

O Impacto Económico da Integração de Portugal na Europa

João Ferreira do Amaral

Professor Catedrático no Departamento de Economia do Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.

Resumo

Neste artigo é descrito o impacto da adesão de Portugal à CEE sobre a economia portuguesa. São considerados três períodos: o período imediatamente seguinte à adesão, em que o impacto foi claramente positivo, permitindo à economia portuguesa crescer a um ritmo relativamente elevado; o período de preparação para a moeda única, em que se geraram problemas de competitividade externa devido à política macroeconómica seguida e às transformações do comércio mundial; e finalmente o período desde a criação da moeda única até à actualidade em que a economia portuguesa entrou em crise e em que o elevado nível de endividamento condiciona fortemente as possibilidades de crescimento futuro. Como lição geral deste período, o autor conclui que a economia portuguesa se comportou bem enquanto Portugal dispôs de margem de manobra para seguir uma política económica própria, mas que os resultados são posteriormente negativos devido ao excessivo centralismo da política económica europeia.

Abstract

The Economic Impact of the Portugal European Integration

This paper is a description of the impact of the entry of Portugal into the EEC on the Portuguese economy. Three periods are considered: the period immediately following accession when the impact was clearly positive, enabling the Portuguese economy to reach high rates of growth; the period of preparation for the single currency when the economy lost competitiveness due to the macroeconomic policy that was followed and due also to the transformations in the world trade; and finally the third period, since the introduction of the euro when the Portuguese economy is performing badly and debt puts a severe challenge to future growth. The lesson that is drawn is that the Portuguese economy showed a satisfactory behaviour when the Portuguese authorities had room for manoeuvre for following a relatively autonomous economic policy and that the results are much worse when in the subsequent years economic policy in the Union became too centralized.

Introdução: os Três Subperíodos

O impacto dos vinte anos de adesão sobre a economia portuguesa podem considerar-se de forma adequada como repartidos em três subperíodos: o impacte imediato pós-adesão, que poderemos considerar como indo de 1986 até 1990; o período de convergência nominal, ou seja o da política económica destinada à entrada na moeda única, de 1991 a 1998; e finalmente o período de 1999 até à actualidade, de funcionamento da economia dentro da União Económica e Monetária. Claro que a divisão em períodos temporais que se usa para a analisar a evolução de uma economia tem sempre o seu quê de artificial, uma vez que a evolução económica é contínua e não existem delimitações rigorosas. No entanto, no caso presente, a distinção que fazemos destes períodos parece ser suficientemente significativa para podermos realizar a divisão sem grande entorse à realidade. Antes de iniciarmos a abordagem do primeiro período, convém, no entanto, olhar o panorama que apresentava a economia portuguesa nas vésperas da adesão.

A Economia Portuguesa nas Vésperas da Adesão

Em 1985 Portugal acabava de sair de uma crise cambial muito grave. Com efeito, desde o início da década de oitenta que se tinham registado na nossa economia défices muito grandes na balança de transacções correntes com o exterior. Na década de oitenta tínhamos moeda própria, moeda que no entanto não era utilizada para pagamentos internacionais - ou seja não era uma divisa universalmente aceite como meio de pagamento - havia limitações à circulação de capitais de e para o exterior e as taxas de câmbio do escudo em relação às outras moedas eram fixadas administrativamente pelo Banco de Portugal. Nestas circunstâncias, quando se geravam défices na balança de transacções correntes eles tinham de ser financiados através de divisas, ou seja, de moedas com aceitação internacional (o que, como se disse, não era o caso do escudo). Obter divisas não é muito complicado quando o nível de endividamento do país em relação ao exterior não é muito grande e a situação política é relativamente estável. Pede-se dinheiro emprestado aos bancos internacionais e paga-se o défice da balança de pagamentos com as divisas obtidas com o produto desse empréstimos. Simplesmente, quando o país recorre a esse processo durante algum tempo e em montantes elevados começa rapidamente a exceder os limites razoáveis de endividamento e,

nessas circunstâncias, os bancos estrangeiros começam a ter relutância a emprestar mais dinheiro tal como, internamente, um banco em geral não empresta dinheiro a um cliente já demasiado endividado. Ora foi essa situação que se verificou no nosso país em 1981-83. Endividámo-nos a tal ritmo para poder financiar a nossa balança de pagamentos com o exterior que no início de 1983 os bancos internacionais só nos emprestavam dinheiro com garantias adicionais, ou seja, com garantia das nossas reservas de ouro. Como o ouro, embora em quantidade apreciável, era limitado este caminho não tinha futuro. O que é que sucederia quando já não nos emprestassem dinheiro? Sofreríamos aquilo que os economistas chamam uma rotura cambial ou seja, uma situação em que o país não dispõe de divisas para pagar as suas importações e portanto se vê na contingência de deixar de importar tudo aquilo de que necessita. Pense-se no que sucederia à nossa economia e à nossa sociedade em geral se não pudéssemos importar os bens alimentares ou o petróleo de que necessitamos. Foi nessa contingência que em 1983, o chamado governo do bloco central, saído das eleições então realizadas, acordou com o Fundo Monetário Internacional uma política drástica de redução do défice da balança de pagamentos para 1983-84 de forma a evitar a rotura cambial. E daí as medidas bastante duras que foram tomadas e que, apesar de duras e com grande impacto social negativo, eram preferíveis à ocorrência de uma rotura cambial. Assim, desvalorizou-se muito o escudo para incentivar as exportações (como se referiu, a taxa de câmbio do escudo era fixada administrativamente, o que tornava fácil proceder a uma desvalorização, por simples decisão do Banco de Portugal); aumentou-se a taxa de juro (também ela fixada parcialmente pelo Banco de Portugal) e limitou-se o crédito bancário para reduzir a procura de bens e portanto as importações; reduziu-se o défice das finanças públicas com a intenção, também, de reduzir a procura de bens e portanto as importações; impôs-se um tecto salarial de forma a reduzir os custos das empresas e assim melhorar a competitividade das nossas exportações. Foram medidas duras que levaram a uma queda da produção, a um aumento da inflação e a uma descida de 10% nos salários reais (ou seja, evolução salarial descontado o crescimento dos preços). O desemprego aumentou para níveis record ao mesmo tempo que muitas empresas atrasavam o pagamento dos salários aos seus trabalhadores. Alguns bens essenciais como o leite aumentaram muito os preços de venda devido à redução de subsídios que eram atribuídos pelo Estado para manter preços baixos. Medidas, como se vê, muito duras, mas necessárias e principalmente efectivas, uma vez que, de facto, passado pouco tempo, em 1985, a balança de transacções correntes já estava equilibrada e estava afastado o espectro de uma

rotura cambial. A política seguida foi a principal causa deste resultado benéfico sobre o equilíbrio externo, mas foi ajudada também pela queda dos preços do petróleo entretanto ocorrida.

Ou seja: nas vésperas da adesão, a economia portuguesa tinha acabado de sair de um penoso período de ajustamento macroeconómico mas a situação externa estava equilibrada. A sociedade portuguesa, depois de três anos de sacrifício, estava ávida de melhorias imediatas do seu nível de vida, o que a adesão acabou por lhe proporcionar, mas que explicará uma parte dos fenómenos de novo-riquismo que se verificaram a nível nacional.

Dois lições importantes (porque são úteis para interpretar a situação actual da economia portuguesa) poderemos retirar deste período: em primeiro lugar, a economia nacional, pela sua própria estrutura produtiva e dependência energética gera facilmente défices muito grandes nas contas com o exterior; em segundo lugar, a utilização do valor da taxa de câmbio do escudo como instrumento de política revelou-se muito eficaz para reequilibrar a balança de transacções correntes com o exterior, ou seja, a economia portuguesa é muito reactiva à taxa de câmbio. Esta era a situação nas vésperas da adesão. Vamos agora olhar para o período imediatamente pós adesão.

O Subperíodo de 1986 a 1990

Este subperíodo, do ponto de vista político, caracteriza-se, a partir de 1987, pela estabilidade governativa proporcionada pela primeira maioria absoluta monopartidária pós 25 de Abril. Sem ser determinante, este facto ajudou positivamente a potenciar os efeitos muito benéficos que, no imediato, decorreram da adesão. Esses efeitos traduziram-se fundamentalmente na aceleração do crescimento económico depois da crise de 1983-85 e na melhoria do nível de vida, fenómeno bem expresso pela evolução muito rápida do consumo privado e pelo aumento das despesas sociais do Estado. Os principais factores que explicam estes resultados positivos foram: um grande crescimento do comércio externo; um rápido aumento do investimento estrangeiro; a utilização dos fundos estruturais comunitários. Todos estes factores são directamente relacionáveis com a adesão, pelo que se pode dizer que se trata, de facto, de efeitos da adesão.

O crescimento das exportações tem a ver fundamentalmente com o crescimento das exportações para Espanha. De facto, desde 1972 que tínhamos um acordo de co-

mércio livre com a CEE, pelo que a adesão e o conseqüente abatimento das barreiras ao comércio não trouxe, nesse aspecto, novidades essenciais. Porém, com as relações com Espanha não era assim. O nosso comércio com o país vizinho estava, até 1986, muito subdesenvolvido devido à existência de barreiras diversas ao comércio. Esta circunstância levava a uma situação perfeitamente anómala. Com efeito, dois países vizinhos, sem contenciosos políticos importantes, têm tendência a desenvolver muito o comércio entre si e em geral o maior deles tende a tornar-se o maior ou um dos maiores parceiros do país mais pequeno. Ora não era esse o caso nas relações ibéricas: as importações e exportações entre Portugal e Espanha pouco representavam no comércio externo dos dois países. Portugal e Espanha aderiram simultaneamente à CEE, o que implicou que ambos tiveram de abater as barreiras ao comércio que até aí tinham existido entre eles. Tal acção - condição essencial de pertença à CEE - levou a um grande e rápido aumento do comércio externo entre os dois países, com efeitos positivos de arrastamento sobre a actividade económica. O aumento do comércio foi de tal forma significativo que a Espanha se tornou quase imediatamente o nosso segundo maior cliente (actualmente já é o primeiro) e o nosso maior fornecedor.

O segundo aspecto positivo, como se disse, teve a ver com o investimento estrangeiro. Também aqui se registou uma evolução impressionante. O investimento estrangeiro nunca tinha tido um papel determinante na economia portuguesa. Durante o regime salazarista o nacionalismo económico preponderante via com maus olhos o investimento estrangeiro e só no final da década de sessenta este tipo de investimento assumiu alguma relevância. Depois do 25 de Abril a instabilidade económica e política não era de molde a incentivar o investimento estrangeiro. Porém, com a adesão à CEE e a estabilidade política tudo mudou. A pertença à Comunidade constituía de certo modo uma garantia de cumprimento, pelas autoridades das condições de um estado de direito e em particular de respeito pelos direitos de propriedade. O resultado foi que nos anos seguintes à adesão o investimento estrangeiro cresceu rapidamente com impacte muito positivo sobre a actividade económica e sobre a nossa estrutura produtiva (um fenómeno semelhante registou-se com a recente adesão dos países do leste da Europa, embora aí o aumento do investimento estrangeiro se tenha registado ainda antes da adesão formal).

O terceiro factor foram os fundos estruturais. De facto, para além de alguns - poucos - fundos que recebemos ainda na fase chamada de pré-adesão, a nossa adesão à CEE tornou-nos beneficiários de importantes somas a título de subsídios para diversas utilizações. Assim, pela primeira vez desde que se iniciaram as guerras em África

em 1961, guerras trágicas e inúteis que consumiam uma grande parcela do orçamento do Estado, Portugal dispunha de dinheiro para realizar grandes investimentos em infraestruturas. Também pela primeira vez, mas aqui desde sempre, que se dispunha de dinheiro, através do Fundo Social Europeu para investir na formação profissional, investimento especialmente necessário desde que as escolas técnicas tinham fechado a seguir ao 25 de Abril. Finalmente, também a agricultura, com base no FEOGA começou a ter importantes fundos ao seu dispor. Para além disso, a situação especialmente debilitada da economia portuguesa à data da adesão levou à criação de dois programas especiais de auxílio: o PEDIP (Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa) e o PEDAP (Programa Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa), que como a própria designação indica, se destinavam especificamente à nossa indústria e à nossa agricultura. Ou seja, como nunca tinha sucedido na época moderna, de um dia para o outro a economia portuguesa viu-se com meios financeiros para investir em sectores onde praticamente nunca tinha havido condições para investir. O impacto sobre a economia dos fundos, em particular os do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional) mais directamente ligados às infraestruturas, seria duplamente positivo: por um lado, os fundos FEDER estimulavam no imediato a construção civil e, pelos efeitos multiplicadores desta, toda a economia; por outro lado, aumentavam a produtividade de todos os factores produtivos da economia devido ao novo apetrechamento em infraestruturas, aumento de produtividade que, no que respeita ao factor trabalho era ainda acrescentado pelos efeitos de acções de formação profissional sobre a qualificação da mão-de-obra. A nossa economia estava, assim, livre dos problemas associados aos desequilíbrios externos porque todo este investimento era financiado na sua maior parte por fundos estruturais que eram gratuitos.

Visto este período em perspectiva, não restam dúvidas que o impacto foi positivo devido principalmente à boa aplicação dos fundos FEDER, no que respeita às obras públicas. Estes tiveram, de facto, um impacto positivo sobre a economia quer no curto prazo quer no aumento da sua competitividade a prazo. Já quanto ao Fundo Social, os efeitos são muito mais discutíveis. O impacto positivo foi muito menor devido à falta de tradição nacional (ao contrário de outros países, como por exemplo a Alemanha) no investimento em formação profissional, o que levou a que muitos fundos fossem mal aplicados, para além de se ter gerado um montante significativo de aplicações fraudulentas. Quanto ao PEDIP, o impacto sobre a modernização da indústria portuguesa parece ter sido claramente positivo, embora muito insuficiente, uma vez

que não chegou para alterar, na amplitude necessária, a especialização da nossa indústria em sectores de mão-de-obra barata e pouco qualificada. Quanto ao PEDAP, o problema foi outro: a aplicação do programa e de outros fundos FEOGA permitiu, indubitavelmente, uma melhor adaptação à Política Agrícola Comum (PAC). No entanto, esta adaptação está longe de poder ser considerada uma benesse para a agricultura e a economia portuguesas, uma vez que a PAC – um dos casos mais evidentes dos múltiplos excessos de centralismo europeu – não estava, como ainda hoje não está, adequada a países do sul da Europa como Portugal.

Tudo visto e ponderado, com claros e escuros, pode concluir-se que este período foi muito positivo do ponto de vista económico. Ao mesmo tempo, noutros domínios da actividade social foi também um período de intensa modernização da vida política e da legislação social. Não admira, portanto, que o impacte imediato da adesão tenha sido, quase unanimemente, considerado positivo. No entanto, no momento em que estes efeitos geravam um optimismo pouco comum na sociedade portuguesa, outros factores, externos e internos à Comunidade, estavam já a corroer as possibilidades de crescimento futuro. Começamos pelos primeiros, os externos e assim iniciamos o segundo subperíodo em que dividimos os vinte anos de adesão.

O Subperíodo de 1991 a 1998

No início da década de noventa começavam a tornar-se mais visíveis os efeitos da globalização decorrente da evolução nos anos oitenta. A transformação do comércio mundial que estava a ocorrer já desde a década anterior com o impacte, ainda incipiente, das reformas ocorridas desde 1979 na China, começava a ter efeitos, efeitos esses que ganham grande dimensão na primeira década do século XXI. Mais imediatos foram os efeitos da globalização no que respeita à circulação de capitais. Foi ainda na década de oitenta que o processo começou. O Reino Unido e depois os Estados Unidos tomaram a iniciativa de liberalizar completamente o movimento de capitais dos seus países com o exterior, criando uma nova era de globalização financeira, tornada possível entretanto, pelas inovações tecnológicas que permitiram o aumento sem precedentes da capacidade de transmissão de dados à distância. As alterações de funcionamento da economia mundial que decorrem e decorrerão das transformações do comércio mundial e da globalização financeira não são possíveis de avaliar por enquanto na sua verdadeira dimensão. Mas não é exagero afirmar que no início dos anos noventa começa uma nova

era no funcionamento da economia mundial, ao mesmo tempo que um acontecimento político de grande importância - a implosão da União Soviética - faz anunciar também uma nova era nas relações internacionais.

Para esta nova era, a economia portuguesa estava singularmente mal apetrechada, uma vez que uma boa parte da sua estrutura produtiva se encontrava especializada em mão-de-obra pouco qualificada, barata em relação aos restantes países da CEE, mas já de um custo muito superior aos países como a China e outros que agora emergiam no comércio mundial. Esta situação ainda se tornou mais evidente quando, com a implosão da União Soviética em 1991 e a conseqüente entrada na competição internacional dos países do Leste da Europa, dotados de mão de obra mais barata e muito melhor qualificada, a concorrência adicional começou a surgir na própria Europa.

A CEE reagiu aos novos tempos que se anunciavam através de duas vertentes fundamentais: a ratificação e a entrada em vigor do Acto Único Europeu em 1987 e a preparação da criação da moeda única a partir do acordo de Maastricht em final de 1991, que deu origem ao tratado da União Europeia, ratificado com algumas peripécias em 1992.

O Acto Único Europeu era praticamente inevitável, dados os passos que a globalização já estava a trilhar nos anos oitenta. Quanto à moeda única, pelo contrário, está longe de poder ser unanimemente considerada como uma boa resposta aos novos dados da situação política e económica mundial. Muitos consideram, a nosso ver com razão, uma decisão precipitada, mais influenciada por um certo utopismo político do que um caminho de futuro assente nas realidades económicas e políticas.

O Acto Único Europeu na sua componente de realização do mercado interno europeu (ou mercado único, como depois se chamou) optou por trazer a incipiente globalização para dentro do espaço comunitário. Embora não possa ser considerada uma opção consensual (ainda em 2005 terá sido uma das principais razões da vitória do "não" no referendo francês sobre o Tratado Constitucional) é possível defender que não haveria outra possibilidade dada a evolução da tecnologia e do ambiente de negócios em todo o mundo. O mercado único implicava a efectivação, no espaço comunitário até 1992 (na verdade acabou por ser até 1993) de quatro liberdades fundamentais: liberdade de circulação de bens, liberdade de circulação de serviços, liberdade de circulação de capitais e liberdade de circulação de pessoas. As grandes novidades eram a liberdade de circulação de capitais e, em menor grau a liberdade de circulação de serviços, uma vez que as outras, com maior ou menor perfeição, já existiam.

A realização do mercado único criou uma situação inteiramente nova no âmbito comunitário, em particular gerando novas condições para a circulação de capitais, com consequências nem sempre positivas dada a instabilidade provocada pela verdadeira explosão da especulação monetária e financeira que se seguiu (previsivelmente) à liberalização da circulação de capitais. Esta onda de especulação foi de tal ordem que pôs em causa, a partir de 1992, o próprio funcionamento do Sistema Monetário Europeu e constituiu um dos argumentos para a criação da moeda única, argumento que invocava justamente a necessidade de, através da criação de uma única moeda na Comunidade, evitar a possibilidade de existir especulação monetária e cambial dentro do espaço europeu. No entanto, o argumento era pouco convincente, uma vez que esquecia os efeitos adversos sobre as economias - muito diferentes entre si - dos estados membros ao funcionarem sob uma moeda única e, conseqüentemente com uma política monetária única.

Para além da realização do mercado interno, o Acto Único Europeu continha uma outra vertente que, essa sim, muito beneficiou a economia portuguesa: era a componente de reforço da Coesão Económica e Social, que se preocupava com a chamada convergência real no espaço comunitário, isto é, com a aproximação de nível de vida entre as diferentes regiões comunitárias.

Com efeito, entendia-se - e bem - que a realização do mercado interno, deixada a si própria, iria acentuar as disparidades de nível de vida entre as diversas regiões comunitárias e que, para contrariar este efeito indesejável era fundamental reforçar os meios, nomeadamente os fundos estruturais necessários (criou-se posteriormente ainda um novo fundo, o Fundo de Coesão), para financiar políticas que, contrariando os efeitos adversos do mercado interno, contribuísem para o reforço da coesão económica e social. Assim se fez e o montante dos fundos estruturais quase duplicou em 1989 e sofreu uma nova duplicação em 1994 o que, em ambos os casos, se traduziu num grande acréscimo de montantes financeiros recebidos pelo nosso país.

Deixemos agora o Acto Único Europeu e concentremos as atenções na segunda reacção do processo de integração europeia: a moeda única. A justificação fundamental que foi avançada do ponto de vista económico, foi, como se referiu, a necessidade de combater a especulação. No entanto, como também se mencionou, esta explicação estava longe de ser convincente. Na medida em que as economias dos Estados membros não podiam ser consideradas como constituindo uma zona com as características que a teoria económica define como sendo as de uma zona monetária óptima, seguia-se inevitavelmente que a instauração da moeda única seria ineficiente como, aliás, a

experiência tem demonstrado. Na realidade, não era a inexistente justificação económica que verdadeiramente importava. O que impulsionou a criação da moeda única foi a justificação política, patrocinada pelos meios federalistas, bem colocados em posições-chave na burocracia comunitária, que sempre encararam o futuro da Europa como sendo a realização de um super Estado com influência mundial. Para esta concepção, minoritária nos eleitorados europeus, mas com grande acesso às estruturas de decisão, a criação de uma moeda única era essencial. Com efeito, essa criação iria levar à necessidade de uma política monetária única, a uma instituição federal que a dirigisse e a toda a aparelhagem de um super Estado que daí decorresse. Os interesses económicos dos Estados membros foram, assim, friamente sacrificados à teorias utópicas do federalismo europeu.

Não é certamente por acaso que, justamente, a partir do tratado de Maastricht que institui o caminho para a moeda única, a CEE se passa a denominar de União Europeia.

Vistos em perspectiva, os resultados da realização do mercado interno e da moeda única estão longe de ter correspondido ao que deles se esperava. Na verdade, o crescimento económico da União desde a década de noventa tem sido muito insatisfatório e muito menor do que tinha sido antecipado e anunciado pelos estudos preparatórios realizados pela Comissão Europeia. A União tem claudicado no crescimento económico, têm-se gerado altíssimos níveis de desemprego que parecem não ter solução e é cada vez mais visível a inadequação das instituições da política económica, em particular da política monetária única, para garantir condições de crescimento ao espaço europeu. Esta inadequação, que já levou à revisão do chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento, não é surpreendente, uma vez que tenta resolver um problema que na verdade não tem solução possível: orientar através de uma política única, economias muito diferentes entre si (e cada vez mais diferentes quando a União se alargar). A situação de desemprego na União, torna-se ainda mais grave à medida que vão sendo sentidos, cada vez com maior intensidade, os efeitos do acelerado envelhecimento da população no espaço comunitário.

Para a economia portuguesa esta deriva federalista das instituições comunitárias tem sido desastrosa e, embora os efeitos sejam mais sentidos a partir do início do século, a verdade é que a sua origem última está no subperíodo que agora analisamos. A realização do mercado interno implicou para a economia portuguesa a liberalização do movimento de capitais com o exterior – processo que estava concluído em finais de 1992 – e implicou também a liberalização do sistema financeiro, o que se alcançou com

assinalável êxito, uma vez que o nosso sistema financeiro é eficiente, mesmo quando avaliado por padrões europeus.

Embora a liberalização de capitais tivesse grande impacte sobre a economia portuguesa não foi comparável, contudo, com o impacte da decisão de aderir à moeda única. Com efeito, foi decisão do governo PSD da altura, com o apoio PS, na oposição, que fariamos parte do primeiro grupo de países que iriam criar a moeda única.

Mas, para aderir à moeda única era necessário que a economia portuguesa viesse a cumprir até 1997 (ou até 1999 que era a data alternativa a 1997 prevista pelo Tratado de Maastricht para a criação do euro) um conjunto de condições de convergência nominal que ficaram conhecidas pelos “critérios de Maastricht”.

Efectivamente, os critérios de Maastricht para a pertença à moeda única implicavam que o país tivesse de cumprir condições macro-económicas que se consubstanciavam no seguinte: aproximação do ritmo da inflação aos valores mais baixos da comunidade; aproximação do nível da taxa de juro aos valores existentes nos países com mais baixa inflação; redução do défice das finanças públicas para um valor não superior a 3% do PIB; stock de dívida pública não superior a 60% do PIB e estabilidade cambial, que implicava, entre outras coisas, a pertença ao mecanismo das taxas de câmbio do Sistema Monetário Europeu (SME, instituído em 1979, mas a que não era obrigatório pertencer tal como, até 1992, Portugal não pertencia). Uma vez que Portugal, embora sem debate público nem referendo, por decisão polémica do governo decidira pertencer à moeda única e na medida em que estávamos bastante longe de cumprir os critérios de Maastricht, o grande esforço da política económica foi o de fazer aproximar a nossa economia desses critérios, aquilo que se chamou, no jargão comunitário, a política de convergência nominal. Assim, o primeiro passo foi a adesão ao mecanismo das taxas de câmbio do SME, o que ocorreu em Abril de 1992. Na medida em que a adesão ao SME implicava garantir uma certa estabilidade cambial e Portugal tinha, desde 1977, uma história já longa de desvalorização do escudo (recorde-se o programa de estabilização com o FMI acordado em 1983 de que falámos acima), esta estabilização do escudo só era possível atraindo muitos capitais do exterior (repare-se que nessa altura a liberalização do movimento de capitais já estava quase completa). Atrair capitais do exterior só era possível aumentando a procura de activos denominados em escudos, ou seja aumentando a taxa de juro interna, o que na verdade sucedeu. A relativa estabilização do escudo assim obtida (que teve alguns acidentes de percurso ainda em 1992 e em 1993) teve, no entanto, um efeito muito negativo sobre a nossa actividade produtiva. Efectivamente, como a nossa inflação continuou durante algum tempo a ser superior à dos nossos parceiros, as empresas

portuguesas exportadoras não puderam, como até aí, compensar os maiores aumentos de custos que tinham em relação aos seus competidores de outros países através da desvalorização cambial que, a existir, tornaria os seus produtos mais baratos no estrangeiro, compensando esse maior aumento dos custos. O resultado foi que muitas empresas deixaram de exportar e viraram-se para o mercado interno, movimento que se acentuou a partir de 1995 quando as taxas de juro começaram a descer e em consequência a procura interna aumentou muito, impulsionada pelo aumento extraordinário do crédito à habitação e ao consumo, decorrente do novo comportamento das famílias portuguesas, habituadas até aí a taxas de juro muito elevadas. Quase de repente as famílias são confrontadas com taxas de juro baixas e daí o grande aumento da procura de crédito e consequentemente da procura interna.

A partir dessa altura a evolução económica portuguesa está irremediavelmente desequilibrada e entra num esquema vicioso de funcionamento cuja descrição interessará já ao subperíodo posterior.

Entretanto, a relativa estabilidade cambial que se manteve durante os primeiros anos da década de noventa possibilitou a efectiva desaceleração da inflação, uma vez que a inflação portuguesa era, em grande parte, impulsionada pela desvalorização cambial, que torna os produtos importados mais caros e portanto obriga as empresas a aumentar os seus preços em resposta ao aumento desses custos. Por outro lado, o défice do Estado, que no início era superior aos 3% do PIB, limite máximo para aceder à moeda única, podia ser reduzido devido em grande parte à descida dos encargos com a dívida pública, descida obtida com a queda da taxa de juro e com a redução do nível de dívida pública, obtida esta com aplicação, na redução da dívida, das receitas das privatizações entretanto realizadas. Como o critério da dívida pública foi esquecido (aliás Portugal cumpria-o também) e a estabilidade cambial ficou também esquecida depois da crise do SME em 1993, o nosso país estava em condições de aderir à moeda única no pelotão dos 11 países fundadores em 1999. E assim sucedeu.

Desde 1999 até à Actualidade

É, portanto, com uma economia profundamente desequilibrada que Portugal adere à moeda única. Esse desequilíbrio é principalmente nítido na evolução da produção de bens transaccionáveis relativamente à produção dos não transaccionáveis. Entende-se por bem transaccionável um bem que é susceptível de troca com o exterior (por

exemplo, um automóvel). Considera-se como não transaccionável um bem, como um edifício, que não é facilmente exportável.

Para um país poder ter um crescimento económico que seja sustentável a prazo, é necessário que a produção de bens transaccionáveis cresça pelo menos tanto como a produção de bens não transaccionáveis, caso contrário, as importações aumentam mais que as exportações e o país vê-se rapidamente a braços com défices crescentes da balança de pagamentos, os quais acabam por ser dificilmente financiáveis, assim se interrompendo, mais cedo ou mais tarde, o processo de crescimento. Uma das formas de evitar essa situação é a de estimular a produção de bens transaccionáveis desvalorizando a moeda, ou seja tornando os produtos nacionais mais baratos no estrangeiro e assim aumentando os lucros das empresas exportadoras. Inversamente, quando a taxa de câmbio não se desvaloriza suficientemente para compensar a evolução dos custos internos relativamente aos competidores, a produção de bens transaccionáveis é desincentivada e as empresas viram-se para o mercado interno. Foi, como se disse, o que sucedeu na década de noventa com a política de convergência nominal. Desde os primeiros anos noventa que a nossa economia estava a divergir da média comunitária, no que respeita à produção de bens transaccionáveis. Só não divergia em termos do PIB, na sua totalidade, porque a produção de bens não transaccionáveis, impulsionada pela procura interna, aumentava mais e compensava a divergência nos bens transaccionáveis. Necessariamente, esta situação levou a défices crescentes na balança de transacções correntes com o exterior e nem o grande projecto exportador da Auto Europa instalado em 1995 impediu que esse défice se alargasse cada vez mais. O resultado é que temos vindo a acumular desde há dez anos grandes défices com o exterior que até agora têm sido financiados através do endividamento das famílias e empresas portuguesas. Em moeda única e ao contrário da situação de 1983 que acima descrevemos não é necessário encontrar divisas para fazer pagamentos internacionais, uma vez que a moeda que corre internamente, o euro, é utilizada para tal. No entanto, e ao contrário de 1983, a moeda que corre internamente não é emitida pelas autoridades portuguesas mas sim pelo Banco Central Europeu, o que significa que se os défices externos não forem compensados por entrada de dinheiro através de endividamento externo haverá uma sangria de dinheiro para o exterior que levará a uma profunda queda da actividade económica e a um aumento desmesurado do desemprego. Por outras palavras, em moeda única não existe um instrumento essencial (a desvalorização cambial) para equilibrar as contas com o exterior e portanto uma economia desequilibrada terá condições de crescimento enquanto houver capacidade de endividamento. Em Portugal, nos últimos anos,

essa entrada de dinheiro tem sido na sua maior parte obtida através do endividamento dos bancos nacionais junto dos seus congéneres internacionais, em resposta aos pedidos de crédito interno feitos pelas famílias e empresas. Isto significa que este processo durará enquanto houver capacidade das famílias e empresas para se endividar, sendo certo que elas não têm uma capacidade ilimitada e estarão cada vez mais vulneráveis a aumentos da taxa de juro que, por força da moeda única, também não é hoje controlada pelas autoridades nacionais. Esta situação profundamente desequilibrada sucede ao mesmo tempo que são muito mais evidentes os efeitos negativos sobre a capacidade de competir das nossas empresas devidos à concorrência dos novos países como a China ou a Índia, agora emergentes no comércio mundial, bem como a concorrência do leste da Europa (que já nos fez perder a Alemanha como principal mercado de exportação).

As perspectivas de crescimento e de inserção da economia portuguesa na economia global são, portanto sombrias, uma vez que não é sustentável um modelo assente no endividamento. Parece que os investidores internacionais assim o têm entendido uma vez que depois da Auto Europa pouco investimento estrangeiro tem havido (aliás o saldo entre investimento estrangeiro em Portugal e investimento português no estrangeiro tem sido negativo em diversos anos). Por outro lado, a dificuldade de inserção na economia global é também indiciada pela reversão crescente das nossas exportações para os mercados mais próximos: Espanha, França e Reino Unido em prejuízo de outras zonas do globo.

As Lições dos Últimos Vinte Anos. Conclusão

Julgamos que do caso português, nos últimos anos, se podem retirar as seguintes lições:

- Os efeitos da integração foram positivos enquanto a CEE deixou margem suficiente para os governos seguirem as suas políticas nacionais tanto a nível macro-económico como sectorial.
- A integração passou a funcionar decididamente mal para Portugal quando, no seguimento da realização do mercado interno e principalmente desde a aproximação à moeda única, se reduziram drasticamente, através da interferência abusiva da Comissão Europeia na política de concorrência e do Banco Central

Europeu e também da Comissão ao nível da política monetária e fiscal, as competências nacionais em matéria de política económica.

- Esta intromissão excessiva não tem qualquer justificação económica e é apenas consequência da preponderância que, até à rejeição do tratado constitucional pelos referendos francês e holandês, as teses federalistas do super Estado europeu tiveram nos processos de decisão comunitários.

A União Europeia, do ponto de vista económico, é muito mais um agregado de economias nacionais que gastam 40% ou 50% do PIB em despesas públicas ao serviço dos seus objectivos nacionais, do que uma economia europeia homogénea. E sendo assim, as estruturas políticas europeias têm de deixar margem de manobra aos governos nacionais para seguirem as suas políticas económicas próprias. Tal não tem sucedido nos últimos tempos em virtude da utopia federalista, mas a economia não pode ser posta ao serviço de utopias que elites mais ou menos iluminadas decidem fazer suas. Cedo ou tarde se paga caro esse erro.

É por isso que o futuro da zona euro é tão incerto como era há sete anos atrás quando a moeda única foi criada e é muito mais incerto ainda, pelas mesmas razões, o futuro da economia portuguesa.