



**Conferência de homenagem a Henrique Medina Carreira
28 de setembro de 2017**

Governador do Banco de Portugal, Carlos da Silva Costa

É para mim um prazer e uma honra participar nesta conferência de homenagem ao Dr. Henrique Medina Carreira, cujo exemplo de dedicação à causa pública é uma inspiração para todos nós. O Dr. Medina Carreira tinha uma notável capacidade para questionar o que era tido como evidente e para analisar o que outros proponham, a que aliava uma grande preocupação de rigor. Tinha também a capacidade de transformar questões complexas em explicações simples, as quais expunha com grande clareza e frontalidade. Nas várias opiniões e inquietações que partilhou publicamente, a perspetivação do futuro e a preocupação com a herança que deixaremos às próximas gerações foram uma constante. A minha intervenção de hoje nesta conferência em sua homenagem reflete a preocupação que lhe esteve sempre latente de preparar o futuro.



Desafios para um crescimento económico sustentável e inclusivo

“...ideas are different from all other goods in that they do not get depleted when used by more and more people.”

Bloom, Jones, Van Reenen, and Webb (2017)

Introdução

Passaram dez anos desde o início da crise financeira global. Os efeitos da crise sobre a economia mundial foram profundos e prolongados. Na generalidade das economias avançadas verificou-se a maior contração da atividade económica do período pós-Segunda Guerra Mundial e o desemprego disparou para níveis extremamente elevados. Por isso, este período da nossa história recente foi denominado “Grande Recessão”.

Podemos finalmente congratularmo-nos com a materialização da tão esperada recuperação cíclica da economia mundial. As projeções de julho do FMI apontam para uma aceleração da atividade económica mundial para 3,5% em 2017. Contudo, em muitos países, nomeadamente nas economias avançadas, o ritmo de crescimento económico permanece moderado: 2,1% nos EUA, 1,9% na área do euro e 1,7% no Reino Unido em 2017.

Não surpreende, por isso, que umas das principais preocupações dos decisores de política seja **compreender os fatores que possam estar na origem do fraco desempenho das economias, com vista a impulsionar o crescimento do produto potencial, de forma sustentável e inclusiva, assegurando a estabilidade social e a qualidade do debate público.** Um fraco crescimento económico coloca dificuldades acrescidas à redução dos elevados níveis de endividamento e à superação dos desafios demográficos com que estão confrontadas as economias avançadas.



Perante as perspetivas de diminuição do crescimento da população, **o fator central do crescimento do produto potencial é a produtividade**. O crescimento da produtividade **é o determinante fundamental do nível de vida das sociedades das economias avançadas no longo prazo e da salvaguarda dos seus modelos de equidade social**. Assim, é crucial reverter a tendência de desaceleração da produtividade observada nestas economias, que já se verificava antes da crise financeira global, mas que se acentuou com esta crise.

Mas, o que fazer para aumentar o crescimento da produtividade?

Estudos económicos recentes sugerem que as grandes diferenças de produtividade entre empresas e países são explicadas por dois fatores: **inovação tecnológica e qualidade da gestão**. Isto significa que para aumentar o crescimento da produtividade **é fundamental que cada país defina e implemente medidas que promovam a inovação e a qualidade de gestão pública e privada**.

Adicionalmente, **a produtividade e a boa gestão permitem às empresas uma participação ativa no comércio internacional**, idealmente nas etapas do processo produtivo que geram maior valor acrescentado. De outro modo ficam limitadas ao mercado interno, acossadas pela pressão da concorrência externa ou sujeitas a participar nas tarefas de baixo valor acrescentado das cadeias de valor internacionais. A inovação é precisamente uma das etapas do processo produtivo com maior valor acrescentado. **Por seu turno, o comércio internacional permite uma aprendizagem e a incorporação de tecnologia, que depois se refletem em maior produtividade**. Este ciclo virtuoso de **inovação-gestão-produtividade-comércio é fundamental para sustentar níveis de bem-estar mais elevados**. O reemergir de políticas nacionalistas e protecionistas em diversas economias avançadas constitui um obstáculo à obtenção de níveis de vida mais elevados e, por isso, deve ser contrariado.



Qual é o papel da política económica neste contexto?

É importante ter presente **que a política económica é mais eficaz na correção de desequilíbrios macroeconómicos** das contas externas e das contas públicas – embora com incerteza quanto à dimensão e ao momento dos efeitos (veja-se o caso dos multiplicadores orçamentais) – **do que a garantir a transição para níveis superiores de bem-estar e de emprego**, a qual **depende criticamente dos comportamentos dos agentes económicos**. Isto significa que **o desafio da política económica atualmente é assegurar condições favoráveis à dinamização da atividade económica, designadamente promovendo um alinhamento de incentivos que conduza ao objetivo pretendido**.

A inovação como forma de aumentar o crescimento da produtividade

Um dos principais motores do crescimento da produtividade é o desenvolvimento de novas ideias e novas tecnologias, que dão origem ao surgimento de novos produtos ou que revolucionam os processos de produção – a chamada **“inovação radical”** – ou que introduzem melhorias nos produtos já existente ou na forma de os produzir – a chamada **“inovação incremental”**¹.

Para aumentar a capacidade de inovação de uma economia, **são necessárias políticas orientadas para uma educação de qualidade e para a ciência**, bem como **políticas públicas de apoio à investigação fundamental**, que por ser morosa e estar rodeada de incerteza, não tem lugar nas empresas.

Existem ainda outros fatores que, de acordo com a literatura económica, contribuem para aumentar a capacidade de inovação das economias:

- i) Elevada concorrência - a inovação é uma forma eficaz de as empresas fazerem face à concorrência;

¹ Bloom, Jones, van Reenen e Webb (2017).



- ii) Predominância de uma cultura de mérito e de empreendedorismo;
- iii) Mercado de trabalho flexível;
- iv) Adequação dos sistemas financeiros, em particular dos mercados de capitais, às necessidades de financiamento das empresas.

A estas características acrescento mais duas condições que considero importantes para reter nas economias as ideias que aí são geradas:

- v) O acesso a um mercado de grande dimensão;
- vi) Capacidade da sociedade para aprender, superando-se, com iniciativas fracassadas.

Mas o crescimento da produtividade não depende apenas da criação de novas ideias e de novas tecnologias – que dão origem às chamadas empresas “gazelas” (empresas jovens de elevado crescimento). O crescimento da produtividade depende **também da difusão das novas ideias e das novas tecnologias pelas empresas já instaladas**. A inovação radical também pode ser prosseguida ou absorvida pelas empresas incumbentes.

Efetivamente, a inovação desqualifica produtos e reduz mercados, **mas só destrói empresas se estas não forem capazes de antecipá-la e se tiverem uma carteira de produtos muito expostos à inovação radical em curso, ou se não tiverem capacidade para absorver o conhecimento e a inovação** que lhes permitam adaptar-se às novas condições de concorrência e a novos mercados.

De acordo com estudos recentes², **a fraca difusão da inovação é um dos principais fatores que explicam a desaceleração da produtividade nas economias desenvolvidas**. Efetivamente, o maior contributo para o crescimento da produtividade agregada vem das empresas já existentes. Aliás, o principal fator explicativo do diferencial persistente de produtividade entre os EUA e a União Europeia é, precisamente, o grau de difusão

² Hsieh e Klenow (2017).



das inovações tecnológicas no âmbito dos sistemas de informação e comunicação, que é superior nos Estados Unidos³.

Como podemos, então, melhorar a difusão da inovação para as empresas já instaladas?

Os estudos disponíveis sugerem três áreas principais de intervenção para melhorar a capacidade de as empresas instaladas absorverem e adaptarem as inovações tecnológicas:

- **Investimento em capital humano:** a capacidade de absorção das inovações tecnológicas está fortemente relacionada com a qualificação da força de trabalho. O investimento em capital humano inclui a educação formal, mas também a formação e a segurança profissional fornecidas pelas empresas aos seus colaboradores e a educação ao longo da vida (*lifelong learning*). As empresas com maior proporção de trabalhadores com contratos a prazo, que não proporcionam segurança profissional e tipicamente não investem na formação profissional, têm pior desempenho em termos de inovação.
- **Investimento em intangíveis:** numerosos estudos mostraram que as empresas que investem mais em intangíveis – por exemplo em I&D, marcas, patentes, *design*, segurança, qualidade percebida, eficiência de processos, gestão de relacionamentos com *stakeholders*, fidelidade dos clientes, *software* – têm maior capacidade para absorver a inovação. O Banco de Portugal conduziu uma análise sobre o desempenho relativo das empresas portuguesas com investimento em I&D que revela que as empresas com investimento em I&D têm um melhor desempenho em termos de exportações, maior rentabilidade e uma melhor perceção de risco por parte do sistema bancário.
- **Ambiente económico dinâmico e favorável ao empreendedorismo:** aqui incluem-se fatores como custos de contexto, estabilidade do quadro regulatório,

³ Bloom, Sadun e van Reenen (2012).



simplicidade e estabilidade do sistema fiscal e eficácia do sistema de justiça e da política de concorrência.

Portanto, a **inovação radical e a inovação incremental são complementares, pelo que, para alcançar patamares superiores de crescimento da produtividade e de desenvolvimento, temos de adotar uma abordagem ancorada, simultaneamente, na produção de conhecimento e na aplicação e difusão desse conhecimento.**

A importância da qualidade da gestão para o crescimento da produtividade

A qualidade da gestão das empresas constitui outro fator determinante do crescimento da produtividade. De acordo com estudos recentes, **cerca de 30% das diferenças na produtividade entre países são explicadas por diferenças na qualidade da gestão em termos de eficiência e de ajustamento às dinâmicas tecnológicas e de mercado**⁴. As empresas com práticas de gestão mais estruturadas, para além de serem mais produtivas, são tipicamente mais rentáveis, mais inovadoras e crescem mais e mais rapidamente do que as outras.

As **práticas de gestão melhoram o desempenho da empresa, entre outras vias, por gerarem capacidade endógena para acompanhar a inovação e absorver e adotar novas tecnologias e conhecimento**. As novas tecnologias exigem muitas vezes a criação de novas estruturas e uma reorganização da produção, o que pressupõe capacidade de gestão e organização.

A concorrência nos mercados, as práticas de governo societário, o capital humano e a qualidade da informação são fatores que influenciam a qualidade da gestão. A **gestão das empresas deve ser cada vez mais profissional e o seu exercício deve ser legitimado pela competência e não pela propriedade** – a qualidade da gestão não é um atributo

⁴ Bloom, Sadun e van Reenen (2016).



inerente à propriedade do capital da empresa. São também necessárias políticas que **combatam barreiras à entrada e que promovam a qualidade, a fiabilidade e o acesso à informação e, em particular, a difusão e a absorção do conhecimento.**

A abertura económica promove ganhos de bem-estar

Ao longo das últimas três décadas verificou-se um forte crescimento do comércio internacional, que se traduziu num significativo aumento da riqueza mundial e na diminuição das desigualdades entre países. Contudo, no período mais recente, as **críticas ao comércio internacional intensificaram-se e reemergiram políticas protecionistas** em várias economias avançadas, **sustentadas pela perceção de que a abertura ao comércio internacional beneficiou as elites e penalizou os trabalhadores com menores qualificações**, contribuindo para um **aumento das desigualdades internas na distribuição do rendimento.**

Os resultados da literatura teórica e empírica confirmam inequivocamente que **o comércio internacional é uma fonte de ganhos de bem-estar global**⁵. A redução dos preços dos bens e serviços desencadeada pelo comércio trouxe ganhos significativos para os consumidores por via de rendimentos reais mais elevados. Trouxe também ganhos de bem-estar resultantes do alargamento das possibilidades de escolha de bens e serviços. No que diz respeito às empresas, os ganhos são maiores para as que têm maior produtividade, juntamente com um bom desempenho da gestão. Para além disso, o comércio permite aprendizagem e incorporação de tecnologia, as quais se refletem, posteriormente, em maior produtividade.

A prescrição de políticas protecionistas como forma de solucionar os problemas com que nos defrontamos atualmente é errada e mesmo contraproducente. **A evolução dos modelos de consumo e dos imaginários sociais das populações que resulta do processo**

⁵ Banco de Portugal (2017).



de globalização e da evolução tecnológica não é bloqueada por medidas de repressão do comércio internacional. Isto significa que a não participação no processo de inovação e no comércio internacional se reflete mais tarde em desequilíbrios entre as aspirações da sociedade e a capacidade produtiva para responder às mesmas, criando uma situação insustentável. A história mostra que a negação do progresso tecnológico ou o recuo dos processos de integração económica e financeira foram meros parêntesis, com custos expressivos em termos de bem-estar e de emprego. As dinâmicas destes processos acabam sempre por se sobrepor às resistências sociais e políticas.

Assim, a questão que devemos colocar é a seguinte: **o que fazer para combater as tendências protecionistas e tornar a abertura ao comércio internacional sustentável?**

A meu ver, tal exige uma ação determinada a dois níveis:

1. **No plano nacional,** a política económica deve promover um crescimento sustentável, capaz de proporcionar à população níveis de bem-estar superiores e, ao mesmo tempo, uma redução das desigualdades sociais. Isto significa assegurar de forma continuada a sustentabilidade das contas públicas e das contas externas, bem como níveis de competitividade compatíveis com a criação de emprego. Implica também políticas de redistribuição de rendimentos a favor dos que mais perdem com o impacto da abertura económica, para garantir que os benefícios dessa abertura fluem para todas as partes da sociedade. Nesse sentido, os governos devem procurar implementar medidas que protejam não os empregos, mas os trabalhadores. Por um lado, devem reforçar as redes de segurança, social e económica, de forma a impedir que as alterações económicas resultem em níveis de vida precários para um determinado grupo social ou para um dado território; e, por outro lado, desenvolver políticas de formação que apoiem a adaptação dos trabalhadores às novas realidades produtivas.



2. **No plano internacional**, é necessário fortalecer o modelo de governação global, nomeadamente a cooperação multilateral. As tendências protecionistas refletem, em grande parte, uma falta de confiança dos países uns nos outros, nomeadamente no que diz respeito à regulamentação e aos padrões vigentes e à sua implementação prática. Criar condições para aumentar a confiança entre países é, assim, essencial para que a integração económica internacional seja sustentável. Neste contexto, é particularmente importante reforçar a cooperação multilateral para alcançar maior convergência ao nível regulatório e dos padrões, assegurando condições equitativas entre os vários países.

O incremento da cooperação multilateral requer, desde logo, o reforço dos mandatos e dos instrumentos das instituições multilaterais já existentes (por exemplo, do FMI, do Banco Mundial, da Organização Mundial do Comércio e da ONU). Por outro lado, a necessidade de responder a preocupações comuns a vários países mas de carácter mais regional ou setorial justifica a criação de novas instituições multilaterais, em linha com o exemplo recente do Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas. Paralelamente, é importante reforçar os fóruns mais informais de cooperação internacional com representação geopolítica mais abrangente e equilibrada.

A este respeito, é possível retirar alguns ensinamentos importantes do modelo de integração europeia. A União Económica e Monetária é um excelente exemplo da integração e cooperação entre países num mundo globalizado. A sua construção assenta na partilha de soberania entre Estados-Membros, com um sistema de governação a dois níveis – central e nacional – que procura articular o interesse do conjunto e as especificidades das partes. O modelo de governação europeu tem sido sempre orientado por uma preocupação de gestão dos desequilíbrios sociais e territoriais dos Estados-Membros. A cada fase do processo de integração correspondem novos modelos e mecanismos de salvaguarda da coesão do todo (de que são exemplo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão). Os



resultados de um estudo recente sobre o apoio dos cidadãos e dos eleitores ao projeto europeu sugerem, por um lado, que o apoio à abertura económica permanece globalmente inquestionável; e, por outro lado, que para além de uma economia forte, os cidadãos querem uma União Europeia que, juntamente com os governos nacionais, forneça bens públicos e segurança, respeitando as suas identidades⁶.

Termino esta intervenção de homenagem ao Dr. Medina Carreira com um alerta: **a manter-se por muito tempo, o fraco crescimento da produtividade comprometerá gravemente o aumento do nível de vida dos cidadãos. Em Portugal, o reduzido crescimento da produtividade observado nas últimas décadas limita a capacidade de sustentar maiores níveis de consumo sem incorrer em desequilíbrios externos.** É, por isso, fundamental aumentar a margem de manobra na gestão das nossas interdependências, tanto comerciais como financeiras. Tendo em conta o atual endividamento público e privado, é essencial consciencializar a sociedade portuguesa da necessidade de prosseguir com a consolidação financeira e, simultaneamente, **criar condições que favoreçam o investimento e a produtividade.** A este propósito, aproveito para felicitar o Fórum para a Competitividade, cuja atividade tem sido determinante na sensibilização da comunidade empresarial, dos poderes públicos e da sociedade em geral para os desafios da competitividade e da produtividade da economia portuguesa.

Muito obrigado.

⁶ Dustmann, Eichengreen, Otten, Sapir, Tabellini e Zoega (2017).



Bibliografia

Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun, and John Van Reenen (2012), “Americans Do IT Better: US Multinationals and the Productivity Miracle”, *American Economic Review* no. 102 (1):167–201

Bloom, Nicholas, Raffaella Sadun and John Van Reenen (2016), “Management as a Technology?”, NBER Working Paper No. 22327 June 2016

Bloom, Nicholas, Erik Brynjolfsson, Lucia Foster, Ron S. Jarmin, Megha Patnaik, Itay Saporta-Eksten e John Van Reenen (2017), “What drives differences in management?”, NBER Working Paper No. 23300 March 2017

Bloom, Nicholas, Charles I. Jones, John Van Reenen e Michael Webb (2017), “Are ideas getting harder to find?”, NBER Working Paper No. 23782 August 2017

Dustmann, Christian, Barry Eichengreen, Sebastian Otten, André Sapir, Guido Tabellini e Gylfi Zoega (2017), “Europe's Trust Deficit: Causes and Remedies”, CEPR PRESS 2017

Hsieh, Chang-Tai e Peter J. Klenow (2017), “The Reallocation Myth”, Paper presented at the 2017 Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium in Jackson Hole.