



Publicado em “25 Anos na União Europeia - 125 Reflexões”,
Coordenação de Eduardo Paz Ferreira, Editora Almedina, 2011.

Uma integração europeia mal sucedida

Ricardo Paes Mamede

Professor Auxiliar do Departamento de Economia Política do ISCTE-IUL e Investigador do Dinâmia-CET

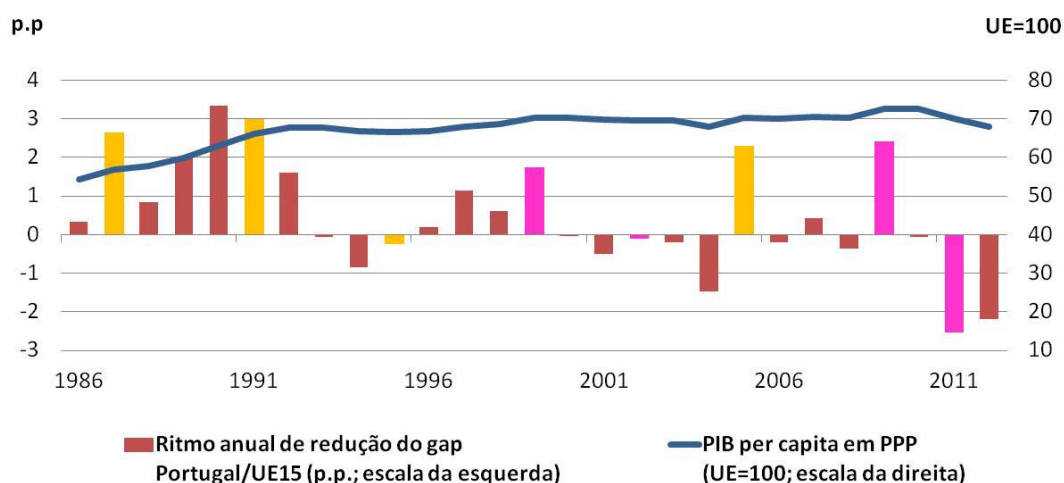
Passados 25 anos da adesão do país à então CEE, Portugal encontra-se à beira de uma das mais graves crises económicas e sociais vividas em democracia. No debate público actual sobre os motivos desta crise domina a tese segundo a qual a adopção de políticas públicas e decisões privadas financeiramente insustentáveis, bem como a ausência de ‘reformas estruturais’, estariam na base da crescente relutância por parte dos investidores privados em adquirir títulos de dívida nacionais. O esgotamento das fontes externas de financiamento, num contexto de elevados níveis de endividamento dos agentes económicos domésticos, teria como consequência inevitável a necessidade de recorrer ao auxílio financeiro de instituições internacionais, acompanhado de um conjunto de condições de ajustamento com impactos negativos na actividade económica e no bem-estar social. Apesar dos custos de curto e médio prazo, a tese dominante sobre as origens da crise assume que o reequilíbrio dos balanços públicos e privados decorrentes do ajustamento, conjugado com as ‘reformas estruturais’ preconizadas, permitirão restabelecer a confiança na economia portuguesa, dando origem a um novo período de crescimento económico e bem-estar social.

Nesta leitura sobre as origens e as vias de saída da crise, o papel das regras e das instituições europeias não é, habitualmente, questionado. É um facto que a ambiguidade, a hesitação e a dificuldade em alcançar acordos entre os principais governos e instituições europeus desde 2008 – contribuindo para aumentar a incerteza e, logo, para agravar a crise a nível internacional – tornaram consensual a ideia de que a UE se encontra mal preparada para lidar com situações de excepção como a actual. No entanto, tal análise crítica não deve ser confundida com a identificação das causas fundamentais da crise portuguesa. De acordo com a tese dominante sobre as suas origens, os agentes económicos nacionais – em particular, o Estado português – foram incapazes de tomar as decisões mais acertadas no quadro das regras

e instituições europeias. Pressupõe-se, em suma, que com as mesmas regras e instituições o desfecho poderia ter sido substancialmente distinto.

No contexto deste debate, importa ter presente que o fraco desempenho da economia portuguesa não é um fenómeno recente. De facto, em termos agregados, o balanço global de 25 anos de integração económica na UE não é particularmente notável. Depois de um período inicial de rápida aproximação aos níveis de rendimento médio europeus, o processo de convergência real da economia portuguesa praticamente estagnou a partir de 1992 – prevendo-se que em 2012 o PIB *per capita* português (em paridades de poder de compra) face à média da UE15 seja idêntico ao daquele ano (cerca de 68% - ver gráfico abaixo). A análise do desempenho comparativo da economia portuguesa nos últimos 20 anos é desoladora: desde 1992, apenas por quatro vezes se registou uma aproximação anual à média da UE15 superior a um ponto percentual, sendo que três desses casos correspondem a anos de eleições legislativas (1999, 2005 e 2009) e o outro ao ano precedente à realização da Exposição Universal de Lisboa (Expo 98). Por outras palavras, nos poucos períodos em que se verificou uma convergência com os níveis de rendimento europeus, tal parece ter sido conseguido apenas à custa do estímulo pontual à procura interna por via da despesa pública.

Figura 1 – Evolução do *gap* do PIB *per capita* (em PPP) entre Portugal e a UE desde 1986



Fonte: AMECO

Em certa medida, os dados apresentados parecem sustentar a tese dominante sobre as origens da crise portuguesa: em particular, o gráfico acima sugere que considerações eleitoralistas (e outras, que não necessariamente o aumento do potencial competitivo da economia nacional) terão estado na base de práticas orçamentais que se revelaram insustentáveis, conduzindo à actual crise da dívida soberana. No entanto, o gráfico acima não revela apenas a tendência para os momentos de convergência coincidirem com anos de eleições¹: denuncia também a quase ausência de convergência real da economia portuguesa com a média da UE, excluindo episódios esporádicos. Poderia ter sido diferente?

¹ Não por coincidência, nos anos de eleições em que não houve convergência – 1995, 2002 e 2011 – verificou-se uma mudança de partido de governo.

Apesar de todas as controvérsias, existe um largo consenso no que respeita à relevância de três domínios de fragilidade da economia portuguesa, os quais são indissociáveis do desempenho medíocre verificado. Tais fragilidades estruturais são: as baixas qualificações da população activa; o perfil de especialização da economia; e a posição periférica da economia portuguesa face aos principais mercados europeus.

Quando Portugal aderiu à CEE a proporção de adultos em idade activa que haviam concluído o ensino secundário era inferior a 20% (quando a média europeia era já próxima de 60%). O esforço realizado no país na qualificação de pessoas nas últimas décadas permitiu melhorar significativamente os valores de partida. No entanto, os factores que determinam os reduzidos níveis de investimento em qualificações raramente se invertem em poucos anos. De forma geral, o aumento dos níveis de qualificações faz-se fundamentalmente por via da renovação geracional – sendo os impactos deste mecanismo de mudança retardados pela persistência de elevados níveis de abandono escolar precoce. Assim se explica que, apesar dos progressos, não tenha sido possível nos últimos 25 anos eliminar o atraso português ao nível das qualificações (até porque os níveis médios europeus continuaram a aumentar).

As consequências das baixas qualificações são várias, tanto ao nível da produtividade como do progresso social. Em particular, o atraso nas qualificações é simultaneamente causa e consequência do segundo domínio de fragilidades estruturais acima referido – o perfil de especialização da economia portuguesa. No momento da adesão à CEE, o tecido económico português caracterizava-se por um forte peso de actividades de baixo valor acrescentado e baixa intensidade tecnológica. O processo de industrialização do país havia sido impulsionado desde a década de 1960 por sucessivas vagas de investimento directo estrangeiro (IDE), o qual assentou em – e contribui para aprofundar – esse perfil de especialização. Num primeiro momento, a adesão à CEE e a perspectiva de criação de um mercado interno unificado tornaram a tradição industrial portuguesa (e os baixos salários associados) ainda mais atractivos para os investidores internacionais. Porém, o rápido avanço da globalização da produção – permitida pelos avanços nas tecnologias de informação e de transportes, bem como nos acordos internacionais de liberalização do comércio e do investimento a que a UE aderiu – foram tornando crescentemente difícil afirmar a competitividade da economia portuguesa com base em baixos custos da mão-de-obra.

Simultaneamente, a preparação da União Económica e Monetária iniciada nos finais da década de 1980 – assente na prioridade atribuída à estabilização cambial no seio da UE – favoreceu a valorização do escudo face às moedas dos principais parceiros comerciais², dificultando ainda mais a competitividade dos sectores tradicionais da indústria portuguesa.

As crescentes dificuldades em competir com base no preço poderiam ter funcionado como um incentivo à reorientação do perfil de especialização da economia portuguesa no sentido do reforço de sectores de maior valor acrescentado. No entanto, esta via de reestruturação deparou-se com dois tipos de obstáculos: por um lado, a indisponibilidade de recursos qualificados adequados a um rápido desenvolvimento de sectores mais avançados; por outro lado, os incentivos entretanto criados ao desenvolvimento de outro tipo de actividades

² Entre 1986 e 1999 o escudo valorizou mais de 35% face ao ECU, a unidade cambial de referência do Sistema Monetário Europeu.

económicas. De facto, a associação do escudo a uma moeda forte foi concomitante a dois outros desenvolvimentos relevantes: a privatização de grandes empresas estatais fortemente orientadas para o mercado interno; e a redução acentuada das taxas de juro reais a partir de meados da década de 1990. Estes três factores conjugados incentivaram a canalização de uma parcela crescente dos recursos produtivos para actividades essencialmente não transaccionáveis – serviços financeiros, transportes, energia, telecomunicações, construção, comércio e distribuição – em prejuízo do investimento em sectores produtores de bens transaccionáveis mais avançados.

Assim, a especialização da indústria portuguesa em sectores de baixo valor acrescentado e reduzida intensidade tecnológica manteve-se até à entrada em vigor do euro. Estes sectores viriam a confrontar-se com três choques significativos no período subsequente: a entrada da China na OMC, o alargamento da UE a Leste e a forte apreciação do euro face ao dólar entre 2001 e 2008. Os dois primeiros eventos vieram aumentar significativamente a exposição da indústria portuguesa à concorrência externa, enquanto a apreciação do euro face ao dólar deteriorou a competitividade-preço das exportações nacionais. Neste contexto, a posição periférica da economia portuguesa face aos principais mercados da UE tornou-se ainda mais marcante (reflectindo-se, nomeadamente, na crescente perda de atractividade de IDE face aos países do alargamento).

Tendo em conta as fragilidades estruturais e os desenvolvimentos internacionais mencionados, a tese de que a situação em que Portugal hoje se encontra decorre das más decisões tomadas internamente, no quadro das regras e instituições europeias vigentes, merece ponderação. Dificilmente se poderá defender que a economia portuguesa estava em condições de se ajustar sem grandes dificuldades – no quadro dos instrumentos de política económica disponíveis – ao processo de construção da moeda única (implicando um processo prolongado de apreciação cambial, associado à redução abrupta das taxas de câmbio reais no país), à gestão da política monetária no quadro do euro (que atribui prioridade absoluta ao controlo da inflação e descarta a evolução cambial), aos acordos internacionais sobre comércio externo e ao alargamento da UE a Leste (cujos benefícios e custos estão assimetricamente distribuídos entre Estados Membros).

Dado este quadro é legítimo questionar se a principal responsabilidade dos actores nacionais não terá sido a falta de ponderação na decisão de aderir às várias etapas do processo de integração europeia nos termos em que esta teve lugar nos últimos 25 anos.