

UM CONTO MORAL

Daniel Bessa
Porto, Maio de 2013

1. INTRODUÇÃO

O desafio que temos pela frente não é pequeno: pedem-nos que, numa Conferência sobre os “25 Anos de Portugal Europeu”, promovida pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, nos pronunciemos sobre o que os organizadores designam de “Roteiros Económicos”.

Como em quase tudo na vida, há uma história por detrás deste desafio.

A Fundação Francisco Manuel dos Santos tem vindo a desempenhar um papel relevantíssimo no aprofundamento do estudo de vários aspectos da evolução recente do nosso País, cujos resultados procura disseminar em larga escala, junto do que poderíamos designar de “opinião pública em geral”.

O estudo que temos pela frente, e que suporta esta Conferência sobre os “25 Anos de Portugal Europeu”, é um dos mais desenvolvidos que a FFMS terá promovido – talvez mesmo o mais desenvolvido, entre os que são do nosso conhecimento. Trata-se, em suma, de estudar um quarto de século da história de um País, Portugal, com início balizado num dos acontecimentos mais marcantes da nossa história recente: a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, celebrada no dia 12 de Junho de 1985 para produzir efeitos a partir do dia 1 de Janeiro de 1986.

Sendo um dos resultados desta adesão o acesso a fundos que a então CEE, hoje União Europeia, transferia e transfere para os Estados-membros, nomeadamente os menos desenvolvidos, é natural que a própria designação dada ao estudo, e a todo o projecto, oscile entre “25 Anos de Portugal Europeu” e “25 Anos de Fundos Estruturais em Portugal”, o que não é bem a mesma coisa – parecendo bem mais realizável o primeiro do que o segundo, se, no que se refere a este, pretendemos ir para além das dimensões financeira e contabilística, mais imediatas.

No plano operacional, a FFMS entregou a realização do estudo a Augusto Mateus & Associados, uma conhecida sociedade de consultores do nosso País – plano operacional, entenda-se, incluindo total autonomia criativa e analítica. Os resultados deste trabalho foram-nos previamente disponibilizados, sendo notáveis:

- um preâmbulo, onde se explica a metodologia seguida e, em particular, a razão da segmentação do estudo em dois grandes períodos, 1986-1999 e 2000-2010, correspondentes a outras tantas fases, e grandes orientações, na utilização dos fundos estruturais;
- 422 gráficos, organizando e disponibilizando a informação estatística recolhida, distribuída por 50 grandes áreas, a que foi dado o título de “Olhares”;
- uma síntese dos principais resultados apurados para cada uma destas 50 grandes áreas de informação (17 sobre “a economia”, 15 sobre “a sociedade” e 18 sobre “as instituições”), organizada em três “Retratos”, um relativo à situação de partida (1986), outro relativo ao ano de viragem (1999) e o terceiro relativo ao ano de chegada (2010). Cada um destes “Retratos” informa não apenas sobre o momento a que diz respeito como sobre os momentos “homólogos”, variável a variável, no retrato ou nos retratos anteriores;

- por último um conjunto de “Roteiros”, em que a evolução da economia, da sociedade e das instituições portuguesas ao longo dos últimos vinte cinco anos é submetida a seis grandes questões, em relação a cada uma das quais se pretende não apenas conhecer o que aconteceu no passado como o que deve mudar, em termos de evolução futura.

É este trabalho que nos pedem que comentemos, na perspectiva económica.

A tarefa não é fácil, por três grandes ordens de razões, de natureza muito distinta.

Em primeiro lugar, o que nos é pedido é mais uma “narrativa”. Não tenho nada contra as narrativas. Pelo contrário: algumas narrativas podem ser excelentes, como a de Augusto Mateus”, no caso em apreço, com a qual me identifico em muitos aspectos. Acresce que há “narrativas e narrativas”, todas influenciadas pela ideologia e pela visão do Mundo do narrador, e, por isso, todas legítimas (como quase todas as propostas ideológicas e políticas, numa sociedade democrática), mas nem por isso todas igualmente boas, pelo simples facto de nem todas poderem acolher de igual modo a realidade dos factos, no que tem de mais crua e desideologizada.

É por isso que me identifico com a “narrativa” de Augusto Mateus, como com tantas outras que, com o decorrer do tempo, têm vindo a consolidar uma visão do que se passou na Economia e na Sociedade portuguesas nestes vinte e cinco anos, entre 1986 e 2010. Não é por acaso que, e muito bem, Augusto Mateus construiu a sua narrativa a partir da informação, toda ela de índole estatística, contida em 422 gráficos – e, por mais que a questionem, sou dos que acreditam na qualidade da informação estatística que me é fornecida pelo tipo de sociedade em que vivemos (Portugal, com o enquadramento que lhe advém nomeadamente da integração no sistema de informação estatística da União Europeia).

Em suma: poderei produzir uma narrativa própria destes “25 Anos de Portugal Europeu”, na perspectiva económica, e produzi-la-ei, mas nunca será substancialmente diferente daquela que partilho com Augusto Mateus e com outros analistas da evolução do nosso País, nos últimos anos.

O segundo factor de dificuldade prende-se com o próprio objecto de análise, os “25 Anos de Portugal Europeu”. É que, salvo melhor opinião, o período de 25 anos entre 1986 e 2010, e a sua decomposição em dois sub-períodos tendo 1999 por ano charneira, não se encontra exclusiva nem porventura predominantemente balizado por acontecimentos ligados ao processo de adesão de Portugal à União Europeia.

1986 é o primeiro ano de normalidade após o segundo programa de ajustamento negociado entre Portugal e o FMI (1983-1984), de que saímos com as contas externas reequilibradas e, sobretudo, com a competitividade externa recuperada, dando início ao que terá constituído a mais prolongada fase de crescimento da economia portuguesa no pós-25 de Abril de 1974, até ao termo da década de noventa. É inquestionável o papel desempenhado neste processo pela adesão à CEE, como o papel desempenhado pela chegada dos primeiros Fundos Estruturais, mas não pode ignorar-se o papel do processo de ajustamento então acabado de conduzir pelo ex-Ministro das Finanças Ernâni Lopes.

2010 é o ano de termo do primeiro quarto de século após a adesão de Portugal à União Europeia, mas tinha-se iniciado poucos antes a mais grave de todas as crises económicas vividas pela Economia Mundial após a Grande Depressão dos anos trinta, dando lugar, já ao longo do ano de 2010 e, de forma mais pronunciada, a partir do início de 2011, a uma crise económica sem precedentes na nossa história contemporânea. Quando um estudo desta natureza puder ser prolongado no tempo, 2010 aparecerá provavelmente como um novo ano charneira, a partir do qual nada mais foi nem será como dantes, por razões que são muito mais internas do que decorrentes de qualquer acontecimento no âmbito do nosso processo de integração na União Europeia. Nada traduzirá melhor essa “mudança de regime” do que o prolongamento para além de 2010 das variáveis constantes do Gráfico 3.2 do estudo de Augusto Mateus & Associados (inflação e taxa de juro nominal de curto prazo, comparação entre Portugal e UE), não no que se refere à inflação, que continuará muito baixa, mas no que se refere à taxa de juro de curto prazo, que subiu, atingindo níveis antes dificilmente imagináveis.

1999, o ano charneira, escolhido pela mudança de orientação na política relativa aos Fundos Estruturais na União Europeia, está muito perto de 2001, ou mesmo de 2000, o ano charneira que poderíamos escolher, dando por concluído o processo de crescimento dos quinze anos anteriores, por acumulação de contradições insanáveis e por completo esgotamento das condições de crescimento do nosso País. Quando, no dia 16 de Dezembro de 2001, o Primeiro Ministro António Guterres se demite, alegando o “pântano” criado pelos resultados das eleições autárquicas realizadas nesse mesmo dia, sabia que, mais do que a uma situação política eventualmente dificultada, o “pântano” dizia essencialmente respeito à situação económica entretanto criada no nosso País.

1986-2010 será sempre um período marcado pelas incidências da participação de Portugal no processo de integração europeia. Sem desvalorizar estas incidências, talvez seja possível, no entanto, produzir uma “narrativa” desse período, identificando períodos com limites temporais muito próximos dos escolhidos por Augusto Mateus & Associados, assente em razões de índole predominantemente interna. Não vem mal nenhum ao Mundo por isso, bem pelo contrário, uma vez que, em minha opinião, interessam mais os processos, e o que aconteceu, do que as causas que uns ou outros possam pretender valorizar de forma mais intensa.

Por último, e trata-se da questão mais importante.

A construção de uma “narrativa”, de qualquer narrativa, pode ser relevante para a caracterização e para a compreensão do que aconteceu em determinada época histórica. Pode também ser relevante para a imputação de eventuais responsabilidades políticas ou de outra natureza (e, por isso, podendo dar lugar a discussões tão inflamadas), mas não tenho a certeza de que seja igualmente relevante para encontrar um caminho de saída.

Por outras palavras: não me sinto inteiramente convencido de que os roteiros do futuro possam ser de algum modo antevistos na identificação do que correu mal nos roteiros do passado. Mesmo que haja que chegar a resultados diametralmente opostos como, por exemplo, em Portugal, no tema dos consumos energéticos, o conhecimento do que aconteceu no passado, e das suas razões, pode não ser suficiente para esclarecer o que se torna necessário fazer para que tais resultados se

produzam - e essa é a questão mais importante. Isto vale, por maioria de razão, para as respostas que terão de ser encontradas de imediato numa situação de emergência como a que vive Portugal hoje em dia, em que a situação “*as it is*” vale por si, independentemente das razões que a ela conduziram – refiro-me, insisto, às respostas mais imediatas, não sendo a questão tão simples no que se refere às respostas de mais médio e longo prazos.

2. O NOSSO “ROTEIRO”

Construiremos, pois, o nosso próprio “roteiro” de leitura e de interpretação dos mesmos factos (da mesma informação que nos foi deixadas por Augusto Mateus & Associados). Num ponto ou noutro, poderá divergir da história que nos é contada por Augusto Mateus – veremos que em meras questões de pormenor, ou de ênfase.

Interpretaremos, assim, estes 25 anos da história portuguesa recente em torno de dez grandes considerações, de que retiraremos uma “lição de moral”:

- as aspirações, e os usos e abusos que podem motivar;
- a explosão do consumo, privado e público;
- a convergência nominal;
- o ciclo e o contra-ciclo;
- a posição competitiva internacional, sempre em grande dificuldade
- o Estado e o défice público;
- o endividamento e as suas consequências;
- a questão energética;
- a questão populacional;
- uma nova economia emergente;
- coesão interna e externa; convergência real.

Procuraremos, para cada uma destas questões, um gráfico que possamos considerar verdadeiramente “icónico”, entre os 422 que nos foram deixados por Augusto Mateus.

2.1. AS ASPIRAÇÕES, E OS USOS E ABUSOS QUE PODEM MOTIVAR

Em 1986 Portugal tinha um nível de vida que era de 65% da média Comunitária (Retrato 1.1). Acabados de entrar num espaço que lhes prometia sobretudo a melhoria das suas condições de vida, prometendo também dinheiro a fundo perdido, é natural que os portugueses se tenham lançado na prossecução desse objectivo, tendo como termo de comparação as condições de vida dos demais habitantes na mesma Comunidade – do habitante médio, quando não do habitante em melhor situação, tudo dependendo do “grau de aspiração”.

A história dos últimos 25 anos pode ser descrita como o resultado de múltiplas tentativas para, de muitos pontos de vista, superarmos a inferioridade das nossas condições de vida. Em muitos casos, a evolução observada, que pode ter sido muito considerável, não chegou, no entanto, para nos assegurar, em 2010, mais do que um lugar mediano, ou mesmo modesto, por comparação com os restantes Estados-membros da UE-27:

- é o caso da educação, em que a melhoria das condições internas (Gráfico 24.1) não se mostrou suficiente para acompanhar a evolução observada na generalidade dos países da União Europeia (Gráfico 24.2), pelo que continuávamos a ser, em 2010, o país da UE-27 em que era mais elevada a percentagem da população em idade activa só com o ensino básico (Gráfico 24.3), e um dos países da UE-27 em que era mais baixa a percentagem da população entre os 30 e os 34 anos de idade com formação a nível de ensino superior completo (Gráfico 24.4);
- é também o caso da habitação, em que o aumento explosivo do peso do stock de crédito à habitação em percentagem do rendimento disponível das famílias (Gráfico 27.1) não implicou que o peso da nossa Formação Bruta de Capital Fixo em habitação, expresso em percentagem do PIB, tivesse atingido níveis particularmente elevados por comparação com os restantes Estados-membros da UE-27: ocupávamos uma posição intermédia em 2010 (Gráfico 27.3), embora tivesse chegado a ser mais elevada em anos anteriores (Gráficos 27.2 e 27.3);
- é o caso do aumento da rede nacional de itinerários principais e complementares e do nosso parque automóvel (Gráfico 30.1), com consequente redução do número de feridos e de vítimas mortais por acidente automóvel (Gráfico 30.6), sendo que, no entanto, em 2010, o número de mortos por milhão de habitantes nas estradas portuguesas continuava a situar-se “a meio da tabela” por comparação com os restantes Estados-membros da UE-27 (Gráfico 30.7);
- é o caso do aumento da afluência a eventos culturais, nomeadamente espectáculos ao vivo (Gráfico 31.4), sem por isso nos caracterizarmos por um nível particularmente elevado de consumo de bens culturais e de lazer por comparação com os restantes Estados-membros da União Europeia (Gráfico 31.5).

Em pelo menos dois casos, a melhoria das condições de vida observada em Portugal parece pôr-nos em posição de vantagem por comparação senão com a média da UE-27, pelo menos por comparação com a maioria dos seus Estados-membros:

- é o caso do aumento das despesas totais com protecção social em Portugal, expressas em percentagem do PIB (Gráfico 36.1), que, no entanto, não fez mais do que concretizar um processo de aproximação à média da UE-27 (Gráfico 36.2), aqui com melhoria acentuada da nossa posição relativa, tendo ascendido de 22º, em 1995, a 8º, em 2010 (Gráfico 36.3);
- é o caso da evolução das despesas em saúde, expressas em percentagem do PIB, e da taxa de mortalidade infantil (Gráfico 26.1), aqui colocando-nos em posição de vantagem, seja por comparação com a média da UE-27 (Gráfico 26.2) seja por comparação com a grande maioria dos Estados membros, em que chegámos, em 2010, à 5ª mais elevada percentagem do PIB gasta em saúde (Gráfico 26.3).

Ficará como ícone da evolução observada neste propósito de melhoria das condições de vida e de convergência com os países mais desenvolvidos, e de manifesto excesso, para não dizer abuso, a evolução da rede nacional de estradas e de autoestradas (Gráfico 30.1), em que viemos a ultrapassar largamente a densidade observada na UE-27 (Gráfico 30.2).

Não dispomos de informação para podermos fazer uma análise idêntica às várias rubricas do consumo privado. Se o uso de telemóveis, mais do que da internet, por comparação com a média da UE-27 (Gráfico 32.2), fica como mais um ícone do excesso, já o crescimento das unidades comerciais de dimensão relevante e do seu volume de negócios (Gráfico 5.7), e o crescimento da área bruta locável de centros comerciais (Gráfico 5.8), ficam como ícones mais da evolução dos modos de consumo do que dos níveis de consumo propriamente ditos.

2.2. A EXPLOSÃO DO CONSUMO, PRIVADO E PÚBLICO

Aspirações, e sua satisfação, é matéria de consumo – não cuidando, por enquanto, de saber quem haverá de produzir os bens e serviços em que haverá de concretizar-se.

Com excepção dos anos de 2003 e de 2009, o consumo privado cresceu todos os anos, entre 1986 e 2010. Numa primeira fase, até ao ano 2000, cresceu acentuadamente; no período seguinte, já caracterizado por grandes dificuldades, cresceu mais lentamente, e de forma mais irregular, não deixando, por isso, de acelerar a intensificação do seu peso no rendimento disponível das famílias portuguesas (Gráfico 5.1). A afloração das primeiras grandes dificuldades em matéria de crescimento do PIB e, portanto, dos primeiros sintomas de insustentabilidade, travaram o crescimento do consumo privado mas não o suficiente para que o seu peso no rendimento disponível das famílias continuasse a aumentar.

Por comparação com a média da UE-27, o peso do consumo privado no rendimento disponível das famílias portuguesas mostrou-se sempre superior (Gráfico 5.2), atingindo, em 2010, o 3º nível mais elevado (Gráfico 5.3).

Expresso em paridades de poder de compra, o consumo privado per capita, em Portugal, não fez mais do que convergir com a média da UE-27, tal como o PIB per capita, ao longo de todo o período de observação. Partindo de desvios de 30% e de 35% em relação à média da UE-27, em 1986, respectivamente o consumo per capita e o PIB per-capita, a evolução observada fez com que estes desvios se tivessem reduzido para 8%, o consumo per capita, e para 19%, o PIB per-capita, acentuando o *gap* entre os dois.

Na área pública, a despesa expressa em percentagem do PIB cresceu consecutivamente, sobretudo a despesa corrente (Gráfico 35.1) – despesas de consumo público e transferências para as famílias, financiando consumo privado. Trata-se de um processo de convergência com a média da UE, que só ultrapassamos no ano de chegada, em 2010 (Gráfico 35.2), permanecendo, no entanto, como um país “do meio da tabela” quando nos comparamos com os restantes 26 Estados-membros, um a um.

Em termos mais agregados, a procura interna (de que o consumo privado e o consumo público são dois dos principais componentes, a par do investimento) é o principal motor do crescimento do PIB, em detrimento da procura externa líquida, cujo contributo é quase sempre negativo, por vezes acentuadamente negativo, até ao ano 2000 (Gráfico 4.1). Comparando com a média da UE-27, a procura interna

cresceu sistematicamente mais em Portugal, contribuindo também sistematicamente muito mais do que a procura externa líquida para o crescimento do PIB, pelo menos até final do milénio (Gráfico 4.2). No final do período, em 2010, Portugal era, entre os 27 Estados membros da União Europeia, o que apresentava o segundo mais elevado peso no PIB da procura interna (Gráfico 4.3).

2.3. A CONVERGÊNCIA NOMINAL

Decidida no Conselho Europeu realizado em 2 de Maio de 1998, para entrar em vigor no dia 1 de Janeiro de 1999, a criação da moeda única europeia virá a revelar-se um dos elementos da maior importância na história seja da União, seja do nosso País – a ponto de a decisão sobre se nela devemos continuar, ou se dela deveremos sair, se ter tornado a decisão de maior relevância de entre todas as que seremos chamados a tomar. Não é o momento de debatermos esta questão mas de tomarmos conhecimento dos resultados mais imediatos a que conduziu, tanto a moeda única, em si mesma, como o longo período preparatório que antecedeu a sua adopção.

Com um passado de taxas de inflação relativamente elevadas (a partir dos anos sessenta, terminado o período de maior ortodoxia monetária e financeira do Estado Novo), acompanhado, a partir de 1974, de desvalorizações cambiais e de taxas de juro nominais elevadas, ambas retroagindo sobre a inflação, que alimentavam, Portugal viu-se envolvido, a partir de finais dos anos oitenta, num processo de redução das taxas de inflação e das taxas de juro nominais (Gráfico 3.1), que convergiram aceleradamente para a média da UE (Gráfico 3.2). No final do período em estudo, em 2010, Portugal era um dos 27 Estados-membros da União Europeia com taxa de inflação mais reduzida (Gráfico 3.3) e com uma das mais baixas taxas de juro de curto prazo (Gráfico 3.4) – esta, como já referimos, vindo a sofrer um aumento exponencial, e dramático, juntamente com os taxas de juro de longo prazo, a partir do início do ano seguinte.

Não é o momento de discutirmos os efeitos desta “mudança de regime monetário” no funcionamento e na competitividade das empresas portuguesas. Ficamo-nos pela constatação da importância de que não poderá ter deixado de se revestir no processo de expansão do consumo, tanto privado, como público – entre 1986 e 2010, a despesa pública com juros desceu 5% do PIB (Gráfico 35.5), recursos que foram libertos para financiar o aumento do consumo público e o aumento das transferências para as famílias.

2.4. O CICLO E O CONTRA-CICLO

Toda a informação disponível converge numa conclusão: depois de um período de crescimento acelerado, que levou Portugal a passar do índice 65 ao índice 81 em matéria de condições de vida e de convergência real, entre 1986 e 1999 (Retrato 2.1), o processo viu-se interrompido na fase seguinte, entre 1999 e 2010, em que o mesmo índice não conseguiu melhor do que manter-se em 81 (Retrato 3.1). O Gráfico 3.4, que compara a evolução de Portugal com os restantes Estados-membros que integravam o chamado “grupo inicial da coesão” (Espanha, Irlanda e Grécia, além de Portugal), mostra igualmente como, depois de um período de crescimento acelerado, a convergência praticamente cessou, a partir de 2000, tanto em termos de PIB per capita como de rendimento disponível per capita, prosseguindo, já em

esforço (como tivemos oportunidade de referir noutro ponto deste trabalho), no consumo per capita.

Há outras manifestações na mesma interrupção do processo de convergência:

- a taxa de crescimento do PIB per capita, que havia sido a 8ª mais elevada entre os 27 Estados membros da UE no período 1994-1999, tornou-se a terceira menos elevada no período 2000-2010;
- a taxa de investimento (expressa em percentagem do PIB) que, com oscilações, se tinha mantido relativamente elevada até ao ano 2000, iniciou, a partir deste ano, uma tendência de decréscimo imparável (Gráfico 6.1); continuou acima da média da UE, ao longo de todo o período de 25 anos estudado, mas tendeu a convergir com esta, em resultado da já referida tendência de decréscimo, quando a continuação do processo de convergência exigiria muito provavelmente o contrário;
- tendo conseguido manter um contributo relevante para o crescimento da procura interna e, por essa via, para o crescimento do PIB, até ao ano 2000, a partir de então, o investimento foi perdendo peso progressivamente, com contributos várias vezes negativos, evidenciando o decréscimo do valor deste variável mesmo em termos absolutos (Gráfico 4.6);
- o movimento migratório, que a partir de 1993 se tinha tornado positivo, contribuindo para o crescimento populacional, atingiu um máximo em 2002, após o que iniciou um processo de redução acentuada (Gráfico 21.1, em que também se torna patente o regresso da emigração com algum significado, em 2007). Por comparação com a UE-27, que mantém um padrão de imigração mais estável, Portugal passou de um período de atracção cada vez mais acentuada, a partir de 1990, excedendo a média da União entre 1995 e 2004, a um período de menor atractividade, com o saldo migratório a tender rapidamente para zero.

O Gráfico 4.7 evidencia a mudança de perfil de crescimento a que nos temos vindo a referir. Não nos diz nada sobre as taxas de crescimento mas mostra como, depois de um período (1986-1999) em que Portugal se distinguiu absolutamente pelo excesso do contributo da procura interna para o crescimento do PIB, sem qualquer contributo das exportações, em termos só comparáveis aos da Grécia, passamos a um período (2000-2010) em que, esgotada, a procura interna passou a dar um contributo já negativo, emergindo as exportações com um contributo um pouco mais positivo.

2.5. A POSIÇÃO COMPETITIVA INTERNACIONAL, SEMPRE EM GRANDE DIFICULDADE

Trata-se de uma das temáticas mais desenvolvidas no trabalho realizado por Augusto Mateus & Associados. Não apenas porque residirá aí uma das suas áreas de maior vantagem comparativa, mas também por que reside nesse domínio um dos maiores factores de fragilidade de toda a Economia Portuguesa e em que se tornarão necessárias alterações de maior envergadura para a fazer regressar a uma trajectória de crescimento sustentável – como o demonstra a experiência e a aposta falhada destes “25 Anos de Portugal Europeu”. Limitar-nos-emos, por isso, a referir os

desenvolvimentos que, em nosso entender, melhor evidenciam a persistência deste factor de bloqueio:

- a reduzida orientação exportadora da Economia Portuguesa, que se mostrou incapaz de acompanhar o aumento da tendência exportadora da economia da UE-27 a partir de 1990, crescendo apenas marginalmente e mostrando grande dificuldade em ultrapassar a barreira dos 30% (Gráfico 11.2, onde se evidencia também uma taxa de cobertura das importações de bens e de serviços estagnada, sempre abaixo dos 80%, quando na UE-27 se apresenta marginalmente acima dos 100%);
- comparada com todos os outros países da actual UE-27, a taxa de cobertura das importações pelas exportações de bens e serviços era, em 1993, a segunda mais reduzida, situação que se manteve em 2010, sempre com a Grécia como único país em pior situação;
- o reduzido peso no PIB das exportações portuguesas de bens e de serviços, tanto em 1993 como em 2010, ano em que, marginalmente acima do já referido valor de 30%, se posicionou como o sétimo menos elevado entre todos os Estados-membros da UE-27 (Gráfico 11.4, sendo que pelo menos quatro dos valores inferiores ao nosso respeitavam a outras tantas grandes economias da UE, Espanha, França, Itália e Reino-Unido, em que, pela natureza das coisas, o peso dos mercados externos tende a ser mais reduzido);
- o mesmo sucedeu com as exportações de bens e serviços per capita (por residente), de novo tanto em 1993 como em 2010, tendo sido, neste ano, as sextas mais baixas entre todos os Estados-membros da UE-27 (Gráfico 11.5);
- a tendência decrescente ou, no mínimo, estagnada das quotas portuguesas na exportação de bens, tanto a nível mundial como a nível de UE-27, sendo a situação mais favorável no que se refere às quotas da exportação de serviços, que subiram de forma significativa, a partir de 2005, sobretudo a nível mundial (Gráfico 11.8);
- a subida, ainda que moderada, dos custos unitários em trabalho por unidade produzida no sector dos bens transaccionáveis, a partir de 1994, em contraste com a queda observada na Área do Euro e em grandes países como a França e a Alemanha, ainda que bastante abaixo da registada em outros países da Europa do Sul como a Espanha, a Itália e a Grécia (Gráfico 17.5);
- a tendência de alta dos preços de exportação do sector transaccionável da Economia Portuguesa, também a partir de 1994, de novo em contraste com as quedas observadas na Área do Euro e em países como a França e a Alemanha, embora, também de novo, inferior à de países como Espanha, Itália e Grécia;
- a deterioração dos termos de troca da Economia Portuguesa a partir do ano 2000, agora muito mais acentuada do que a que se verificou tanto em algumas grandes economias da Área do Euro como no grupo inicial de “países da coesão”, com destaque para a Espanha e para a Itália (Gráfico 17.7). Esta deterioração pode reflectir um peso mais elevado do petróleo na estrutura de importações da Economia Portuguesa;

- a perda de importância da indústria no VAB da Economia Portuguesa (de 29% em 1986 para 17% em 2010), tanto mais relevante quanto se trata do mais transaccionável entre todos os grandes sectores de actividade económica (Gráfico 7.1). Veja-se, no mesmo sentido, a perda consecutiva do peso da indústria no crédito concedido às famílias e às empresas pela banca residente, de mais de 25%, em 1986, para menos de 10%, em 2010 (Gráfico 43.8);
- o baixo peso da indústria no VAB da Economia Portuguesa, quando comparado com os observados em todos os outros Estados-membros da UE-27, tanto em 1986 como em 2010 (Gráfico 7.4);
- a taxa de crescimento do VAB na indústria portuguesa, tornada negativa e a sexta mais baixa entre todos os Estados-membros da UE-27 no período de 2000 a 2010, quando tinha sido positiva e atingido mesmo valores razoáveis no período de 1986 a 1999 (Gráfico 8.3);
- o reduzido grau de intensidade tecnológica da indústria transformadora portuguesa, com o peso dos produtos de baixa intensidade tecnológica a subir de 44%, em 1986, para 49%, em 2009, aumento quase igual à perda de importância relativa dos produtos de média-baixa tecnologia, de 38% para 32% (Gráfico 8.7). No mesmo período de 25 anos, o peso dos produtos de média-alta tecnologia manteve-se praticamente estável (subiu de 14% para 16%), enquanto os produtos de alta tecnologia baixaram de 6% para 5% do total;
- é apenas ligeiramente mais favorável a evolução da intensidade tecnológica das exportações da indústria transformadora portuguesa, a partir de 2000, com a redução da importância relativa dos produtos de baixa intensidade tecnológica a ser compensada pelo ganho dos produtos de média-baixa tecnologia; as outras duas categorias mantiveram-se relativamente estáveis, com a exportação dos produtos de elevada intensidade tecnológica a não ultrapassar mais de 10% do total de exportação de produtos industriais (Gráfico 11.14);
- a dificuldade em fazer crescer de forma sustentada os fluxos líquidos de investimento directo estrangeiro, que, a partir de 1995, tendem a ver-se compensados pelos investimentos directos de Portugal no exterior (Gráfico 14.1);
- a importância relativamente reduzida dos fluxos de investimento directo estrangeiro no total da formação bruta de capital fixo do País, que só nos anos de 2003 e de 2006 conseguiu ultrapassar o observado, em média, no conjunto dos países da UE-27 (Gráfico 41.2). Por comparação com todos os outros Estados-membros, Portugal é um daqueles em que esta importância se apresenta mais baixa, tanto em 1995 como em 2009 (Gráfico 41.6);
- o peso reduzidíssimo do emprego em empresas detidas em mais de 50% por capital estrangeiro, no emprego total do País, tanto em 2003 como em 2009, ano em que apenas marginalmente excedia os 5% (Gráfico 41.3);

Não admira, dado este condicionalismo e, sobretudo, esta incapacidade de fazer crescer as exportações de bens e de serviços, que, após um período de rápido

crescimento da procura interna e das importações, a balança de transacções correntes se tenha visto progressivamente deteriorada (Gráfico 15.1, onde é possível verificar a rápida convergência para um défice da ordem dos 10% do PIB, para que também contribuiu, a partir do início dos anos noventa, o decréscimo do saldo positivo da balança de transferências correntes e o agravamento do saldo negativo da balança de rendimentos). A comparação com o que se passa na UE-27 é avassaladora (Gráfico 15.2), sobretudo em matéria de saldo da balança de bens e serviços (Gráfico 15.4), colocando Portugal, em 2010, na posição de terceiro pior saldo da balança corrente entre os 27 Estados-membros da União Europeia, francamente destacado de todos os outros com excepção da Grécia e de Chipre, únicos cujo défice era superior ao nosso (Gráfico 15.3).

Não admira também que, por força da acumulação destes défices da balança de transacções correntes, Portugal tenha atingido, em 2010, a segunda pior posição entre todos os Estados-membros da UE 27 em matéria de posição líquida de investimento internacional, com uma dívida externa líquida superior a 100% do PIB, apenas excedida pela da Hungria (Gráfico 15.9).

2.6. O ESTADO E O DÉFICE PÚBLICO

Tivemos já oportunidade de verificar, atrás, no ponto 2.2, o rápido crescimento da despesa pública, ao longo de todo o período. Partindo de uma percentagem do PIB cerca de 10 pontos inferior (um pouco abaixo dos 40% do PIB, a portuguesa; um pouco abaixo dos 50% do PIB, em média na UE-27), a despesa pública portuguesa convergiu para a média da UE-27, que veio a ultrapassar em 2010, a um nível superior aos 50% do PIB (Gráfico 35.2).

Não sucedeu o mesmo com a carga fiscal que, embora tenha crescido sempre ao longo de todo o período, se aproximou apenas muito lentamente da carga fiscal média na UE-27 (Gráfico 34.2), dando inteira razão à formulação um dia adoptada pelo Ministro das Finanças Vítor Gaspar de que haveria, em Portugal, uma disfunção entre o Estado que os portugueses pretendem e o Estado que os mesmos portugueses se mostram dispostos a pagar.

No ponto a que se chegou, no final deste processo, pouco distinguirá Portugal da generalidade dos países da União Europeia em matéria de despesa pública: expressa em percentagem do PIB, a despesa pública portuguesa encontra-se muito próxima da média da UE-27, “a meio da tabela”, com 14 dos 27 Estados-membros gastando menos e 12 dos mesmos 27 Estados-membros gastando mais (Gráfico 35.3). Não acontece o mesmo com a carga fiscal que, expressa também em percentagem do PIB, se encontra em Portugal francamente abaixo da média da UE-27, sendo apenas a 8ª mais elevada (Gráfico 34.3).

Analisando as grandes categorias de tributação, expressas, todas elas, em percentagem do PIB, Portugal apresenta uma tributação indirecta em linha e por vezes mesmo superior à média na UE-27; não acontece o mesmo nem com os impostos directos nem com as contribuições sociais, em ambos os casos, em Portugal, cerca de 30% abaixo do nível atingido na UE-27 (Gráfico 34.4). Nos últimos quinze anos, a partir de 1995, Portugal fez subir as taxas de tributação sobre o capital, levando-as a exceder a média da UE-27, aproximou as taxas de tributação do consumo das médias da UE-27, e subiu apenas muito lentamente as taxas de

tributação do trabalho, aproximando-as de uma taxa implícita de 24%, quando a média da UE-27 se situa na casa dos 36% (Gráfico 34.10).

2.7. O ENDIVIDAMENTO E AS SUAS CONSEQUÊNCIAS

Um dos resultados do processo que tem vindo a ser descrito é a criação de uma economia com níveis de dívida muito elevados.

A dívida bruta das famílias portuguesas (sem abate de activos, nomeadamente do valor da habitação própria) subiu, entre 1995 e 2010, de 35% para 130% do seu rendimento bruto disponível (Gráfico 47.1). Cresceu muito mais acentuadamente do que no conjunto dos países da Área do Euro, tendo-a ultrapassado na viragem do milénio (Gráfico 47.2). Por comparação com todos os outros Estados-membros da UE-27, a dívida bruta das famílias portuguesas era, em 2010, a 7ª mais elevada, ao nível dos já referidos 135% do seu rendimento bruto disponível, muito abaixo, ainda, no entanto, dos cerca de 200% registados na Irlanda, dos cerca de 250% observados na Holanda, e do valor ainda mais elevado apresentado pela Dinamarca (Gráfico 47.3). Pode verificar-se ao longo destes mesmos gráficos, e confirmar-se no Gráfico 47.4, que a poupança bruta das famílias portuguesas se manteve, nos últimos anos, a um nível da ordem dos 10% do seu rendimento bruto disponível (desceu mesmo, marginalmente, na última década), o 8º mais baixo entre todos os Estados-membros da UE-27.

A dívida pública, que se manteve relativamente estável e sempre dentro do limite dos 60% do PIB imposto pelo Tratado de Maastricht, até 2000, subiu acentuadamente a partir da viragem dos milénio, aproximando-se dos 100% do PIB (Gráfico 37.1). Tivemos já oportunidade de verificar como, nesta segunda fase dos “25 Anos de Portugal Europeu”, quando a economia deixou praticamente de crescer, obrigando a travar o crescimento do consumo privado, a maior pressão de despesa passou a fazer-se sentir sobre o consumo público e, sobretudo sobre as prestações sociais (Gráfico 36.2), fazendo subir rapidamente o peso da dívida pública num PIB praticamente estagnado – nos dois últimos anos, o défice orçamental disparou para níveis da ordem dos 10% do PIB (Gráfico 37.1), acrescentando à dívida pública, apenas nesses dois anos, quase 20% do PIB.

A relativa contenção das finanças públicas portuguesas nos anos que antecederam a viragem do milénio, e o forte crescimento do PIB nesse período, a que acresceu o efeito sobre os juros da dívida pública por força da convergência nominal, fez com que a acumulação de dívida pública só viesse a tornar-se particularmente perceptível nos anos mais recentes. Expresso em percentagem do PIB, o peso da dívida pública portuguesa só ultrapassou a média da UE-27 em 2005 (Gráfico 37.2), sendo, em 2010, a 5ª mais elevada, ao nível da belga e da irlandesa mas ainda francamente abaixo da italiana e, sobretudo, da grega (Gráfico 37.3).

Acresce o endividamento das empresas. As empresas portuguesas não se distinguem por níveis de formação bruta de capital fixo particularmente elevados que, em percentagem do PIB, têm permanecido apenas ligeiramente acima da média da UE-27 (Gráfico 42.3). Passaram a distinguir-se, no entanto, por uma capacidade de poupança (lucros brutos não distribuídos, expressos em percentagem do PIB) que tem vindo a diminuir, ao contrário do que se observa na UE-27, em que esta capacidade de poupança e de autofinanciamento do investimento tem vindo a

aumentar, ainda que ligeiramente (Gráfico 42.4, onde se observa que a poupança bruta das empresas portuguesas era, no final do período, no quinquénio 2006-2010, a segunda mais baixa entre todos os países da UE-27, sendo também uma das que mais desceu relativamente aos níveis observados dez anos antes, apenas ultrapassada, tanto no decréscimo como no baixo nível atingido, por Chipre). A consequência foi o aumento progressivo da dívida financeira das empresas portuguesas (Gráfico 42.1), que, a partir de 1996, ultrapassou os níveis observados, em média, na UE-27, numa tendência claramente divergente (Gráfico 42.2).

As necessidades de financiamento acabadas de referir foram acomodadas, no essencial, pelos sector bancário interno, em que é possível observar um crescimento muito acentuado do crédito concedido internamente, de um valor da ordem dos 80% do PIB, em 1986, para cerca de 210% do PIB, em 2010 (Gráfico 43.1). O peso do crédito concedido pela banca, em Portugal, ultrapassou a média da UE-27 na viragem do milénio, com um crescimento sempre mais acentuado (Gráfico 43.2), fazendo com que, em 2010, expresso em percentagem do PIB, o crédito bancário concedido em Portugal fosse o 7º mais elevado da UE-27, tendo sido também um dos que mais cresceu nos últimos quinze anos (Gráfico 43.3).

O Gráfico 43.7 resume o comportamento do crédito bancário concedido em Portugal, de 1986 a 2010, agora apenas a famílias e empresas: cresceu de pouco mais de 50% para cerca de 150% do PIB, com as famílias a tomarem “a parte de leão” deste crescimento, sobretudo através do crédito à habitação.

Com todos os sectores da economia acentuadamente endividados, e sem fontes suficientes de financiamento interno, o sistema bancário teve de encontrar no exterior uma parte significativa do financiamento da sua actividade – conduzindo, juntamente com a dívida pública directamente colocada no exterior, à já referida dívida externa líquida superior a 100% do PIB. Sem termos conseguido informação inteiramente rigorosa, este montante de dívida reduzirá, hoje, em cerca de 5% o rendimento nacional disponível – por subtracção ao PIB dos juros da dívida externa.

2.8. A QUESTÃO ENERGÉTICA

A questão que nos propomos abordar de seguida não se reveste de um grau de “macroeconomicidade” tão elevado como o da generalidade das questões anteriores. Trata-se, no entanto, de uma questão importante, cada vez mais importante, e que constitui mais uma evidência de que o crescimento da Economia Portuguesa ao longo dos últimos vinte e cinco anos não se pautou por critérios particularmente exigentes em matéria de eficiência e de sustentabilidade. Referimo-nos à questão energética, com particular incidência no sistema de transportes.

Ao longo de quase todo este período de 25 anos, a intensidade energética e a dependência energética da Economia Portuguesa subiram consecutivamente, movimento que apenas começou a inverter-se a partir do ano de 2006 (Gráfico 10.1). Ao contrário do que se verificou em Portugal, a intensidade energética da economia da UE-27 desceu consecutiva e consideravelmente, tornando-se claramente inferior à do nosso País a partir de finais dos anos noventa (Gráfico 10.2).

Um dos sectores que mais contribui para os elevados níveis de consumo energético do nosso País é o dos transportes: comparado com a média da UE-27, o transporte de mercadorias faz-se em Portugal francamente mais por estrada e muito menos por ferrovia, sem que se observe a menor tendência de correcção desta divergência (Gráfico 30.11). Não dispondo de vias navegáveis interiores, e com um reduzidíssimo nível de serviço da ferrovia, Portugal é, entre os 27 Estados-membros da União Europeia, um dos países que mais utiliza a estrada para o transporte de mercadorias, apenas ultrapassado, nesta característica, por Espanha, Grécia, Irlanda, Malta e Chipre (Gráfico 30.12). Ao longo de todo o período de análise, o sector dos transportes, agora incluindo o transporte de passageiros, teve o petróleo como praticamente única fonte de energia primária.

Cabe realçar, em sentido contrário, o peso atingido pelas energias renováveis no consumo final bruto de energia, que era, em 2010, o 5º mais elevado entre todos os Estados-membros da UE-27, e já acima da meta dos 20% estabelecida pela União Europeia para o ano de 2020 – não desprezando o contributo da mais importante de todas as energias renováveis que se produzem no nosso País, a de origem hídrica, que já nos assegurava, em 1990, um 4º lugar no mesmo *ranking* (Gráfico 10.6).

2.9. A QUESTÃO POPULACIONAL

Com um saldo natural já negativo, e com um saldo migratório que se reduziu drasticamente (Gráfico 20.1) a Economia Portuguesa encontra-se muito próxima de iniciar um ciclo de regressão populacional, se não o iniciou já. Acresce o elevado nível de envelhecimento da população (Gráfico 22.1), cujas consequências sobre a evolução esperada do volume de população se tornam ainda mais sombrias depois de considerados os níveis atingidos em Portugal tanto pela taxa de natalidade como pela taxa de fecundidade, ambos muito baixos.

A redução populacional constituirá mais um factor a travar o crescimento do PIB, de que depende o grau de dificuldade em satisfazer o serviço da dívida e a própria sustentabilidade do País, no plano financeiro. Este processo poderá ver-se amenizado, em círculo virtuoso, pelo regresso a uma taxa de crescimento económico rápido, com consequente atracção migratória, ou agravado, em círculo vicioso, por dificuldades em fazer ressurgir o crescimento económico, com consequente intensificação da emigração.

2.10. UMA NOVA ECONOMIA EMERGENTE

Há, em Portugal, uma nova economia emergente, com características mais inovadoras e de que pode esperar-se um contributo significativo para o crescimento económico do nosso País. O estudo de Augusto Mateus & Associados deixa-nos algumas evidências desta nova economia.

As despesas em I&D, expressas em percentagem do PIB, têm revelado uma tendência de crescimento, o mesmo acontecendo com o desempenho do País nos *rankings* de inovação (Gráfico 16.1). Convergimos, ainda em matéria de peso no PIB das despesas de I&D para a média da UE-27 (Gráfico 16.2), sendo agora, literalmente, um país “do meio da tabela”, atrás de doze e à frente de treze Estados-membros (Gráfico 16.3). Considerando não apenas a posição conquistada como a evolução do desempenho em matéria de inovação, Portugal surge como um

“inovador moderado”, destacando-se, em 2010, como o País cujos indicadores de inovação conheceram um progresso mais assinalável (Gráfico 16.4).

Em 2010, Portugal é líder em matéria de disponibilização de serviços públicos *on line*, recuperando de uma posição muito mais modesta apenas seis anos antes (Gráfico 32.9). O entusiasmo resultante de resultados como este tem, no entanto, de ser moderado por outros resultados mais modestos:

- apesar do aumento do número de utilizadores da internet, bem menos expressivo do que o aumento do número de utilizadores de telefone móvel (Gráfico 32.1), Portugal atrasou-se, em relação à média da UE-27, no mesmo número de utilizadores de internet (Gráfico 32.2). Comparados com cada um dos restantes Estados-membros, na UE-27, éramos o 4º menor utilizador de internet e também o 4º onde era mais elevado o número de indivíduos que nunca tinham utilizado a internet, em 2010 (Gráfico 32.4);
- apesar do aumento considerável da percentagem da população que efectua compras *on line*, esta percentagem tem subido menos e encontra-se consideravelmente abaixo da verificada na generalidade dos países da UE-27 (Gráfico 5.12), sendo também francamente inferior o resultado conseguido pelo nosso País, por comparação com a média da UE-27, quando se procede a uma análise das compras *on line* por categorias de produtos (Gráfico 5.13).

Resultados como os da evolução da balança tecnológica (uma balança de serviços intensivos em conhecimento), que Augusto Mateus não teve oportunidade de apresentar, dar-nos-iam informação sobre mais uma área em que Portugal tem conhecido uma evolução favorável, para não dizer assinalável, sempre prejudicados, no seu impacto potencial, pelos reduzidíssimos níveis de partida.

2.11. COESÃO INTERNA E EXTERNA; CONVERGÊNCIA REAL

Tendo convergido de 65% para 81% da média Comunitária, entre 1986 e 1999, o nível de vida não convergiu mais, mantendo-se nos mesmos 81% da média Comunitária em 2010 (Retrato 3.1).

Comparando um ano intermédio (1995) com o ano de chegada (2009, em virtude de atraso na informação necessária a este tipo de exercício, a nível de NUTS III), se é verdade que a maior parte das regiões do País estão hoje mais próximas da média da UE-27, em termos de PIB per capita, também é verdade que algumas das mais industrializadas e mais dinâmicas regiões portuguesas chegaram a 2009 em pior situação do que aquela em que se encontravam catorze anos antes, com destaque para o Grande Porto, para o Baixo Vouga, para o Entre Douro e Vouga, e para o Ave (Gráfico 1.6). O Pinhal Litoral e a Grande Lisboa mantêm-se onde se encontravam, esta acima dos 100% da média Comunitária, sendo o Cávado a única região industrializada cuja posição melhorou marginalmente. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira apresentam-se entre as maiores ganhadoras, a segunda “atirada para fora do mapa” por força do PIB concentrado na sua zona franca.

3. CONCLUSÃO

“25 Anos de Portugal Europeu”, e de fundos estruturais, alicerçados num reforço de posição competitiva e sobretudo de consolidação de contas que o País tinha acabado de conquistar, por força do programa de ajustamento conduzido em 1983 e 1984, foram capazes de fazer Portugal convergir, na frente externa, tornando-se também mais coeso, na frente interna.

Este resultado foi conseguido sobretudo nos primeiros anos do quarto de século, enquanto não se tornou patente e, depois, cada vez mais constrangedora a insustentabilidade de um modelo de desenvolvimento assente em consumo, e em dívida, e que desvalorizou em grande escala os requisitos de competitividade numa economia global cada vez mais exigente – de que fica como ícone maior a progressiva incapacidade de fazer crescer a produtividade a ritmo superior ao da média da UE-27 (Gráfico 2.2).

Os anos que se seguiram a 2010, e que o estudo de Augusto Mateus & Associados já não acompanhou, constituem uma terceira fase, de epílogo: todos os indicadores de progresso regrediram, e continuarão a regredir, enquanto não se recuperarem as bases de um crescimento sustentável, nomeadamente em matéria de produtividade e de competitividade da Economia Portuguesa.

A “batalha” é da produção, não do consumo, muito menos de consumo suportado por dívida.

Os primeiros “25 Anos de Portugal Europeu” ficam, assim, com um belo “conto moral”, ou, se preferirmos, como um bela demonstração da solidez dos ensinamentos da “Economia Clássica”, relativamente à qual Keynes afirmou um dia concordar com tudo excepto com as virtualidades do rigor orçamental em períodos de recessão conjuntural. Reformulou, então, o “princípio fundamental” em matéria de finanças públicas: do “equilíbrio sempre”, como pretendiam os clássicos, para o “equilíbrio no longo prazo, com os défices em que teremos de incorrer nas conjunturas menos favoráveis a terem de ser compensados pelos excedentes que teremos de conseguir nas conjunturas mais favoráveis” – o que não tem nada a ver, sem que Keynes possa por isso ser minimamente responsabilizado, com a grande maioria das utilizações a que o seu pensamento veio a dar lugar, algumas delas particularmente abusivas.

Que a situação económica a que nos deixamos conduzir no termo deste período de “25 Anos de Portugal Europeu” possa ainda ser motivo de controvérsia entre “keynesianos” e “neoliberais” (nem neo nem necessariamente liberais, no que se refere à recusa das virtualidade de uma economia baseada em dívida e em consumo), com os primeiros a reclamarem “mais tempo, mais défice e mais crédito”, é apenas mais uma prova de que há sempre quem não aprenda com as lições da história, mesmo as mais evidentes; e de que há sempre quem esteja disponível para continuar a empurrar um País na senda da estagnação e do empobrecimento a longo prazo, insistindo na “receita” que o conduziu a tal situação, em vez de tentar fazer alguma coisa para ver se a consegue contrariar.

Anexo 1: Gráfico 30.2
Anexo 2: Gráfico 5.2
Anexo 3: Gráfico 3.1
Anexo 4: Gráfico 21.1
Anexo 5: Gráfico 15.3
Anexo 6: Gráfico 35.2
Anexo 7: Gráfico 47.1
Anexo 8: Gráfico 10.2
Anexo 9: Gráfico 22.1
Anexo 10: Gráfico 32.9
Anexo 11: Gráfico 1.6