

INSPIRAÇÃO PARA TRANSPIRAR INSTITUIÇÕES, INCENTIVOS E PRODUTIVIDADE EM PORTUGAL

Miguel Lebre de Feitas
Universidade de Aveiro

1. Introdução

People do what they get paid to do;
what they don't get paid
to do, they don't do.

EASTERLY, 2002.

Nas últimas décadas, a Economia Portuguesa esteve entre as que mais cresceram em todo o Mundo. Entre 1960 e o ano 2000, o PIB por trabalhador em Portugal (PIBPT) aumentou mais de 400%, passando de 20% para 53% do nível verificado nos EUA (Quadro 1). Embora o crescimento tenha abrandado após o primeiro choque petrolífero, esse fenómeno foi comum à maior parte das economias ocidentais. No sub-período 1980-2000, Portugal manteve-se entre os países da OCDE que mais cresceram, tendo apenas sido ultrapassado pela Coreia do Sul e pela Irlanda. Nesse



Quadro 1

PIB por trabalhador, PPP Constantes

Taxas de crescimento em 1980-2000, número de ordem e nível relativo aos EUA

País	1980-2000		1960-1980		EUA=1.00		
	Tx. de crescim.	Núm. ordem ^(*)	Tx. de crescim.	Núm. ordem ^(**)	1960	1980	2000
Coreia do Sul	167,3	1	NA	NA	NA	0,30	0,59
Irlanda	98,7	2	118,1	7	0,42	0,67	0,97
Portugal	76,1	3	189,2	3	0,20	0,41	0,53
Finlândia	75,3	4	111,1	9	0,45	0,68	0,87
Turquia	73,1	5	NA	NA	NA	0,25	0,31
Luxemburgo	64,9	6	52,2	17	0,86	0,95	1,14
Japão	51,9	7	227,6	2	0,28	0,66	0,74
Espanha	41,3	13	188,2	4	0,34	0,71	0,73
Estados Unidos	36,8	18	38,2	21	1,00	1,00	1,00
Itália	35,1	19	135,1	5	0,52	0,89	0,88
Grécia	13,9	24	257,1	1	0,30	0,77	0,64
Memo União Europeia	40,8		100,0		0,54	0,77	0,80

Notas: (*) Consideraram-se 25 países na ordenação: Coreia do Sul, Portugal, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Islândia, Países Baixos, Áustria, Finlândia, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Turquia, Noruega, Austrália, Nova Zelândia e Suíça. (**) A ordenação considera apenas 22 países, por não existirem dados comparáveis para a Coreia do Sul, Turquia e Islândia.

Fonte: Comissão Europeia.

mesmo período, a Espanha e a Grécia, até então campeãs de crescimento, tiveram percursos bem mais modestos. Na Espanha, o PIBPT aumentou apenas 41.3%, o que praticamente não permitiu aquele país recuperar o seu atraso relativamente aos EUA. Na Grécia, o PIBPT divergiu.

O diferente desempenho dos quatro países da coesão ao longo dos últimos 20 anos mostra bem que não basta ser mais pobre para crescer mais depressa. Embora as economias mais atrasadas sejam candidatas naturais aos benefícios da mobilidade do capital e da transferência de tecnologia, a capacidade para aproveitar esses benefícios depende de idiosincrasias locais. Neste artigo, enfatizamos o papel da política económica e das instituições, na criação de um ambiente favorável ao investimento e à adopção de novas tecnologias. A análise foca na Economia Portuguesa, em comparação com os outros países da coesão.

Na Secção 2 apresenta-se um exercício de contabilidade de níveis, onde se compara a contribuição dos factores e da produtividade total para a formação do PIBPT em Portugal, Irlanda, Espanha e Grécia. Na Secção 3 discutimos a relação entre a produtividade e a qualidade da política e das instituições. Na Secção 4 o desempenho dos quatro países da coesão é confrontado com algumas medidas de qualidade da governança. Na Secção 5 identificam-se alguns obstáculos ao cresci-

mento económico em Portugal. A Secção 6 conclui.

2. Inspiração e Transpiração

No Quadro 2 apresentam-se os resultados de um exercício de contabilidade de níveis elaborado para os países da coesão, nos moldes propostos por Hall and Jones (1999). A decomposição relaciona o PIBPT com os níveis de capital humano e de capital físico por unidade de produto. O residuo capta as diferenças de produtividade, que postulamos serem do tipo neutral⁽¹⁾.

De acordo com o Quadro 2, entre 1980 e 2000, Portugal recuperou a distância relativamente aos EUA no que respeita à intensidade de capital e ao nível de capital humano por trabalhador. Quanto à produtividade, a evolução foi inferior à registada nos EUA, mas apenas ligeiramente (0.2% ao ano, sendo 1.5% o crescimento anual da

(1) O período 1960-1980 não é analisado, por prudência. As estimativas da Comissão Europeia para o stock de capital são calculadas com base na acumulação de fluxos líquidos de investimento, arbitrando um valor inicial para o stock de capital. A Comissão Europeia postula um rácio capital-

produto igual a 3 para todos os países no ano de 1960, provavelmente pecando por excesso no que toca ao caso português. O viés diminui, no entanto, ao longo da amostra, pelo que as estimativas para 1980 e 2000 deverão ser relativamente fiáveis.

Quadro 2
Contributo dos Factores e Produtividade
(EUA = 1.00)

	PIB por trabalhador (1)	Contrib. Rácio capital-produto (2)	Capital Humano por trabalhador (3)	Produtividade (aumen- tadora de trabalho) (4)
Portugal				
1980	0.41	0.95	0.59	0.74
2000	0.53	1.10	0.68	0.71
1980-2000	1.3%	0.8%	0.7%	-0.2%
Irlanda				
1980	0.67	1.11	0.80	0.74
2000	0.97	0.98	0.85	1.16
1980-2000	1.9%	-0.6%	0.3%	2.2%
Espanha				
1980	0.71	1.00	0.71	1.00
2000	0.73	1.11	0.81	0.81
1980-2000	0.2%	0.6%	0.6%	-1.0%
Grécia				
1980	0.77	1.12	0.73	0.94
2000	0.64	1.37	0.83	0.56
1980-2000	-0.9%	1.0%	0.6%	-2.5%

Notas: (1) = (2)*(3)*(4). As variáveis em níveis estão definidas em percentagem do respectivo valor nos Estados Unidos. As taxas de crescimento anuais (em itálico) medem os desvios de crescimento face aos EUA. Método: Considera-se uma função produção do tipo $Y = K^{1/3}(AhL)^{2/3}$, em que Y é o produto, L o emprego, K o stock de capital físico, h o nível de capital humano por trabalhador e A uma medida de produtividade neutral à Harrod. A decomposição do quadro corresponde a re-especificação proposta por Hall and Jones (1999): $Y/L = hA(K/Y)^{1/3}$

Fonte: Cálculos efectuados com base em dados da Comissão Europeia, para o produto, emprego e stock de capital. As estimativas do nível de capital humano por trabalhador (h) são calculadas de acordo com $h = e^{f(E)}$, onde f(E), mede a eficiência de uma unidade de trabalho com E anos de educação. Assume-se que f(0)=0 e que as derivadas parciais f'(E) são as taxas de retorno do investimento em educação. Seguindo Hall and Jones (1999), postulamos um retorno de 13.4% para os primeiros quatro anos de escolaridade, 10.1% para os segundos 4 anos e 6.8% para os anos seguintes. Os dados relativos ao "número médio de anos de escolaridade na população não estudante entre 15 e 64 anos" são de Cohen and Soto (2001).

produtividade em Portugal, contra 1.7% nos EUA). No ano 2000, Portugal tinha um nível de capital humano equivalente a 68% do existente nos EUA, uma produtividade de

71% e um contributo da intensidade de capital de 110%.

A aritmética do Quadro 2, sendo útil para quantificar o contributo dos factores

e a produtividade total, ignora importantes relações de causalidade. Por um lado a acumulação de factores depende da produtividade. Por outro lado, a produtividade dos factores não é independente do nível nem do contexto em que o investimento é realizado.

A experiência da Grécia ilustra bem como elevados investimentos em capital físico e humano podem resultar em desperdício. Não obstante o contributo dos factores ter evoluído praticamente ao mesmo ritmo que em Portugal, algo no sistema económico impediu que essa evolução se traduzisse em convergência. No ano 2000 a Grécia tinha um nível de capital humano por trabalhador e uma intensidade de capital superiores às verificadas na Espanha, mas o PIBPT era bem mais baixo. Usando a terminologia de Paul Krugman (1994), a Grécia terá sido um caso onde a elevada “transpiração” foi traída por uma quebra de “inspiração”.

A Irlanda protagonizou um paradigma bem diferente. Embora tenha registado uma modesta acumulação de factores entre 1980 e 2000, aquela economia foi campeã de crescimento. Para isso, terá contribuído uma política reformista iniciada em meados dos anos 80. Nessa altura, a economia irlandesa padecia de uma carga

fiscal excessiva, que, combinada com uma elevada protecção social, desincentivava o esforço, gerando baixa participação e desemprego elevado. Tal como a Grécia do ano 2000, a Irlanda de 1980 caracterizava-se pela abundância de recursos e pela baixa produtividade. Quando as distorções foram corrigidas e o quadro de incentivos se tornou favorável ao investimento, a Irlanda passou a usar melhor os seus recursos (detalhes em Freitas, 2000). Como dispunha de níveis de capital físico e humano relativamente elevados, não precisou de grandes investimentos para crescer o que cresceu. Bastou-lhe a “inspiração”.

3. Política e Instituições

A produtividade mede a relação entre a produção e os recursos empregues. Numa economia, esta variável reflecte a forma como os indivíduos se organizam nas suas interações económicas e sociais. Em geral, a capacidade que uma economia tem de transformar recursos em produção está relacionada com as instituições e as

políticas governamentais que determinam o ambiente económico e o sistema de incentivos no qual os indivíduos investem e produzem⁽²⁾. Uma determinada infraestrutura social será favorável, se fornecer um ambiente que incentive o esforço, a acumulação de capital, a inovação e a adopção de novas tecnologias. Quando a política e as instituições não proporcionam os incentivos correctos, muito do esforço de investimento se perde em opções erradas.

Isto significa que o Estado tem um papel importante a desempenhar na promoção do desenvolvimento. Por exemplo, ao zelar pelo funcionamento da Justiça, contribui para reduzir os custos de transacção e concomitantemente para uma maior eficiência agregada. Se promover a abertura ao comércio e o funcionamento do sistema de preços, contribuirá para um maior aproveitamento dos benefícios da especialização e da difusão tecnológica. Entre os bens essenciais ao desenvolvimento das actividades económicas contam-se a moeda, a segurança, a aplicação da lei e a defesa dos direitos de propriedade.

Muitas vezes a actuação do Estado é prejudicial ao desenvolvimento económico. Por exemplo, se limitar o papel dos preços na afectação dos recursos, a eficiência agregada será menor. Se a aplicação da justiça for lenta, se houver muita burocracia e se o sistema for permeável à corrupção ou ao desenvolvimento de actividades de procura de renda, haverá um desvio de recursos para actividades não directamente produtivas e uma menor compensação pelo esforço.

Uma boa governança, contribuindo para uma utilização mais eficiente dos recursos, conduz a um maior retorno do investimento e, por conseguinte, a uma acumulação mais rápida de capital físico e humano.

A transpiração responde à inspiração.

(2) A importância das instituições para o desenvolvimento económico tem sido há muito tempo salientada pelos historiadores (veja-se, por exemplo, North, 1990). Nos

últimos anos, esta matéria tem recebido atenção crescente por parte dos economistas (Hall and Jones, 1999, Kaufman e outros, 1999, entre outros).

4. Nada Disto é Fado

Em 1980, Portugal tinha uma economia relativamente aberta, mas enfrentava problemas graves. Havia instabilidade política. As finanças públicas viviam em aflição constante e sujeitavam a economia a um compromisso entre investimento e equilíbrio externo. O Estado financiava-se junto do sistema bancário e o Sector Privado vivia sob repressão financeira. Muitos preços (e taxas de juro) eram controlados administrativamente. O Estado intervinha excessivamente na economia, quer como regulador, quer como detentor de grandes empresas, que actuavam em regime de monopólio.

Nos últimos 20 anos, o quadro de funcionamento da Economia Portuguesa alterou-se radicalmente. Os controlos de preços desapareceram, as empresas públicas foram privatizadas, o sistema fiscal foi simplificado, o sector financeiro foi liberalizado e passou a haver liberdade de movimentação de capitais. Criaram-se regras para enquadrar a política macro-económica e transpuseram-se para a legislação portuguesa uma enorme quantidade de directivas comunitárias, com incidência na esfera real. Comparando

com o início dos anos 80, a mentalidade e as instituições em Portugal deram um salto de gigante.

No Quadro 3 apresentam-se alguns dados sobre a qualidade da política e das instituições em Portugal e nos outros países da coesão. As colunas (1) e (2) procuram avaliar a capacidade do governo para formular e implementar políticas económicas saudáveis. As colunas (3) e (4) avaliam a confiança dos cidadãos nas instituições que governam as interacções económicas. As colunas (5) e (6) captam a forma como o Governo é escolhido, controlado e substituído. Embora os primeiros quatro itens tenham uma relação mais directa com a produtividade, em última análise a eficácia das políticas e o desenho das instituições dependem da forma como o poder político responde perante a Sociedade.

No Quadro 3, Portugal aparece pior classificado do que a Irlanda e melhor do que a Grécia em todos os indicadores. Relativamente à Espanha, Portugal está melhor em todos os indicadores menos um. Comparando com os dados do Quadro 2, verificamos que existe uma relação muito estreita entre o desempenho das quatro economias da coesão e a qualidade da sua governança.

Quadro 3
Qualidade da Governança
Número de ordem em 154 países

	(1) Eficácia do Estado	(2) Carga Regulatória	(3) Cumprimen- to da Lei	(4) Corrupção	(5) Responsabi- lização	(6) Instabilidade Política
Portugal	23	20	25	22	12	10
Irlanda	17	6	17	16	9	4
Espanha	10	25	28	23	21	43
Grécia	40	41	53	26	30	65

Fonte: Kaufman e outros, 1999.

Notas: A coluna (1) agrega medidas sobre a qualidade do serviço público, incluindo percepções sobre a competência dos funcionários públicos, a qualidade da burocracia, a independência da administração relativamente ao poder político e a credibilidade dos compromissos assumidos pelo Estado. A Coluna (2) mede a qualidade das políticas, nomeadamente o excesso de regulamentação e políticas contrárias ao funcionamento do mercado, incluindo controlos de preços e supervisão insuficiente. A Coluna (3) mede a confiança dos agentes económicos na Lei e na sua aplicação, incluindo percepções sobre a eficácia dos tribunais e o cumprimento dos contratos. A Coluna (4) mede as percepções sobre o nível de corrupção. A Coluna (5) mede o grau de participação dos cidadãos na escolha do Governo, incluindo liberdades cívicas, direitos políticos e independência da comunicação social. A Coluna (6) mede a instabilidade política, isto é, a probabilidade de o governo ser influenciado ou demitido por métodos inconstitucionais.

5. Inspiração a Menos

Claramente, os dados do Quadro 3 não dão suporte a teses catastróficas sobre a evolução da Economia Portuguesa. Mas tratando-se de medidas agregadas, escondem importantes constrangimentos. Em Freitas (2000), analisando indicadores mais específicos, detectamos uma competitividade especialmente baixa em áreas importantes como o nível de buro-

cracia (Coluna 1), a flexibilidade das leis laborais (Coluna 2), a confiança na Justiça, a aplicação da Lei da Concorrência e a protecção da propriedade intelectual (Coluna 3).

Um sinal de que algo não está bem no sistema de incentivos é a perda progressiva de competitividade da Economia Portuguesa em matéria de recursos humanos. Se as instituições funcionassem em perfeição, a educação oficial deveria

pautar-se pela excelência, os trabalhadores deveriam ser induzidos a apostar na formação ao longo da vida e as empresas deveriam investir na formação dos seus quadros. Ora não é isso que se lê nas estatísticas internacionais. De acordo com o World Competitiveness Yearbook (2001), em 49 países, Portugal estava em 44.º no que respeita à qualidade do sistema educativo, em 40.º na motivação dos trabalhadores, em 44.º na iniciativa empresarial e em 46.º na prioridade atribuída pelas empresas à formação profissional. Estes dados sugerem a existência de falhas importantes no sistema de incentivos.

Em geral, não é difícil encontrar nas instituições portuguesas regras ou lacunas que resultem em comportamentos errados. Uma vez, são as falhas no sistema de controlo que tornam aliciente aos agentes económicos ultrapassar as regras em proveito próprio. Incluem-se nesta categoria o desrespeito pelos contratos e a corrupção na administração pública. Outras vezes, é a própria governança que falha, ao apoiar iniciativas contrárias ao interesse colectivo. Basta

pensar nos subsídios que são atribuídos a empresas sem viabilidade económica.

Os resultados que obtivemos em Freitas (2002) sugerem que um dos maiores obstáculos ao crescimento económico em Portugal é a excessiva protecção ao emprego⁽³⁾. A legislação do trabalho em Portugal ilustra bem como uma regulamentação inadequada pode dar origem a distorções graves no sistema de incentivos. Por um lado, ao enfraquecer a ameaça de despedimento como mecanismo dissuasor de comportamentos perversos, a lei promove a baixa produtividade e o absentismo. Por outro lado, ao onerar os despedimentos, restringe a capacidade de ajustamento da economia aos choques reais. Os trabalhadores são induzidos a permanecer demasiado tempo nas empresas em declínio, em lugar de procurarem alternativas de maior produtividade.

Muitas vezes, o Estado reforça a ineficiência, sendo pouco criterioso na atribuição de subsídios. Em Portugal, muito dinheiro público tem sido desperdiçado no apoio a empresas com pouca viabilidade, que no entanto

(3) De acordo com os resultados obtidos, o rendimento per capita em Portugal teria crescido mais 0.9% ao ano no período 1980-2000 se o nosso país usufruísse de uma legislação laboral semelhante à da Irlanda. Os mesmos

cálculos sugerem que, se Portugal convergisse para o nível da Irlanda numa medida de qualidade institucional compreendendo aspectos de (1), (3) e (4), o crescimento teria sido superior em apenas 0.2% ao ano.

cumprem a função de manter postos de trabalho. Com isso, o Estado contribui para retardar a re-afecção dos recursos, sujeitando a economia a custos de ajustamento acrescidos.

A política de subsídios em Portugal deveria, pois, ser alvo de uma profunda revisão. Nomeadamente, com menos subsídios ao investimento poder-se-iam libertar fundos para reforçar os mecanismos de protecção social e de apoio à formação no desemprego. Claramente, é preferível pagar subsídios de desemprego e promover a mobilidade sectorial do trabalho do que ceder às pressões dos trabalhadores e dos empresários, ajudando a manter empresas sem potencial de crescimento.

6. Conclusões

A participação num espaço económico com plena mobilidade do capital impõe uma grande disciplina à actuação do Estado. Quando os investidores escolhem uma localização para implementar um determinado

projecto, têm em conta diversos aspectos, como o custo e a qualidade dos factores produtivos, a distância relativamente aos mercados de destino, a carga fiscal, as infra-estruturas físicas, a eficácia da política económica e a qualidade das instituições. Quando o pacote oferecido por uma determinada região é pouco favorável, o volume de investimento retrai-se. Como a mobilidade das pessoas é menor do que a mobilidade do capital, na Economia Global a má governança paga-se com salários mais baixos.

Embora a avaliação global das instituições não seja particularmente desfavorável ao nosso país, subsistem motivos de preocupação. A má qualidade do sistema educativo, a baixa motivação dos trabalhadores portugueses e o desinteresse das empresas pela formação profissional sinalizam falhas importantes nas relações contratuais ou nas estruturas de apoio. Em geral, o excesso de burocracia, a corrupção e a morosidade da justiça são factores que condicionam o crescimento da produtividade em Portugal, quer por via da eficiência agregada, quer por via da acumulação de capital.

Uma das maiores condicionantes ao crescimento económico em Portugal é a fraca adaptabilidade da Economia Por-

tuguesa. Embora o princípio da estabilidade do emprego procure defender os trabalhadores, na prática acarreta perdas de eficiência, quer ao nível individual, quer ao nível agregado, que prejudicam a produtividade do trabalho. Uma profunda reforma da legislação do trabalho, complementada com uma revisão integrada das políticas de subsídios às empresas e de protecção social seria muito desejável, para que em Portugal mais pessoas aderissem à prática da transpiração.

- Krugman, P., 1984. "The Mith of the Asia's Miracle", *Foreign Affairs* 73 (6), 62-78.
- North, D., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* Cambridge UK: Cambridge University Press.
- The International Institute for Management Development, 2001. *The World Competitiveness Yearbook 2001*. Lwaxanne, Switzerland.

REFERÊNCIAS

- Cohen, D. and M. Soto, 2001. "Growth and Human Capital: Good Data, Good Results" CEPR Working Paper No 3100, Centre for Economic Policy Research, London.
- Easterly, W., 2002. *The Elusive Quest for Growth: Economists Adventures and Misadventures in the Tropics*. The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Freitas, M., 2002. "Portuguese Economic Growth Re-Examined: an Anti-Fado Manifesto", a sair em *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu: Determinantes e Políticas* Banco de Portugal.
- Freitas, M., 2000. "Quantidade ou Qualidade? A Contabilidade do Crescimento na Irlanda", *Boletim Económico* Banco de Portugal, 61-73.
- Hall, R., and C. Jones, 1999. "Why do some countries produce so much more output per worker than others?" *The Quarterly Journal of Economics* 114 (1), 83-116.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton, 1999. "Governance Matters". World Bank Policy Research Department Working Paper No. 2196.

