

## DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO PORTUGUÊS NO ESPAÇO EUROPEU: DETERMINANTES E POLÍTICAS\*

José A. Ferreira Machado\*\*

O Banco de Portugal promoveu a sua quarta conferência dedicada ao tema “Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu: Determinantes e Políticas”. O principal objectivo destas iniciativas é levar Académicos a reflectir sobre os problemas de longo prazo ou estruturais da economia Portuguesa.

Este artigo apresenta um balanço pessoal (e, como tal, necessariamente enviesado) dos principais ensinamentos que o autor retirou desta Conferência.

### 1. Promover o crescimento em Portugal

A exposição central na conferência, “*Fostering Growth in Portugal*”, foi efectuada pelo professor de Harvard, Philippe Aghion, especialista em teoria do crescimento. Os problemas de fomento do crescimento em Portugal foram analisados a partir do ponto de vista da chamada “teoria Schumpeteriana”, um paradigma inicialmente proposto e desenvolvido pelo próprio Aghion. O cerne desta abordagem é que o crescimento resulta de inovações promotoras da qualidade; centra-se, assim, em inovar para melhorar a qualidade, tornando os produtos antigos obsoletos num processo que Schumpeter chamou de “destruição criativa”.

Neste quadro analítico, os efeitos no crescimento das diferentes políticas são altamente dependentes do contexto em que ocorrem, contrastando com as abordagens que prescrevem políticas ou instituições idênticas para todas as circunstâncias. A teoria Schumpeteriana modela esse contexto pela proximidade à fronteira tecnológica (que representa o *stock* de conhecimento tecnológico global à disposição dos inovadores de todos os sectores e de todos os países). Abaixo dessa fronteira, um país irá maximizar o crescimento favorecendo as instituições que facilitem actividades de “imitação” ou implementação das tecnologias de fronteira; neste contexto, práticas como recurso a financiamentos bancários de longo prazo, apoios à exportação, protecção das empresas estabelecidas ou subsídios à produção podem ser benéficas para o crescimento. No entanto, assim que um país alcança a fronteira tecnológica, para manter uma elevada taxa de crescimento terá de alterar as suas instituições de promotoras da “imitação” para instituições incentivadoras da inovação; neste contexto, o bom funcionamento dos mercados de capitais, a concorrência no mercado do produto, a remoção de barreiras à entrada nos mercados ou flexibilidade do mercado de trabalho são a chave para o crescimento.

A ideia central é, portanto, que as instituições e as políticas que favorecem a inovação na fronteira não são necessariamente as mesmas que favorecem a imitação ou implementação de tecnologias de fronteira. Dois outros exemplos realçam esta “dependência do contexto”. Maior investimento em educação de nível superior deverá ter um maior efeito sobre a capacidade do país crescer na fronteira, enquanto o ensino primário e secundário são mais susceptíveis de fazer a diferença em termos da capacidade do país para implementar ou imitar as tecnologias de fronteira existentes. A flexibilidade no

\* As opiniões expressas no artigo são responsabilidade do autor não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal.

\*\* Universidade Nova de Lisboa.

mercado de trabalho é mais necessária para a inovação do que para a imitação e, conseqüentemente, é mais indutora do crescimento quanto mais próximo um país estiver da fronteira tecnológica.

Em resumo, a mensagem básica da palestra de Aghion, é que para Portugal melhorar a sua produtividade e, assim, poder resistir à concorrência das economias emergentes, as instituições que favorecem o crescimento têm de evoluir. Evoluíram? Evoluirão?

Várias instituições ou políticas são sempre “amigas” do crescimento. Entre estas, destacam-se o estado de direito, a defesa dos direitos de propriedade e a concorrência nos mercados. Dois documentos (“*The impact of firm size asymmetries on national mergers in a three-country model*” por Luís Santos Pinto e de “*Merger analysis in the banking industry: the mortgage loans and short term corporate credit markets*” por Duarte Brito, Pedro Pereira e Tiago Ribeiro) proporcionam quadros analíticos para analisar quantitativamente o impacto sobre o bem-estar de fusões em sectores como a banca, as comunicações móveis, cimento e comércio retalhista de combustível. Dentro dos limites dos seus pressupostos, os artigos fornecem ferramentas que poderão ser utilizados para a concepção de políticas de concorrência mais eficientes.

Com a adesão à União Europeia há mais de 20 anos, as instituições económicas e políticas de Portugal alteram-se significativamente. Entre estas estão, naturalmente, a liberdade de movimentos de capitais, mercadorias, serviços e pessoas associadas ao mercado único europeu. Além disso, foi lançado um vasto programa de privatizações. Adicionalmente, foram aprovadas várias leis de reforma do governo societário: as disposições que reforçam a protecção dos direitos do investidores externos; uma nova lei de valores mobiliários; e a reforma da lei das falências. O documento “*The Economic impacts of improving investor rights in Portugal*” por Rui Castro, tenta avaliar a contribuição relativa dessas reformas para a melhoria do desempenho da economia Portuguesa desde a adesão à UE. A principal conclusão é que, entre as reformas em análise, a melhoria da protecção do investidor é a mais consistente com os factos macroeconómicos (o crescimento da produtividade agregada) e com a evidência micro económica de maior eficiência na afectação dos recursos. O racional subjacente a esta conclusão tem uma leitura “schumpeteriana”: a fraca protecção dos direitos do investidor penaliza desproporcionadamente as indústrias onde a actividade económica envolve riscos mais elevados: sectores de “bens de capital” no *paper* de Castro, “sectores de fronteira”, em Aghion.

## 2. Segurança Social

As pessoas vivem mais tempo, viver mais é cada vez mais caro e as pessoas não poupam o suficiente para isso. Estes são 3 factos incontroversos sobre as sociedades modernas mas que têm implicações profundas. O *paper* de João Cocco e Francisco Gomes (“*Longevity risk, retirement savings and individual welfare*”) estima que em Portugal um elemento do sexo masculino de 65 anos necessitaria de 24% mais riqueza em 2000 do que em 1970 a fim de assegurar o mesmo nível de consumo depois da reforma. Apenas porque é esperado viver mais tempo.

Um ponto interessante apontado no artigo é que a longevidade continuará provavelmente a aumentar mas que estes aumentos são tipicamente subestimados pelas seguradoras. Esta incerteza faz com que a poupança privada apenas acomode parcialmente o aumento da esperança de vida.

Os défices dos actuais sistemas de pensões da segurança social são, em grande parte explicados pelo aumento da esperança de vida. Os governos reagem a estes défices reduzindo as pensões de reforma ou criando incentivos para poupança privada adicional. Os mercados também se ajustaram

introduzindo novos tipos de instrumentos financeiros que cobrem o risco de longevidade (discutidos em “*Hedging longevity risk*”, por J. Cocco e F. Gomes).

Têm sido avançadas várias propostas de reforma do regime *pay-as-you-go* das pensões públicas. Ricardo Rodrigues (“*Simulation of unemployment insurance savings accounts in Portugal*”) discute um deles: A criação de contas individuais de seguros de poupança de desemprego para substituir o actual sistema de subsídios de desemprego. Um sistema semelhante está em vigor no Chile desde 2002 e tem os seguintes ingredientes básicos: (i) os empregadores e os trabalhadores contribuem para uma conta individual auferindo uma taxa de juro de mercado; (ii) Os subsídios de desemprego individuais são financiados por essa conta; (iii) Se o saldo é insuficiente o Estado faz um empréstimo à taxa de mercado; (iv) Após a reforma ou morte o saldo é recolhido ou, quando negativo, a dívida é perdoada.

A ideia das contas individuais de seguros de poupança de desemprego é superar os problemas de incentivos ao trabalho inerentes ao sistema existente, sem reduzir os níveis de protecção social. Apesar de várias limitações e simplificações do exercício de simulação, esse sistema promete poder vir a constituir uma alternativa viável.

### 3. As alterações climáticas

Os problemas ecológicos mais amplamente levantados são aqueles que envolvem o acesso livre aos recursos de propriedade comum, tais como a destruição da camada de ozono ou a emissão de gases de efeito de estufa. Dada a sua natureza de bem público global, os mercados falham em proporcionar soluções eficientes para lidar com as consequências das mudanças climáticas. O artigo de Antonieta Cunha Cunha-e-Sá discute os ensinamentos da ciência económica sobre as acções adequadas para conciliar o crescimento económico e a redução dos riscos da mudança climática.

Para além dos habituais problemas levantados pela oferta e afectação de bens públicos, o aquecimento global apresenta dificuldades acrescidas. A primeira resulta do horizonte temporal relevante ser muito vasto pois os maiores custos das emissões de hoje serão sentidos daqui a 50 anos. A segunda é que existe uma enorme incerteza sobre as consequências económicas (apesar dos significativos avanços científicos) das alterações climáticas; algumas das consequências poderão ser tão grandes (mesmo com uma baixa, e difícil de estimar, probabilidade) que a tradicional análise custo-benefício pode perder significado. Por último, o controlo das emissões exige, claramente, cooperação a nível mundial mas, contudo, os impactos não são distribuídos uniformemente entre os países.

Duas grandes consequências emergem destas dificuldades. Por um lado, é difícil de conceber incentivos para fomentar a inovação e o investimento de I&D em tecnologias de baixo carbono; trata-se de um problema de inconsistência inter temporal das políticas óptimas, que prescrevem limites de emissões cada vez mais apertados ao longo do tempo (“políticas em rampa”), pois não é credível anunciar hoje limites futuros apertados. Por outro, é também difícil de conceber incentivos para a cooperação internacional. Estes constituem obstáculos importantes uma vez que qualquer solução a longo prazo, dependerá necessariamente do desenvolvimento e a adopção de novas tecnologias e a natureza global da mudança climática requer cooperação a uma escala também global. Uma solução envolverá – mais do que políticas ou, melhor, como pré condição das políticas – novas instituições de cooperação internacional em que países com interesses comuns possam alcançar progressos com o “ambiente global” idênticos ao que já alcançaram com os seus “ambientes locais”.