

A CRISE FINANCEIRA E AS GRANDES OBRAS PÚBLICAS

Eduardo Catroga

0. INTRODUÇÃO

Vou analisar as questões principais seguintes:

1. QUAIS AS QUESTÕES ESTRATÉGICAS CHAVE DA ECONOMIA PORTUGUESA?
2. O QUE É QUE SIGNIFICA A CRISE FINANCEIRA PARA A ECONOMIA PORTUGUESA? NO NOVO CONTEXTO QUAIS DEVEM SER AS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS NA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS SUSCEPTÍVEIS DE SEREM MOBILIZADOS?
3. SERÃO TODAS AS GRANDES OBRAS PÚBLICAS PRIORITÁRIAS? QUE INVESTIMENTO PÚBLICO É PRIORITÁRIO NO NOVO CONTEXTO?
4. QUAL O CAMINHO A SEGUIR?

1. QUAIS AS QUESTÕES ESTRATÉGICAS DA ECONOMIA PORTUGUESA?

A economia portuguesa debate-se com problemas estruturais, para além das dificuldades conjunturais. A década de 2001-2009 é uma década perdida em termos de convergência, ou seja, de aproximação aos níveis de bem-estar económico e social dos países mais desenvolvidos. É uma década de divergência real, como aconteceu na década de 1975-1985, ao contrário da evolução das restantes décadas pós-II Guerra Mundial.

A fonte dos nossos problemas é de natureza económica: precisamos de aumentar o valor acrescentado na aplicação dos nossos recursos financeiros e humanos, ou seja, a raiz do nosso problema é a PRODUTIVIDADE (como não se cansam de chamar a atenção os organismos internacionais). Na linguagem de economista, importa aumentar a taxa potencial de crescimento económico e o rendimento nacional disponível no país. De um valor na casa

dos 3% a 4% na década de 1990, o crescimento potencial (a médio e longo, independentemente de flutuações conjunturais) caiu para cerca de 1,5%. Por outro lado, a falta de competitividade externa origina, todos os anos, um défice externo da ordem dos 10% do PIB e aumento vertiginoso da dívida externa. E também que o PIB (Produto Interno Bruto) tenha uma evolução inferior à do RNB (Rendimento Nacional Bruto). Ora, o RNB é, grosso modo, a riqueza criada em cada ano que fica no país, depois dos rendimentos pagos às entidades residentes no exterior. Os juros pagos aos credores externos são uma componente importante da diferença entre PIB e RNB. O RNB é a variável que determina o rendimento disponível no país, logo a evolução do bem-estar económico e social; e o RNB tem estado já estagnado nos últimos anos...

De notar que a dívida externa acumulada está a caminho dos 100% do PIB, o que evidencia a nossa dependência da poupança externa, e dos riscos associados aos mercados financeiros internacionais.

Somos então levados a pôr a questão seguinte: Como podemos aumentar a taxa potencial de crescimento económico, controlar o endividamento externo e a taxa de desemprego? É todo um programa económico a médio e longo prazo. Em síntese, diria que é essencial melhorar, continuamente, a qualidade das políticas públicas e das políticas empresariais.

Entre os factores de competitividade conhecidos (qualidade do contexto externo e modelos de negócio empresariais), destaca-se a qualidade do investimento. Tanto público como privado. No novo contexto, o investimento tem de contribuir para três objectivos essenciais em simultâneo: (i) aumento do potencial produtivo do país; (ii) contribuição para o controlo do endividamento externo; (iii) nível de emprego sustentado da economia.

É conhecida a distorção havida nos últimos anos na afectação de recursos, o que constitui uma das causas para o medíocre desempenho económico relativo do país: peso exagerado de investimento nos sectores protegidos da concorrência internacional; nível fraco de investimento empresarial nos sectores dos bens e serviços expostos aos mercados internacionais (incluindo o mercado interno e o sector exportador), onde se joga a competitividade da nossa economia e o bem-estar económico e social a prazo.

As empresas nos sectores produtivos dos sectores dos bens e serviços transaccionáveis (em competição nos mercados) são as unidades económicas estratégicas chave. Devem ser elas as prioritárias na utilização da capacidade de financiamento, pois são elas que são decisivas para a melhoria da competitividade externa, do défice externo, e do aumento do potencial produtivo do país e do nível de emprego.

2. O QUE SIGNIFICA, PARA A ECONOMIA PORTUGUESA, A CRISE FINANCEIRA EM DESENVOLVIMENTO?

Em primeiro lugar, implica contágio à economia real, ou seja abrandamento do ritmo de crescimento ou mesmo recessão. Diz a OCDE que o impacto vai ser “severo, persistente e profundo”... Mas também significa capital de financiamento no exterior mais escasso e mais caro... A “desalavancagem” em curso no sistema financeiro internacional implica menor capacidade de obtenção de poupança externa essencial para o financiamento da nossa economia.

Tal significa que, no novo contexto, a menor capacidade de creditícia do país tem que ser bem aplicada. Agora, mais do que nunca, há que ter coragem para redefinir prioridades a nível do investimento público e do investimento privado. Os privados vão fazê-lo pois as asneiras são sentidas na pele. O problema é o Governo, que parece ainda não ter ainda interiorizado a necessidade estratégica de redefinir prioridades nos investimentos públicos, os quais foram programados, de forma um tanto voluntarista, no “velho contexto”... De notar que os 20.000 milhões de euros de garantias do Estado ao Sistema Bancário é o total do financiamento estrangeiro que o país precisará em 2009 só para cobrir o défice externo do ano. E nos anos seguintes, como vai ser? Esses apoios de garantias do Estado vão permitir acesso a fundos externos pelo sistema bancário, mas têm que ser aplicados em função das prioridades estratégicas (mesmo que tais garantias venham a ser ampliadas): (i) apoios reforçados aos sectores dos bens e serviços transaccionáveis; (ii) apoios reforçados às Micro, Pequenas e Médias Empresas, as quais são responsáveis pelo maior quinhão do tecido produtivo do país, das exportações e do emprego; (iii) apoios às famílias através do refinanciamento de dívidas vencidas e/ou ou novos financiamentos, segundo critérios adequados.

Não basta que o governo diga que a preocupação política é que o “crédito chegue às empresas e às famílias”. É PRECISO que seja canalizado em função das prioridades estratégicas da economia portuguesa! As empresas do sector produtivo dos bens e serviços transaccionáveis devem ser “a prioridade das prioridades”.

Precisamos de bom investimento público e de bom investimento privado! Pois na falta de poupança interna adequada os investimentos implicam mais endividamento externo e têm que gerar rentabilidade económica superior aos juros a pagar aos credores externos. De contrário, servirão para diminuir a riqueza nacional...

3. SERÃO TODAS AS GRANDES OBRAS PÚBLICAS PRIORITÁRIAS? QUE INVESTIMENTO PÚBLICO É PRIORITÁRIO NO NOVO CONTEXTO?

O país precisa de bom investimento. De investimento público com uma taxa de rentabilidade económica e social válida de “per si” (sem subsídios directos ou indirectos dos contribuintes) que cubram o custo do capital e o risco... De contrário, o PIB cresce a curto prazo (“fogacho” como “abrir e tapar buracos”) mas, no futuro, os juros a pagar aos credores externos levam a um RNB negativo. Ou seja, os investimentos que não criam valor (diferença entre a taxa de rentabilidade económica e social e o custo do capital) empobrecem o país a prazo. E prejudicam o rendimento nacional disponível...

Por outro lado, no novo contexto, tais investimentos de rentabilidade negativa ou duvidosa têm um custo de oportunidade enorme. Como a capacidade creditícia é limitada (devido ao endividamento externo e à nova ordem financeira que vai reduzir a economia do endividamento que caracterizou as últimas décadas), os recursos financeiros que sejam afectos a projectos de rentabilidade económica e social duvidosa ou negativa acabam por prejudicar o crédito disponível para as prioridades estratégicas. Pergunta-se: Então se alguns projectos de grandes obras públicas não têm mérito próprio, absoluto ou relativo, então porque é que os Bancos (nacionais ou estrangeiros), ou o BEI os financiam? Porque têm rentabilidade praticamente assegurada pelo Estado, através dos subsídios (ao investimento e à exploração) directos e/ou indirectos. Logo, a Banca preferirá emprestar quase sem risco do que emprestar às empresas viradas para o mercado, com maior risco.

Por exemplo, nós já somos os campeões na U.E. e na OCDE de auto-estradas, seja em função da população, dos km² ou da riqueza do país. Um exagero. Mais km de auto-estradas

sem movimento que as justifique, só vai prejudicar a produtividade e a competitividade, portanto o nosso bem-estar económico-social no futuro, atendendo ao enorme custo de oportunidade. Corremos o sério risco de as garantias do Estado à Banca (os 20.000 milhões de euros), indirectamente, irem financiar projectos só executáveis porque têm, na prática, a sua rentabilidade económica assegurada pelo próprio Estado (directa ou indirectamente), ainda que em parcerias público-privadas (PPP)! Será, então, em boa parte, garantias pessoais do próprio Estado a projectos do próprio Estado! As garantias ou os apoios de Estado à rentabilidade desses projectos para que possam atrair capital privado nas PPP, vão “distorcer” a qualidade da afectação de recursos na economia, prejudicando a produtividade, a taxa potencial de crescimento e a capacidade competitiva do país (o mesmo é dizer o nosso nível de vida a prazo). Não interessa se o financiamento é público ou privado, mas sim se o projecto cria ou não valor.

Pergunta-se: e então o impacto no emprego? Não me parece que os actuais 450.000 desempregados e que os novos desempregados, que infelizmente vão surgir com o fecho e/ou redução de actividades de empresas do sector produtivo nesta época de crise de forte abrandamento económico, queiram ir ou que tenham as características para trabalhar nessas “grandes obras públicas”... Veja-se o perfil do trabalhador nessas obras...

Esclareça-se, agora, uma questão chave: o investimento público em obras públicas deve ser “congelado”? Não. Deve é ser objecto da redefinição de prioridades quanto ao seu impacto no RNB (e não no PIB), nos orçamentos de Estado futuros, e quanto ao emprego sustentado criado. Neste último domínio, teriam mais efeito: (i) a multiplicação das iniciativas locais de emprego e (ii) apoios e financiamentos mais substanciais às micro, pequenas e médias empresas espalhadas pelo país; (iii) a realização de obras públicas dispersas no território nacional: barragens, modernização do parque de escolas, creches, estradas municipais, “last-mile” de auto-estradas e vias rápidas para ligação a centros urbanos, portos, parques industriais e logísticos, incremento do transporte ferroviário de mercadorias, investimentos na área do ambiente, etc. Tudo necessidades objectivas para o aumento da produtividade e da taxa potencial de crescimento e para criarmos condições para voltarmos à convergência real.

4. QUAL O CAMINHO A SEGUIR?

Estando o país com uma dívida externa da ordem dos 100% do PIB, com tendência crescente, o impacto de grandes projectos cuja rentabilidade económica e social não cubra o custo do capital, e/ou que exija para tal vultosos subsídios (directos ou indirectos dos contribuintes), devem ser repensados.

A prudência exige que se actualize o cálculo económico de todos os projectos. Mas não basta apenas uma análise caso a caso em termos de custos/benefícios. O programa de investimento tem que ser analisado também globalmente tendo em vista a sua prioritização, atendendo a critérios estratégicos como: (i) impactos no PIB potencial, no endividamento externo, no RNB, e no bolso dos contribuintes; (ii) a nível de emprego, face a outras alternativas de ataque ao desemprego; (iii) custos de oportunidade de absorção de fundos necessários para as empresas dos sectores dos bens e serviços expostos à concorrência internacional; (iv) nova calendarização e, nalguns casos, faseamento da execução (como o novo aeroporto que deve ser planeado por módulos).

5. IMPORTA BOM SENSO E RESPONSABILIDADE POLITICA.

O novo contexto não se compadece com voluntarismos do tipo “vamos executar tudo o que está programado”. Não podemos dizer que adiamos projectos porque os concorrentes aos concursos estão com dificuldades de garantia de financiamento. Para muitas situações, o risco que corremos é precisamente o de os parceiros privados conseguirem financiamento pelas razões que aponteí. Por outro lado, as notícias que vêm a público indicam que muitos projectos estão a ser estudados à pressa. Assim, por exemplo, ainda há pouco tempo, dizia uma responsável governamental que a nova ponte projectada sobre o Tejo incluiria a valência do transporte ferroviário de mercadorias. Agora parece que não...; as versões de traçado para o projecto TGV sucedem-se... qual será a última?; ...estarão todos os projectos com custos e cálculos económicos actualizados, em função do novo contexto? etc. ...

Nunca é demais enfatizar que, para além da reavaliação caso a caso, se impõe uma reavaliação global do PROGRAMA, enquanto se aprofundam os estudos em curso... de preferência através de uma estrutura de gestão independente de pressões políticas ou outras.

Todas as crises geram oportunidades... A actual crise financeira e económica (“severa, persistente e profunda”) levanta a oportunidade de repensar as prioridades estratégicas para

que possamos ser mais fortes no futuro! Não a desperdicemos, pois, de contrário, teremos mais uma década perdida...

7/11/2008