental**, que não

pressupõe nenhum contributo específico da área de I e D para se concretizar, antes resultando do confronto do produto com o mercado. Portugal na situação actual tem, sobretudo, que investir nestas duas formas de inovação, pois são elas as determinantes essenciais da nossa competitividade a médio prazo. O **centro** da inovação tem que estar na empresa, embora articulando-se em rede com outras entidades, sejam centros de investigação pública, instituições do ensino superior ou outros organismos dedicados à prestação de serviços às empresas.

## Considerações Finais Sobre os Principais Desafios que se Colocam ao País

As alternativas com que estamos confrontados não se jogam entre «procura interna» ou «procura externa», nem entre «sectores exportadores» (que alguns restringem aos «bens transaccionáveis») ou «sectores não exportadores» (que muitas vezes, impropriamente, são apelidados de «não transaccionáveis»). O que está em causa vai muito para além de dicotomias entre áreas pré-existentes e subsequentes discriminações ao nível das políticas.

As alternativas jogam-se, sim, entre modelos económicos.

Entre **manter o actual modelo económico**, produzindo «mais do mesmo», numa lógica assente em produtos de baixo valor, fortemente delapidadora dos nossos recursos e suportada por uma estrutura de cadeia de valor típica do «modelo industrial» dos séculos passados; ou evoluir para um **novo ciclo económico**, menos dependente do exterior, com maior componente imaterial (e com maior valor acrescentado) e suportado em novos conceitos e novas soluções.

O problema da valorização monetária resultante da entrada de Portugal no euro (que se quer agora inverter com uma desvalorização fiscal ou salarial) não é hoje o principal obstáculo à nossa competitividade externa. Teve, naturalmente, o seu impacto nos anos que se seguiram á adesão do país à «moeda única», com reflexos nos baixos níveis de crescimento registados, mas esse efeito atenuou-se e, entretanto, o mundo mudou e o cenário concorrencial alterou-se de forma substancial.

Os desafios estruturais que se colocam à nossa economia não se resolvem, no essencial, no plano da competitividade-custo dos nossos produtos, sobretudo, daqueles que se propõem concorrer nos mercados internacionais.

Eles jogam-se, fundamentalmente, no plano do **valor dos nossos produtos**, o que implica mudar duas coisas: **aquilo que produzimos**, redireccionando a nossa economia para novos produtos, e o **valor acrescentado daquilo que é o nosso actual perfil produtivo**.

Os custos são uma variável que não pode ser ignorada. É importante baixá-los nas suas diferentes manifestações e que, ao nível da empresa, passam, acima de tudo, pelo aumento da produtividade.

Mas isso, só por si, não resolve o problema da nossa competitividade externa. Uma pequena economia, com uma localização periférica no quadro europeu, sem nenhum produto natural facilmente valorizável e que, ao longo das últimas décadas, não conseguiu impor marcas de referência no plano internacional, só pode afirmar-se se conseguir consolidar uma **«imagem de marca»** num conjunto de domínios e actividades de maior valor acrescentado.

Ora, essa imagem tem que estar associada, no essencial, às **competências** que formos capazes de criar, apostando não tanto numa lógica de investigação pura que daria lugar à invenção de novos produtos, mas valorizando, acima de tudo, a capacidade criativa dos portugueses ao nível da chamada **inovação aplicada**. Ou seja, colocando as nossas competências numa ligação muito estreita com o mercado e com as necessidades das empresas, vocacionando-as para o encontrar de soluções para responder a novos problemas concretos e, muitas vezes, específicos das organizações. O que requer uma capacidade organizacional que permita, em muitos casos, a associação de diferentes saberes e tecnologias, aplicadas na criação de produtos compósitos e assentes em relações prolongáveis no tempo. Os **«saberes técnicos»** e os **«saberes organizacionais»** têm que estar associados, articulando-se em torno de **mercados relacionais**, organizados em rede.

O «excessivo» enfoque em análises e propostas confinadas à macroeconomia, conduz a que se ignore ou secundarize os seus efeitos sobre a

realidade das empresas e das pessoas, tornando as políticas económicas em construções modelares e meramente quantitativas, conduzindo a uma desumanização das mesmas que é incompreensível para a maioria dos cidadãos, que apenas vê «a mão invisível», mas omnipresente, dos **mercados**.

Uma nova leitura da realidade económica e das empresas restituindo-as aos seus objectivos fundamentais é a base para **podermos criar alguma margem, realista, de esperança** dentro da incerteza que condiciona o nosso futuro.

Para isso precisamos, certamente, de novas **políticas públicas** mais ousadas e criativas, que estejam alinhadas com objectivos de crescimento e desenvolvimento sustentável – e que permitam ampliar os espaços de criatividade do país que não são afectados pelos constrangimentos externos. Por eles passa, talvez, a única possibilidade real de as previsões do FMI feitas para, daqui a 4/5 anos, poderem não se vir a confirmar. A construção da solução não se atinge por via da «indignação», mas através da **não resignação** dos portugueses perante a perspectiva de uma sequência de «*annus horribilis*», traduzida na determinação de tudo fazermos para dar lugar, finalmente, a um novo ciclo de desenvolvimento convergente para Portugal, porque como afirmou Eduardo Lourenço (1998):

*«O futuro é literalmente invenção, surpresa, não só avanços, mas também perda ou recusa, do que parece inevitável – e o futuro só é futuro porque os homens assim o decidem, em suma, o futuro é o nosso futuro. Não tem um conteúdo à nossa espera».*

Este trabalho foi concluído em Novembro de 2011

## Algumas Metas Concretas a Atingir

No imediato:

**Estancar o crescimento da dívida pública e inverter o processo recessivo da economia**

- Do ponto de vista orçamental trata-se de reduzir os défices das contas públicas, doseando cortes na despesa com medidas que não agravem demasiado as receitas, visando um saldo corrente primário positivo, superior a 1% do PIB.
- É, deste ponto de vista, essencial que os juros da dívida não cresçam, durante muito mais tempo, claramente acima do crescimento nominal da economia (os juros fixados no empréstimo da U.E. ainda não cumprem, este requisito) ou o do saldo corrente primário do Orçamento. É essencial, por isso, minimizar a recessão (inevitável) em 2012 e, tudo fazer, para conseguir tirar a economia de terreno negativo em 2013.

**b) No médio prazo:**

Fazer da economia real a base de sustentação de uma trajectória de redução da dívida, estabelecendo alguns objectivos quantificáveis:

- Reduzir o peso da despesa pública no PIB em cerca de 10 p.p..
- Substituir 50% da dívida externa por dívida interna.
- Baixar o défice comercial do país para um valor mais próximo dos 3% do PIB (o que significa que a taxa de cobertura das importações pelas exportações deverá subir para um valor a rondar os 90%) de forma a fazer diminuir, também, as necessidades líquidas de financiamento da economia para um valor crescentemente próximo dos referidos 3% do Produto Interno.
- Elevar o peso das exportações de serviços no total das exportações para 40%.

## Índice dos Quadros

Quadro 1: Peso do PIB no Produto Mundial .....	34
Quadro 2: Previsões da Evolução do PIB na U.E. (2012 e 2016) .....	52
Quadro 3: Balança Corrente na U.E. (2010 e 2016).....	52
Quadro 4: Crescimento Médio Anual do PIB .....	56
Quadro 5: Evolução do Consumo Público.....	58
Quadro 6: Evolução do Investimento (FBCF).....	58
Quadro 7: Evolução do Consumo Privado .....	60
Quadro 8: Taxa de Poupança dos Particulares .....	60
Quadro 9: Evolução do Custo do Dinheiro .....	62
Quadro 10: Evolução da Intensidade Energética (1990-2007).....	62
Quadro 11: Peso da Construção no Investimento (FBCF).....	64
Quadro 12: Fogos Concluídos para Habitação.....	64
Quadro 13: Acréscimo dos Empréstimos Obtidos por Particulares (2008 face a 1999).....	68
Quadro 14: Comparação das Taxas de Poupança Bruta em vários Países (2009).....	68
Quadro 15: Evolução Conjuntos Comerciais (1990-2013).....	70
Quadro 16: Autorizações Grandes Superfícies/ /UCDR Retalhistas.....	70
Quadro 17: Despesa da Segurança Social.....	72
Quadro 18: Despesa do Estado em Saúde.....	72
Quadro 19: Evolução da Dívida Bruta das Administrações Públicas.....	74
Quadro 20: Comparação da Dívida Pública Bruta na U.E. (2010).....	74
Quadro 21: Endividamento Externo: Posição de Investimento Internacional.....	76
Quadro 22: Posição de Investimento Internacional por Sector Institucional.....	76
Quadro 23: Dívida Externa Bruta: Portugal e Grécia.....	78
Quadro 24: Balança Corrente e de Capital.....	82

Quadro 25: Evolução da Balança Comercial.....	82
Quadro 26: Saldo da Balança Comercial na U.E. (2010).....	84
Quadro 27: Evolução da Quota de Mercado das Exportações de Bens.....	84
Quadro 28: Exportações por Grau de Intensidade Tecnológica .....	86
Quadro 29: Peso das Importações Intra-Comunitárias nos Países da U.E. (2009) .....	86
Quadro 30: Peso das Exportações Intra-Comunitárias nos Países da U.E. (2009) .....	88
Quadro 31: Destino das Exportações de Bens (Países/Regiões).....	88
Quadro 32: Taxa de Cobertura das Importações pelas Exportações (Bens).....	90
Quadro 33: Exportações por Grupos de Bens.....	90
Quadro 34: Importações por Grupos de Bens.....	92
Quadro 35: Peso da Importação de Bens e Serviços no Consumo Final .....	92
Quadro 36: Dependência Energética da Importação (2007).....	94
Quadro 37: Peso dos Serviços nas Exportações.....	94
Quadro 38: Balança Comercial de Serviços .....	96
Quadro 39: Taxa de Cobertura das Importações pelas Exportações em Bens e Serviços .....	96
Quadro 40: Peso das Várias Actividades nos Maiores Exportadores de Serviços.....	98

## Edições CCP

Ideias, conceitos e marcas – Estudo de casos,  
Outubro de 2004, CCP

Estudo de Casos no Comércio e Serviços,  
Julho de 2007, CCP

A informação para as empresas comerciais. João Barreta,  
Janeiro de 2005, CCP

Cooperar para competir, António Godinho e Pedro Santos,  
Julho de 2006, CCP

Como obter sucesso, Carmo Leal e Pedro Dionísio,  
Janeiro de 2005, CCP

Como Gerir, João Martins,  
Novembro de 2004, CCP

Como elaborar um plano de negócios, IAPMEI E APCRI,  
Julho de 2007, CCP

Seleção de casos – Pequenas Empresas do Comércio e Serviços  
que Apostam no Futuro, Julho de 2007, IESE, CCP

Planeamento estratégico de marketing de cidades, Paulo Alves,  
Outubro de 2007, CCP

Boas práticas em Gestão de centros urbanos, Francisco Freire Chico,  
Abril de 2008, CCP

Comércio e ordenamento urbano, João Barreta, Dezembro de 2007, CCP

Da Economia da Crise à Crise das Políticas, José António Cortez,  
Dezembro de 2011, CCP

---

Portugal tem estado a viver uma das maiores crises da sua história. Crise com causas e raízes internas, mas que é, também, na sua expressão e nos seus desenvolvimentos, parte da crise da Europa e, em especial, do euro e da dimensão sistémica que esta adquiriu.

Este trabalho – que dá sequência às reflexões produzidas em «Portugal: Que Modelo Económico?» – procura analisar os fundamentos da crise, não se limitando a olhar para o que se tem passado nos últimos anos, mas recuando até ao momento da adesão de Portugal à então CEE e percorrendo, de seguida, duas décadas e meia, que constituem o tempo que levamos de uma soberania formalmente partilhada. Esse percurso, feito com base em indicadores estatísticos e no confronto com as grandes mudanças entretanto ocorridas no mundo em que vivemos, procura identificar as dinâmicas estruturantes que formataram a economia portuguesa.

O critério de partida é o de que apenas compreendendo as bases do modelo económico que nos conduziu ao longo deste período da nossa história recente e os factores que conduziram ao seu esgotamento, podemos compreender a crise actual e delinear saídas para a mesma. O objectivo final é o de projectar os parâmetros de um novo modelo económico capaz de enfrentar com sucesso os desafios com futuro. Em todo o trabalho está presente a convicção de que os problemas financeiros com que o país se debate são resultantes de escolhas e opções feitas em sede de economia e, conseqüentemente, não existem soluções para aqueles e para o propósito de reequilibrar as contas públicas do país, que não envolvam uma resposta consistente e sustentável no plano económico.