

Luciano Amaral

Economia Portuguesa,  
As Últimas Décadas

Ensaio da Fundação



*Ao Manuel, à Mariana e ao João.*



## Índice

Introdução	11
Parte I — História: A evolução da economia portuguesa, dos anos 50 à actualidade	20
Parte II — Temas	47
Capítulo I — Estado-Providência	50
Capítulo II — Crescimento económico (com particular atenção ao mercado de trabalho e à educação)	66
Conclusão	93
Gráfico 1	98
Gráfico 2	99
Para saber mais	100
Glossário	101



## Introdução

Depois de uma década de pessimismo (a seguir à revolução de 1974), a economia portuguesa viveu um longo período de optimismo entre 1986 e o ano 2000. Era o tempo em que sucessivos economistas viam em Portugal um «caso de sucesso». Quando, no início do século XXI, apareceram os primeiros anos de crescimento medíocre, muita gente acreditou tratar-se apenas de algo passageiro. Rapidamente voltaríamos ao ritmo dos anos anteriores, tal como já acontecera a seguir a 1994, depois da crise iniciada em 1992. Entretanto, quase sem darmos por isso, passou uma década, e continuámos a afastar-nos das economias mais ricas. Hoje somos, em termos comparativos, 6% mais pobres do que éramos no ano 2000, e o pessimismo está de regresso.

Como tento mostrar neste livro, a ideia de um grande ciclo uniforme de crescimento entre meados dos anos 80 e o final do século XX é uma ilusão estatística decorrente da contiguidade temporal entre dois ciclos diferentes, o primeiro entre 1986 e 1992 (talvez 1986-1990 fosse a periodização mais correcta) e o segundo entre 1995 e 2000. O primeiro foi marcado pela inversão das condições da crise internacional dos anos 70 (embaratecimento do preço do petróleo e queda do dólar), pela abertura da economia europeia às exportações portuguesas e pelo enorme afluxo de capitais e outros meios de pagamento do exterior. Como, ao mesmo tempo, os governos da época seguiram uma política orçamental expansionista (embora não o parecendo, graças à poupança no serviço da dívida — ver Glossário: **Serviço da dívida**) a economia foi impulsionada por excepcionais circunstâncias externas e internas. Este crescimento mostrou os seus limites quando se deram sinais de sobreaquecimento, sob a forma de inflação. Para a com-

bater, adoptou-se então, em 1990, uma política monetária e cambial restritiva (ver Glossário: **Política monetária** e **Política cambial**), cujas consequências foram o abrandamento da economia entre 1990 e 1992 e a longa crise de 1992 a 1994.

Quando a partir de 1995 o crescimento regressou, não o fez da mesma forma e, talvez por isso mesmo, não foi tão acentuado. Tendo a política monetária e cambial restritiva persistido (como tem persistido até hoje), as exportações passaram a ter um papel cada vez menor na estrutura e, logo, no crescimento da economia. O bom ritmo de crescimento deveu-se predominantemente a uma política orçamental expansionista, que foi possível seguir sem consequências muito graves graças à queda consistente das taxas de juro e à redução da dívida (em resultado do programa de privatizações então aplicado). Mesmo assim, vem desses anos o início do endividamento externo que agora tanto nos assusta (e aos nossos credores...). Ao contrário do que transparece de muito do debate político corrente, o endividamento não começou com a adesão à União Económica e Monetária (UEM, vulgo, euro), mas logo em 1995. Na época, contudo, julgou-se que não passaria de um fenómeno transitório.

Finalmente, tudo mudou a partir do início do século (em especial desde 2002), altura em que as contas públicas começaram a apresentar saldos negativos inaceitáveis no contexto da UEM. Desde então que os governos têm adoptado políticas orçamentais contraccionistas, as quais se acrescentaram assim à política monetária para estrangular o crescimento da economia. E foi sobre este cenário que se abateu a crise iniciada em 2007. Não houve, portanto, um longo ciclo de crescimento de 1986 a 2000, interrompido pela crise de 1992-1994, mas dois ciclos diferentes, com razões e virtualidades diferentes. Num certo sentido, o segundo é já prenunciador das dificuldades posteriores, ao assentar numa expansão interna que a economia não conseguiu pagar colocando os seus produtos no mercado internacional. Este quadro parece resultante de um problema estrutural grave, para o qual não se vislumbra solução fácil: a adopção de uma moeda demasiado forte (o euro) para o nível de produtividade da economia.

Para entendermos bem tudo isto, temos de olhar para trás. É o que este ensaio procura fazer, ao inserir a evolução recente da economia num longo período vindo de antes do 25 de Abril. A grande questão é saber por que motivo, a uma época de crescimento excepcional entre os anos 50 e 1973, se seguiram três décadas e meia de comportamen-



to tão decepcionante. Em 1974, chegavam ao fim quase 30 anos de crescimento ininterrupto. Nunca, durante tanto tempo, a economia cresceu tão depressa ou voltaria a crescer. Foi a versão portuguesa daquilo a que em França se chamou «les trente glorieuses» ou, nos países anglo-saxónicos, a «Golden Age» do crescimento económico do pós-guerra. O Gráfico 1, em que o PIB per capita português (ver Glossário: **PIB per capita**) é medido enquanto percentagem do PIB per capita de um conjunto representativo de economias mais desenvolvidas, mostra-o com clareza. Depois de uma longa fase, durante o século XIX, de afastamento relativamente ao nível de riqueza dessas economias, a economia portuguesa deixou de se afastar delas (embora sem se aproximar) entre o início e meados do século XX. A partir da II Guerra Mundial, contudo, não se limitou a manter a distância: durante a guerra, o PIB per capita português era apenas de cerca de 30% do PIB per capita dos países mais ricos; em 1973, alcançou um nível de mais de 50%, uma recuperação de 20 pontos percentuais. A evolução não se limita a ser significativa pelos números envolvidos, mas também pela consistência, já que foi sistemática ao longo de todo o período.

Por comparação com aquela época, os 36 anos que se seguiram foram medíocres. Não se pode dizer que a recuperação não tenha continuado: a diferença entre a economia portuguesa e as mais desenvolvidas contraiu-se entre 1973 e a actualidade aproximadamente 10 pontos percentuais, atingindo hoje o PIB per capita português cerca de 60% da média das economias mais desenvolvidas. Mas o encurtamento deveu-se quase em exclusivo ao crescimento ocorrido durante um brevíssimo período de 5 a 6 anos entre 1986 e 1992, uma espécie de mini-idade de ouro. De forma preocupante, na última década, a diferença alargou-se seis pontos, algo inédito durante todo o século XX. A nossa participação na UEM, vista à época da adesão como motivo de grande orgulho nacional, tem-se pautado por um desastre económico. Em conclusão, se excluirmos a segunda metade dos anos 80, a maior parte do período é de estagnação comparativa ou mesmo de colapso.

Os números são ainda menos satisfatórios quando medidos de outra forma: em termos de produtividade (ver Glossário: **Produtividade**) e não de produção disponível pela totalidade da população. Apenas a partir de 1956 podemos medir a produtividade de forma correcta, ou seja, contabilizando não só o emprego mas também as horas trabalhadas. Comparando dessa forma o PIB por trabalhador-hora (ou seja, a

totalidade dos trabalhadores multiplicada pela média das horas por si trabalhadas) constatamos que, entre 1974 e a actualidade, a produtividade portuguesa apenas se aproximou dos países mais ricos em 5 pontos percentuais (i.e. metade da aproximação do PIB per capita) e que a mini idade de ouro de 1986 a 1992 pouco de notável tem a este respeito. Eis outra diferença importante em relação ao período anterior, em que a maior parte da recuperação assentou na produtividade. A diferença de comportamento do PIB per capita e da produtividade entre 1974 e os dias de hoje explica-se por duas razões: a primeira é que foi possível durante algum tempo financiar (e mesmo mais do que isso) com capitais ou transferências externas a incapacidade da economia para pagar o seu nível agregado de despesa; quando esse financiamento parou, começou o endividamento. A outra razão é que houve um considerável aumento da taxa de emprego (o número de trabalhadores pela totalidade da população). Este aumento resultou sobretudo da expansão da participação feminina no mercado de trabalho, mas também, durante algum tempo, da absorção do desemprego criado entre 1974 e 1985. Foi graças a esta reserva de mão-de-obra que se tornou possível aumentar a relação comparada em termos do PIB per capita, uma vez que a produtividade recuperou muito lentamente. No futuro, nem as disponibilidades de financiamento externo nem a reserva de mão-de-obra voltarão a estar disponíveis da mesma forma. Torna-se assim claro o grande problema da economia portuguesa: a produtividade no longo prazo.

Convém entender que estamos aqui a falar de comportamento comparado, e é nessa medida que a evolução da nossa economia foi decepcionante. Em termos absolutos, como é evidente, a situação material dos portugueses melhorou bastante desde 1974. O PIB per capita cresceu a um ritmo anual médio próximo de 2.5%. Uma vez que esta taxa é cumulativa (ou seja, aplica-se a um fluxo de produção anual cada vez maior), a diferença entre o PIB per capita português em 2008 e o PIB per capita português em 1973 é de mais do dobro: neste último ano, o PIB per capita representava apenas 46% do actual. O mau comportamento relativo deriva do facto de as outras economias também terem crescido. Donde uma aproximação que não foi tão rápida quanto poderia (alguns dirão, deveria) ter sido.

As mudanças materiais na vida dos portugueses não se limitaram ao aumento da riqueza média trazida pelo crescimento, já que ele foi acompanhado por uma enorme transformação estrutural. A agricul-

tura, que empregava ainda 25% da mão-de-obra e representava 12% do PIB em 1973, reduziu a sua importância para 11% e 3%, respectivamente, hoje em dia. A indústria também decresceu em importância, passando de 34% da mão-de-obra e 41% do produto em 1973 para 29% e 24% hoje, enquanto o sector dos serviços foi o único a ter um aumento proporcional efectivo tanto em termos de mão-de-obra quanto de proporção do PIB: 40% e 47%, respectivamente, em 1973, e 60% e 73%, actualmente. Trata-se de uma evolução conforme à verificada nos países mais prósperos, onde tem ocorrido uma desindustrialização, acompanhada do crescimento dos serviços. A dúvida é sobre se esta evolução não terá sido demasiado precoce no nosso país, tendo em conta o seu nível de produtividade.

Também é verdade que a vida dos portugueses se modificou muito numa série de outros indicadores: a esperança média de vida à nascença, por exemplo, passou de 67 anos em 1970 para cerca de 79 em 2008; a mortalidade infantil caiu para um dos níveis mais baixos do mundo (3<sup>0</sup>/00); a formação escolar teve um grande aumento: se a taxa real de escolarização básica (1.º ciclo) atingiu 100% ainda em 1960 (ver Glossário: **Taxa real de escolarização**), já a do 2.º ciclo passou de 28% em 1974 para 89% em 2007, a do 3.º ciclo passou de 20% em 1974 para 87% em 2007, e a do ensino secundário passou de 9% em 1974 para 60% em 2007. O rácio de professores por aluno deverá ser hoje o mais alto dos países desenvolvidos e o de médicos por habitante conta-se também entre os mais elevados, tendo ambos os valores sido acompanhados pela construção das respectivas infra-estruturas (escolas e hospitais). Não é por falta de pessoal nem de estabelecimentos que os níveis educacionais e de saúde do país são ainda hoje baixos em comparação com os outros países desenvolvidos. O acesso a água canalizada, electricidade e esgotos deverá ser hoje pouco menos do que universal, o mesmo acontecendo com os electrodomésticos básicos. A proporção de carros por habitante é das mais altas do mundo, bem como o acesso a telemóveis e computadores. Resumindo, a vida material do país é hoje incomparavelmente mais confortável do que em 1974. A insatisfação que todos os portugueses sentem surge por comparação.

A insatisfação também é sentida quando se pensa na pobreza e na desigualdade. E chegamos aqui àquele que será talvez o mais importante fenómeno social, económico, político e institucional do regime democrático: a implantação do Estado-Providência. Ao longo