

A UME e a Projecção da Europa no Mundo

Referência à Posição Portuguesa

João Costa Pinto

Economista

Resumo

A projecção da Europa no Mundo depende grandemente da consolidação do processo de integração económica que tem vindo a ser impulsionado pela globalização e pelo lançamento da moeda única europeia.

Em particular, vai depender da imagem de credibilidade do euro, das reformas estruturais necessárias à competitividade e à atractividade dos mercados europeus, da adopção de políticas pan-europeias de segurança e de defesa e das reformas institucionais indispensáveis para o avanço do alargamento.

No caso de Portugal, o nosso País enfrenta hoje uma situação complexa, marcada por alguns desequilíbrios macro-económicos insustentáveis a prazo – déficit externo e finanças públicas – e por bloqueios estruturais que estão a travar o crescimento e o desenvolvimento económicos. O modo como os ultrapassarmos condicionará a nossa posição na União e no Mundo.

Abstract

The role of Europe in the world will depend on economic integration in its markets, a process which is being supported both by globalization and by the launch of the single European currency.

In particular, it will depend on factors such as the credibility of the Euro, the structural reforms necessary to preserve the competitive position of European markets, the adoption of pan-European defence and security policies, and the institutional reforms needed for enlargement of the Union to go ahead.

In the case of Portugal, our country faces a complex situation, characterised both by a number of macroeconomic imbalances, unsustainable over time – external deficit and public accounts – and by structural bottlenecks blocking growth and economic development. As a result, the future position of Portugal in the Union and in the world will depend very much on the way the country succeeds in overcoming these problems.

1. A projecção da Europa no Mundo

A criação da União Monetária Europeia (UME) e o lançamento da moeda única (Euro) vieram dar um impulso ao movimento de integração dos mercados europeus e estão a contribuir para a emergência de um poderoso polo económico.

Com um mercado de 300 milhões de consumidores e um contributo de 15% para o PIB mundial - valores que comparam com um contributo de 20% por parte dos EUA e com 7% do Japão, economias com populações de 270 e 127 milhões de habitantes - a zona euro constitui já hoje o segundo mais importante bloco económico. Ao lado dos EUA, a progressiva integração da economia europeia está a contribuir para a emergência de um sistema económico mundial multipolar, com enormes consequências sociais e políticas.

A integração económica da zona euro tem vindo a acelerar, à medida que se fazem sentir os dois tipos de forças que têm impulsionado o processo de formação de um bloco económico europeu - o movimento de globalização e a criação da União Monetária.

A Globalização está a transformar o sistema económico mundial e resulta de uma revolução tecnológica sem precedentes a par da implantação de quadros regulamentares mais liberais. Estes, têm vindo a liberalizar mercados estratégicos antes fortemente protegidos - financeiro, energia, telecomunicações e transportes, são os exemplos mais importantes - abrindo-os à concorrência e potenciando o impacto das novas tecnologias sobre a sua organização e funcionamento.

A criação de um espaço monetário unificado e o lançamento de uma moeda única vieram potenciar, no âmbito da União Europeia, as transformações que a globalização havia já iniciado, originando a aceleração do movimento de integração das economias europeias.

Dada a complexidade das transformações em marcha nos mercados e na sociedade europeia e os seus reflexos sobre a economia mundial, reveste-se de interesse analisar com algum detalhe o alcance da implantação da União Monetária.

Esta, assenta, como se sabe, em dois pilares fundamentais: a moeda única europeia - o euro - e a política monetária única, conduzida pelo chamado Sistema Europeu de Bancos Centrais, sediado em Frankfurt.

Quanto à importância do euro, vale a pena recordar Helmut Kohl. O então chanceler alemão, ao apresentar o euro chamou-lhe "uma garantia contra guerras fratricidas no século XXI", sublinhando deste modo que a decisão de criar a moeda única foi iminentemente política.

No momento do seu lançamento – no início de 1999 – duas grandes questões ocupavam a atenção dos especialistas: qual a capacidade da moeda única europeia para penetrar nos mercados financeiros mundiais e desafiar o dólar norte-americano? Qual o papel que, a nível interno, viria a assumir como âncora de economias que se apresentavam com diferentes níveis de desenvolvimento económico?

Passados três anos, desde o lançamento da moeda única, pode afirmar-se que o balanço global é claramente positivo, embora permaneçam algumas questões em aberto.

Depois de um período em que a moeda única europeia foi olhada como uma unidade monetária puramente virtual – entre o início de 99 e o final de 2001 – o euro chegou, na forma de mais de 15 mil milhões de notas e de 51 mil milhões de moedas. A sua distribuição por cerca de 300 milhões de europeus ficará a marcar a história económica e política da Europa.

A verdade é que – para além do seu óbvio significado económico – o euro está já a ter um inegável impacto psicológico e emocional, na medida em que para muitos europeus a moeda nacional é um verdadeiro símbolo de identidade.

Neste contexto, o papel da moeda única na emersão progressiva de uma verdadeira identidade europeia não deve ser sub-avaliado, como aliás os adversários do movimento de integração do espaço europeu desde cedo compreenderam, assim como não deve ser sub-avaliado o impacto do euro e do movimento de integração financeira que este originou, sobre a organização institucional saída de Maastricht que enquadra a coordenação e articulação das políticas económicas europeias.

A importância do euro nos próximos anos dependerá, no entanto, da sua imagem interna e internacional e esta será grandemente determinada pela sua estabilidade interna e pelo seu valor externo.

Até ao momento e como se referiu, o balanço sobre o comportamento do euro é globalmente positivo.

O Euro está a penetrar de forma significativa nos mercados financeiros mundiais, representando já 35% de todas as transacções, contra 45% do dólar norte-americano.

Ao mesmo tempo, tem-se verificado um aumento sistemático das emissões de obrigações em euros, enquanto a emersão de um mercado de capitais europeus – com a criação de índices europeus e a integração progressiva das bolsas nacionais – tem originado a adopção, por parte de muitos investidores, de estratégias de investimento conduzidas de forma progressiva numa base pan-europeia.

O balanço global positivo não deve, no entanto, fazer esquecer que o euro tem enfrentado algumas dificuldades que se têm reflectido na sua imagem internacional.

No final de 2001, as reservas monetárias mundiais em euros apenas representavam cerca de 13%, contra mais de 65% em dólares.

Desde o seu lançamento - no início de 1999 - o Euro perdeu cerca de um quarto do seu valor para a moeda norte-americana, passando de USD 1.18 para USD 0.88, no momento em que este texto é escrito.

Ao mesmo tempo, verificou-se um fluxo contínuo de capitais, no valor de dezenas de biliões de dólares, da zona euro para os mercados norte-americanos - investimentos directos e de carteira - o que tem contribuído fortemente para a queda do valor do euro em relação ao dólar, evolução que reflecte claramente as dificuldades enfrentadas pelas economias europeias, que se apresentam com mercados cuja eficiência continua a ser travada, como é, por exemplo, o caso dos mercados da energia, dos transportes e do trabalho.

O próprio mercado financeiro europeu permanece - apesar dos progressos dos últimos anos - muito fragmentado, como resultado das barreiras regulamentares e fiscais que travam os movimentos de capital no interior da zona euro.

A mobilidade do trabalho a nível europeu é, por sua vez, dificultada - para além dos factores culturais e linguísticos que só a prazo será possível esbater - pela permanência de dificuldades legais e burocráticas. Os esquemas nacionais de pensões são exemplo de tais dificuldades, pois como não são transferíveis de país para país, afectam e condicionam a mobilidade do trabalho.

Apesar destes problemas, o euro é já hoje um poderoso catalisador das forças que estão a criar um espaço económico integrado, ao mesmo tempo que está a contribuir para a emersão progressiva de uma identidade europeia.

Mas, para além do euro, a criação da União Monetária passou, como se sabe, pelo lançamento de uma política monetária única, cujas implicações se fazem sentir a dois níveis. A nível político, a condução da política monetária única obrigou os Países participantes a ceder áreas importantes da sua soberania, ao transferir para nível europeu o "poder", quer de influenciar o valor interno e externo da moeda, quer de criar a própria moeda, função de soberania que estava consagrada nas constituições de todos os países. Por outro lado, o lançamento da política monetária única reduziu fortemente o leque de instrumentos disponíveis para - a nível interno - intervir sobre a conjuntura económica.

Restam, como se sabe, as políticas de rendimento e orçamental e mesmo estas fortemente condicionadas por factores que limitam a sua actuação e alcance. A condução nacional das políticas orçamentais, em particular, tem de respeitar os compromissos

assumidos no âmbito do chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento – déficit público inferior a 3% do PIB e desaparecimento do desequilíbrio corrente a médio prazo.

A decisão de criar a União Monetária pôs, deste modo, em marcha um complexo movimento de reorganização económica do espaço europeu, com profundas consequências, quer na zona euro, quer nos mercados mundiais.

A União Monetária veio, por outro lado, submeter à mesma política monetária sistemas económicos que se apresentam com níveis de produtividade e de eficiência muito distintos, ao mesmo tempo que potenciou e intensificou as pressões da globalização.

Neste contexto, verificou-se uma aceleração do movimento de integração dos mercados e a criação de condições favoráveis ao aparecimento na Europa de grupos e de conglomerados económicos que procuram tirar partido da integração económica e estender a sua influência aos mercados europeus e mundiais.

Têm assim vindo a consolidar a sua posição, poderosos grupos pan-europeus com capacidade para fazer sentir a sua influência e presença a nível planetário – conglomerados financeiros, telecomunicações, energia e distribuição são exemplos. Grupos regionais, com dimensão para operar em vários mercados nacionais e grupos nacionais, com capacidade mais limitada e incapazes de projectar de forma significativa a sua influência para além dos respectivos mercados domésticos. Dificuldade que procuram ultrapassar através de alianças e de participações cruzadas com outros grupos.

Este movimento está a modificar a organização e o funcionamento dos mercados mais importantes, ao mesmo tempo que faz emergir novos centros de poder económico, evolução que está, por sua vez, a colocar os governos nacionais perante novos desafios.

É, por exemplo, o caso da regulação e da supervisão de alguns mercados e dos seus reflexos a nível fiscal e de controlo da concorrência. Estas questões que tradicionalmente eram respondidas com alguma eficácia a nível nacional têm, de forma crescente, de encontrar resposta a nível das instituições pan-europeias.

Por outro lado, o desaparecimento de muitas barreiras regulamentares, a inovação tecnológica e a ausência de risco cambial, abriram os mercados domésticos e intensificaram a concorrência.

Como resultado, os mercados nacionais estão a tornar-se mais vulneráveis aos chamados efeitos de *spillover*, que se fazem sentir entre as diferentes economias, obrigando a aperfeiçoar, a nível europeu, os mecanismos de coordenação das políticas económicas.

Como resultado de todo este processo, os sectores de mais baixa produtividade – principalmente se localizados em mercados menos competitivos – têm vindo a absorver pressões crescentes que, a prazo, acabarão por afastar as empresas menos competitivas.

Qual o impacto que este movimento - que, como se viu, está a contribuir para a emersão de um bloco económico europeu - terá na projecção da Europa? Qual o papel que lhe está reservado num mundo crescentemente marcado pelo peso e pela presença hegemónica de uma super potência económica e militar - os EUA?

Considera-se que as respostas passam pelos caminhos que os europeus venham a percorrer, em relação a dois tipos de questões:

- na ultrapassagem dos problemas que estão a travar os progressos económicos e sociais associados ao processo de integração dos mercados europeus. Estes, foram claramente identificados na cimeira de Lisboa, onde os governos europeus se comprometeram a levar a cabo as reformas necessárias para que, no prazo de uma década, a União Europeia - apoiando-se no conhecimento e na inovação tecnológica - se transforme na zona económica do mundo mais dinâmica e competitiva, questão particularmente importante, dados os ritmos de melhoria da produtividade e crescimento económico conseguidos pela economia dos EUA;
- nas reformas institucionais e constitucionais necessárias à organização de um sistema político capaz de, simultaneamente, preservar a eficácia das instituições da união - em particular depois do alargamento - e impulsionar a emersão de uma identidade pan-europeia, de que, a par da prosperidade económica, depende grandemente a projecção mundial do novo bloco económico em formação.

A curto prazo, a União Europeia enfrenta, por outro lado, alguns desafios que condicionarão o papel da Europa ao longo da corrente década:

- a necessidade de conseguir uma aceleração do crescimento económico, com preservação da estabilidade macro-económica necessária para que tal movimento seja sustentado;
- a reassumpção dos compromissos assumidos na cimeira de Lisboa, de modo a impulsionar as reformas estruturais mais urgentes;
- a abertura de alguns mercados estratégicos, que permanecem enredados numa teia regulamentar que trava a sua eficiência.

É o caso, por exemplo, do mercado da energia, cuja liberalização tem sido travada pela oposição da França e dos mercados de capitais que devem ser reformados de acordo com as recomendações contidas no relatório Lamfalussy.

- o lançamento da convenção que vai discutir a reforma institucional e constitucional da União.

Em síntese, ao longo da primeira metade da corrente década, a projecção mundial da União Europeia vai depender fortemente das respostas que encontrar para questões como:

- a imagem de credibilidade do euro como moeda internacional, em particular o modo como for capaz de penetrar nos mercados financeiros mundiais e de reduzir a influência do dólar;
- a activação das reformas estruturais necessárias à preservação da competitividade e à atractividade dos mercados europeus;
- a definição e adopção de políticas pan-europeias de segurança e defesa;
- as reformas institucionais, necessárias para absorver o impacto do alargamento sem prejuízo da eficiência institucional.

A prazo, a projecção mundial da Europa virá a ser condicionada pela solução que vier a encontrar para o dilema sempre presente quanto ao futuro modelo político da União: criação de um Estado supranacional de características federais – como parece ser defendido por alguns dos mais importantes países que integram a zona euro; ou uma União de Estados – como claramente preferem os ingleses.

2. A posição portuguesa

A posição portuguesa na União é, como sabemos, condicionada pela nossa dimensão – contributo de cerca de 1% para o PIB europeu – pelo nível de desenvolvimento económico e pela nossa localização geográfica periférica.

Neste contexto, a prazo, a capacidade portuguesa para tirar partido e participar activamente na vida económica e política da Europa dependerá fortemente do modo como formos capazes de ultrapassar as dificuldades e os bloqueios que hoje travam o nosso desenvolvimento.

São sobejamente conhecidas as causas da anemia com que se está a debater a economia portuguesa e que se manifesta através de alguns desequilíbrios macro-económicos agudos e de baixas taxas de crescimento económico.

A nossa adesão, primeiro à CEE e depois à União Monetária, trouxe consigo um complexo conjunto de factores que, ao longo da última década e meia, têm pressionado de forma cada vez mais interna o nosso sistema económico.

Com a adesão vieram os fundos que permitiram investir maciçamente em infra-estruturas, ao mesmo tempo que foi implantado um quadro regulamentar da actividade económica que representou o desmantelamento parcial do modelo administrativo e burocrático tradicional.

Seguiu-se o esforço de convergência nominal, com a adopção de uma política monetária dura, dirigida à defesa do valor externo do escudo e ao combate à inflação.

O sucesso da convergência nominal e a consequente adesão à União Monetária, vieram, por sua vez, trazer dois tipos de factores que têm estado a marcar a nossa evolução macro-económica recente.

Por um lado, esteve na origem do que podemos chamar um “efeito-riqueza” que se traduziu numa explosão de crédito que permitiu o acesso de milhões de portugueses a níveis mais elevados de bem estar, efeito que resultou da baixa rápida das taxas de juro nominais que - para os níveis actuais de rendimento - tornou possível o aumento do endividamento familiar, sem agravamento significativo do respectivo serviço.

Em cerca de seis anos, a dívida das famílias portuguesas passou de 35% do rendimento disponível, para mais de 90%, aproximando-se rapidamente do nível das economias mais maduras e desenvolvidas.

Por outro lado, a economia portuguesa, como membro fundador da União Monetária, passou a beneficiar de uma maior credibilidade, que resultou do facto de fazer parte de um clube de países ricos e desenvolvidos.

O resultado final deste complexo processo materializou-se num forte impulso à actividade económica interna, sob forma de mais consumo e investimento.

Tratou-se na verdade de uma evolução esperada, na medida em que resultou de uma reacção racional dos consumidores e investidores, que viram a sua capacidade de endividamento aumentar e a quem a União Monetária criou expectativas de acréscimo futuro do seu rendimento real.

Neste contexto o que é que correu mal na evolução da nossa economia e que pode explicar os problemas actuais?

A resposta é hoje consensual e decorre de três tipos de problemas distintos: a rigidez da produção interna, a baixa produtividade do sector público, a par da má qualidade dos

serviços que este presta e a incapacidade para lançar as reformas estruturais de que dependem a competitividade e a atractividade da economia portuguesa.

Por um lado, a incapacidade do aparelho produtivo para corresponder ao forte impulso da procura interna, desviou uma parte significativa deste para as importações que aceleraram rapidamente, originando um desequilíbrio comercial externo crescente.

Por outro lado, a absorção, por parte do sector público, de uma parcela crescente dos recursos, o que, por sua vez, teve um duplo efeito: aumentou o desperdício e contribuiu para a redução da baixa produtividade global, enquanto passou a absorver os recursos necessários à modernização de outros sectores de actividade, ao mesmo tempo que o aumento da despesa pública intensificou a pressão da procura interna e agravou o desequilíbrio externo e o endividamento.

Embora a rigidez do aparelho produtivo interno só tenha solução a prazo, pode afirmar-se que as dificuldades actuais são, pelo menos em parte, explicadas pelo não lançamento das reformas estruturais de que dependem a consolidação da convergência nominal e o movimento de convergência real - de que, a prazo, depende o nível de bem estar dos portugueses.

Na ausência de tais reformas, o Estado tem vindo a absorver uma parcela crescente da riqueza produzida, alargando a sua influência e acabando por se tornar num dos principais obstáculos ao crescimento e ao desenvolvimento.

Como resultado, a nossa economia debate-se hoje com uma baixa produtividade global e com um desequilíbrio externo que tem vindo a ser financiado com dívida externa.

Neste processo tem cabido aos bancos um papel chave, na medida em que têm actuado, simultaneamente, como intermediários e como indutores do aumento da dívida, tanto a nível externo como interno.

Estes, têm aliás atravessado um período muito favorável, como se pode verificar através da rápida expansão dos seus balanços.

Mas, para além dos resultados que acumularam, a expansão rápida do crédito e o recurso crescente ao financiamento externo, tornaram os balanços dos bancos mais vulneráveis em relação, quer à evolução da situação económica interna, quer à orientação da política monetária única.

O modo como vier a verificar-se o ajustamento da economia - em particular o movimento de correcção do défice externo - irá condicionar fortemente a situação do sistema bancário.

O comportamento, ao longo de 2001 e nas primeiras semanas de 2002, indicam que tal ajustamento já começou e que se está a caracterizar por um acentuado arrefecimento e uma

desaceleração do crescimento, movimento que poderá mesmo vir a acentuar-se se a economia internacional - e em particular os mercados europeus - não iniciar um processo de recuperação.

Nesse caso as exportações irão desacelerar ainda mais e é possível uma forte queda da actividade económica e mesmo uma recessão, com fortes reflexos sobre o nível de emprego.

Acresce que a situação actual das contas públicas não deixam margem para a actuação dos chamados "estabilizadores automáticos" orçamentais, o que torna a situação mais difícil e complexa.

Mas para além destes factores, que condicionarão a actividade económica nos próximos anos, a prazo o comportamento e a posição da economia portuguesa dependerão fortemente do modo como o Estado for capaz de enfrentar os bloqueios já referidos.

A contenção da despesa pública corrente, articulada com o lançamento de reformas da administração pública e, em particular pela sua importância, da administração fiscal e de áreas estratégicas como a saúde, a educação e a justiça - de modo a alterar o quadro em que as empresas operam, melhorando a qualidade dos serviços prestados pelo Estado e aumentando a produtividade do sector público - assume neste contexto uma importância crucial.

A posição portuguesa na Europa vai assim depender fortemente do modo como formos capazes de, em simultâneo, corrigir os desequilíbrios que ameaçam a estabilidade macro-económica e lançar um processo de reformas estruturais, em articulação com a necessária consolidação das finanças públicas.

Tem de reconhecer-se que o contexto em que tais reformas têm de ser empreendidas é particularmente desfavorável.

As economias norte-americana e europeia atravessam um período de acentuado arrefecimento, com a queda da procura externa de exportações, enquanto a necessária contenção da despesa pública dificultará o processo de reforma e de modernização do Estado.

Acresce que o alargamento da União a Leste vai afectar a nossa economia, pois para além da partilha de fundos de apoio ao desenvolvimento e da crescente concorrência de produtos e serviços provenientes dos países do alargamento, estes estão a atrair importantes investimentos directos que, são cruciais para trazer gestão qualificada e inovação tecnológica. Estes fluxos, como se sabe, tendem a dirigir-se para os mercados que oferecem mais baixos custos de instalação e de operação e mão de obra mais qualificada, como é o caso de algumas daquelas economias.

Mas, para além da resolução dos bloqueios que hoje travam o nosso crescimento e desenvolvimento económicos, a posição de Portugal na União vai depender igualmente da capacidade do nosso país para se projectar na Europa como plataforma de ligação a África e ao Brasil, para além naturalmente da capacidade para preservar - no âmbito da Península Ibérica - alguns centros de decisão e de poder económico e financeiro.