

PROCESSO DE ABERTURA E INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA: BALANÇO E PERSPECTIVAS FUTURAS

*J. Freitas Santos**
*J. Cadima Ribeiro***

RESUMO

O artigo esboça uma breve digressão pelo processo de abertura da economia portuguesa, desde os finais dos anos 40 até à actualidade, passando pelos momentos mais marcantes da nossa história económica, como a adesão à EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre), a entrada na CEE (Comunidade Económica Europeia), a concretização do mercado interno europeu, a introdução da moeda única, e o alargamento da União Europeia a leste. A terminar perspectiva-se o futuro da economia portuguesa.

Palavras-chave: Economia Portuguesa, Internacionalização, União Europeia, Comércio Internacional, Investimento Directo Estrangeiro.

1. INTRODUÇÃO

Numa época de globalização, o estudo do fenómeno da internacionalização económica e empresarial de um país pequeno e aberto ao exterior como Portugal deve merecer alguma reflexão. É isso que se pretende neste artigo, esboçando-se uma breve digressão pelo processo de abertura da economia portuguesa, desde os finais dos anos 40 até à

* Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, Instituto Politécnico do Porto e Núcleo de Investigação em Política Económica (NIPE) da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.

** Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e NIPE.

actualidade, passando pelos momentos mais marcantes da nossa história económica, como o foram a adesão à EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre), em 1960, a entrada na CEE (Comunidade Económica Europeia), em 1986, a concretização do mercado interno europeu, em 1993, da moeda única, em 1999, e do alargamento da UE (União Europeia) a leste, em 2004. Na análise do processo de internacionalização privilegiou-se os movimentos de mercadorias (exportações e importações) e as entradas e saídas de capitais de médio e longo prazo (Investimento Directo Estrangeiro), por serem os indicadores que melhor sintetizam o grau de extroversão da economia nacional ao longo dos anos.

2. OS PRIMEIROS PASSOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO (1948/1959)

No final da segunda guerra mundial, a Europa encontrava-se numa situação muito difícil. A indústria estava destruída, a agricultura abandonada e o comércio externo estagnado. Para ajudar a resolver o problema europeu é apresentado pelos Estados Unidos o plano Marshall, que propõe um programa de assistência baseado em quatro grandes linhas de acção: i) aumento da produção industrial e agrícola; ii) criação e manutenção da estabilidade financeira interna; iii) estabelecimento de um mecanismo permanente de cooperação entre os países interessados, cobrindo a produção, o desenvolvimento dos recursos, o comércio, os transportes e os movimentos de pessoas; e iv) a supressão do défice da balança comercial dos participantes, através da expansão das suas exportações (FERNANDES, 1992, p. 38).

Para a gestão do plano de ajuda americana é constituída, em 1948, a OECE (Organização Europeia de Cooperação Económica), da qual fazem parte como países fundadores Portugal, para além dos Estados Unidos e de outros países europeus. Excluídos ficam os países de Leste, pressionados pela União Soviética, e a Espanha, que não é convidada a participar. Em 1960, com o final da execução do plano Marshall, a OECE reorienta as suas actividades (adopta também, nesta altura, a designação de OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico) e passa a incluir novos membros, entre os quais se destaca o Japão.

No cumprimento dos compromissos de liberalização assumidos no âmbito da OECE, Portugal eliminou, até ao final da década de 50, a maior parte das restrições quantitativas sobre as importações de produ-

tos não-agrícolas provenientes dos outros países da Europa Ocidental e, também, dos Estados Unidos. Os acordos bilaterais de comércio e de pagamentos foram substituídos pelo sistema multilateral, ao mesmo tempo que terminava o contingentamento da maior parte das importações e se assistia a uma maior flexibilidade no licenciamento das importações (SILVA LOPES, 1996, p. 275).

No que se refere aos investimentos directos, a política do Estado Novo era restritiva em relação à entrada de novas empresas, embora as empresas estrangeiras já instaladas não fossem discriminadas e conseguissem a repatriação dos lucros sem grandes dificuldades. Apesar de tudo, eram ainda muito poucas as empresas participadas por investidores externos. Na sua maioria, eram concessionárias de serviços públicos, como os telefones de Lisboa e Porto, ou a distribuição de gás, electricidade e transportes públicos em Lisboa (SILVA LOPES, 1996, p. 296).

3. O REFORÇO DA ABERTURA AO EXTERIOR (1960/1985)

Com as consequências da segunda guerra mundial ainda bem presentes no pensamento, os principais líderes europeus procuram desenhar uma nova ordem económica que evite conflitos futuros. Neste cenário, propõem, em 1951, uma organização supranacional que seja responsável pela gestão comum do carvão e do aço (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço - CECA), matérias-primas que na altura eram consideradas críticas para a guerra. Imbuídos do mesmo espírito, seis anos mais tarde, surge a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA), que agrupam França, República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda.

Neste período, caracterizado pela emergência dos movimentos de integração económica no velho continente, Portugal continuava virado para o comércio colonial que representava, em 1960, cerca de 25% das exportações e 15% das importações nacionais (Quadros I e II). Um tanto paradoxalmente, os nossos principais clientes (42,5%) e fornecedores (55,4%) localizavam-se na Europa. O comércio com os restantes países e, em especial, a Espanha, era insignificante, enquanto os Estados Unidos mantinham um peso ainda expressivo em torno dos 10%.

Quadro I
Estrutura Geográfica das Exportações Nacionais
(1960/1985) em %

Países	Anos			
	1960	1972	1979	1985
CEE (1)	21,6	20,5	56,2	58,3
EFTA (2)	20,9	40,8	12,6	10,8
EUA	11,2	10,7	6,1	9,2
Outros P Ind.	5,3	6,8	6,6	7,3
Espanha	(1,0)	(2,1)	(2,9)	(4,1)
PVD	38,5	19,6	13,8	11,1
Colónias (3)	(24,6)	(14,5)	(5,1)	(0,5)
Outros Países	2,5	1,5	4,7	3,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Eurostat

No plano europeu e internacional, a CEE rapidamente consegue impor-se, ficando de fora, por vontade própria, o Reino Unido, que toma a iniciativa de criar uma zona de comércio livre, mais à medida dos seus interesses políticos e comerciais. A Associação Europeia de Comércio Livre (AECI), mais conhecida pela sigla inglesa EFTA, é instituída pelo tratado de Estocolmo, em 1960, ajudando, deste modo, na atenuação dos efeitos do isolamento comercial a que o Reino Unido e outros países europeus tinham sido votados pelo tratado de Roma. Perante este acontecimento, torna-se inevitável a participação de Portugal, pois o Reino Unido era, na altura, o seu principal e mais antigo parceiro comercial. Por outro lado, este modelo de integração económica permitia a manutenção do protecçãoismo comercial da indústria portuguesa,

¹ Inclui Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, a partir de 1979, e a Grécia, em 1985.

² Os dados de 1979 já não incluem a Dinamarca e o Reino Unido, que abandonaram entretanto a EFTA, em 1972.

³ A partir da independência (1974/1975), designados por Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

favorecendo, ainda, a expansão de alguns sectores industriais (têxtil, vestuário e calçado).

No período posterior à entrada naquela organização (1960/1972), assiste-se a uma modificação na estrutura do comércio português com as colónias (a quota de mercado oscila de 24,6% para 14,5% nas exportações e de 14,2% para 11,3% nas importações) e a uma maior aposta das empresas nacionais nos mercados da EFTA (variação da quota de mercado de 20,9% para 40,8% nas exportações e de 20,6% para 24,4% nas importações) [Quadros I e II].

Quadro II
Estrutura Geográfica das Importações Nacionais
(1960/1985) em %

Países	Anos			
	1960	1972	1979	1985
CEE (1)	34,8	31,5	42,4	38,6
EFTA (2)	20,6	24,4	7,8	6,2
EUA	7,3	8,9	11,7	9,7
Outros P Ind.	8,4	10,7	12,4	13,4
Espanha	(0,9)	(5,0)	(5,8)	(7,4)
PVD	27,4	22,8	22,2	29,8
Colónias (3)	(14,2)	(11,3)	(1,0)	(0,02)
Outros Países	1,5	1,7	4,5	2,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Eurostat

Os acordos comerciais de 1972, celebrados entre Portugal e a CEE, a pretexto da saída do Reino Unido e Dinamarca da EFTA, fo-

¹ Inclui Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, a partir de 1979, e a Grécia, em 1985.

² Os dados de 1979 já não incluem a Dinamarca e o Reino Unido, que entretanto abandonaram a EFTA, em 1972.

³ A partir da independência (1974/1975), designados por Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

ram outro dos acontecimentos decisivos na reorientação do comércio português para os mercados europeus. Com efeito, “era perfeitamente impensável arrostar com as consequências que decorreriam da perda de preferências no mercado britânico”, sendo de considerar também as “substanciais vantagens em novos mercados (e que mercados!)” [ÁLVARES, 1986, p. 23]. Conseguia-se adiar, ainda, a exposição das empresas nacionais à concorrência internacional, pois no contexto comunitário o problema não seria mais gravoso do que no quadro da EFTA.

A abertura proporcionada pela celebração do acordo entre Portugal e a CEE favorece o desempenho das empresas nacionais nos mercados comunitários, que se vem a reflectir com maior visibilidade na orientação geográfica das exportações (a quota de mercado passa de 20,5% em 1972, para 56,2% em 1979) do que na das importações (quota de mercado passa de 31,5%, em 1972, para 42,4%, em 1979) [Quadros I e II].

Com a revolução dos cravos e a independência das colónias, as apostas que antes se insinuavam são definitivamente assumidas, reforçando-se o desejo, manifestado logo em 1977, de uma futura adesão às Comunidades Europeias.

A análise comparativa da estrutura das trocas comerciais em 1979 e 1985 (Quadros I e II) evidencia uma quebra abrupta da quota de mercado com as colónias (que evolui de 5,1% para 0,5% nas exportações e de 1% para 0,02% nas importações, respectivamente), enquanto o peso do comércio com os países da CEE e da EFTA permanece estável, apesar da generalização da crise mundial decorrente do segundo choque petrolífero. Nas transacções com o primeiro bloco comercial o peso das exportações situa-se próximo dos 60% e o das importações em torno dos 40%. Com o segundo observa-se uma ligeira reorientação do comércio, traduzida pela diminuição simultânea da importância das exportações e importações na estrutura do comércio externo português.

Quanto ao investimento directo (Quadros III e IV), este período ficou caracterizado por um crescente afluxo de investimento directo estrangeiro (IDE) ao nosso país. Traduzindo esta nova realidade, regista-se a entrada em Portugal entre 1961 e 1971 de um total de 40,2 milhões de contos ⁽¹⁾ de capitais de médio e longo prazos (MENDONÇA,

¹ 1 conto corresponde a 1.000 escudos, 1 euro corresponde a 200,482 escudos, logo, 40,2 milhões de contos são aproximadamente 201 milhões de euros.

Quadro III
Origem geográfica do IDE realizado em Portugal
(1980/1985) em % ⁽¹⁾

Países	Anos	
	1980	1985
CEE	48,1	56,9
Espanha	(1,4)	(4,3)
EFTA	19,0	5,0
EUA	19,0	27,2
Outros Países	13,9	10,9
Total	100	100

Fonte: Banco de Portugal

Quadro IV
Destino geográfico do IDE Português
(1980/1985) em % ⁽²⁾

Países	Anos	
	1980	1985
CEE	46,0	15,5
Espanha	(4,4)	(2,9)
PALOP	11,4	25,8
Brasil	31,1	0,4
EUA	7,4	29,2
Outros Países	4,1	29,1
Total	100	100

Fonte: Banco de Portugal

¹ Em 1980 o valor total do investimento directo estrangeiro em Portugal foi de 6,324 milhões de contos (€31,62 milhões), e em 1985 de 37,007 milhões de contos (€185,035 milhões).

² Em 1980 o valor do investimento directo de Portugal no exterior foi de 870 mil contos (€4,35 milhões), e em 1985 de 3,992 milhões de contos (€19,96 milhões).

1997, p.158). A liberalização progressiva das entradas de capitais e um ambiente propício aos investidores estrangeiros, depois da revolução de Abril, permite atingir em 1985 os 37 milhões de contos (€185 milhões). Os maiores investidores são países membros da CEE, em especial a França, a Alemanha e o Reino Unido.

No que se reporta ao investimento directo realizado por empresas nacionais no exterior, há a registar a preferência do investidor português pelos mercados europeus e de língua portuguesa (Quadro IV). Os primeiros, por se tratar de mercados geograficamente mais próximos, os segundos, por razões linguísticas e culturais. Por outro lado, há que assinalar a irrelevância dos montantes envolvidos, a demonstrar uma opção ainda tímida por formas mais avançadas de internacionalização empresarial. De facto, a exportação era, ainda, a forma privilegiada de venda nos mercados externos. Outras vezes, a passividade ou a inexperience das empresas nacionais conduzia ao caminho mais fácil da subcontratação, aproveitando os distribuidores estrangeiros para comercializar com marca própria nos seus mercados produtos fabricados na totalidade em Portugal.

4. A APOSTA EUROPEIA E OS DESAFIOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO (1986/2004)

Concretizada a adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986, seguiu-se um período transitório destinado a permitir o ajustamento gradual de alguns dos mais débeis sectores económicos nacionais. Porém, as suas consequências no comércio e investimento externos fizeram-se notar logo nos anos seguintes, em especial por efeito da aplicação das liberdades de circulação de mercadorias e de capitais inscritas no tratado de Roma.

Em Dezembro de 1991, os chefes de Estado reuniram-se na Holanda e assinaram o Tratado de Maastricht, dando origem à UE. Este contribuiu para construir o mercado único, lançar a moeda única europeia – o Euro – e reforçar a posição da Europa no mundo através de uma forma de integração mais profunda, que se traduziu na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais na Comunidade, em conjunto com o estabelecimento de paridades fixas entre as moedas nacionais dos países membros. Além disso, a União Económica e Monetária (UEM) passou

a ser uma realidade com a inclusão neste tratado de parte do relatório Delors sobre a instituição de uma união monetária na Comunidade Europeia e a alteração do Tratado das Comunidades Europeias. Sendo um processo gradual, prolongou-se por vários anos e esteve condicionado na sua implementação ao cumprimento de um conjunto de critérios de convergência económica e financeira.

Com a UEM estabeleceu-se uma moeda comum e uma política monetária e cambial única face ao exterior, ao mesmo tempo que a UE procura por esta via ganhar competitividade em termos comerciais face aos EUA e ao Japão e afirmar-se politicamente na arena internacional.

Com a entrada física do Euro em Portugal (1 de Janeiro de 2002), houve vantagens, mas também custos para os cidadãos, consumidores e empresas. Perdeu-se um dos tradicionais instrumentos de gestão da conjuntura, a política monetária e cambial, que permitia aumentar a competitividade em relação ao exterior através da desvalorização da moeda ou da descida das taxas de juro. A política orçamental, por sua vez, ficou limitada pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) entretanto instituído.

Como foi referido, uma das principais consequências da criação do Euro foi a perda por parte dos Estados nacionais da política cambial, que constituiu uma redução da margem de manobra das políticas económicas nacionais, obrigando a um maior rigor na gestão do equilíbrio externo.

A evolução da economia portuguesa reflectiu a continuação e o aprofundamento do processo de ajustamento decorrente da participação na zona euro. Registaram-se aumentos no consumo e no investimento que geraram graves desequilíbrios entre a procura e a oferta internas, o que teve consequências ao nível do endividamento dos cidadãos portugueses, dado o nível baixo entretanto atingido pelas taxas de juro. O auge deste desequilíbrio foi atingido em 2000, o que serviu de alerta para a tomada de algumas medidas correctoras. No sector público, só a partir de 2002 foi esboçada uma reorientação do modelo de gestão que vinha sendo prosseguido. Essa reorientação impôs-se em razão da situação orçamental verificada e da mudança política entretanto acontecida (Banco de Portugal, 2002).

Este ajustamento realizou-se num quadro internacional pouco favorável, o que fez com que os seus custos aumentassem. As repercussões registaram-se, especialmente, no crescimento (que estagnou ou foi ne-

gativo) e no desemprego (que aumentou significativamente). O efeito deste ajustamento viu-se agravado pela tendência para a deterioração da posição competitiva da economia portuguesa que se vinha verificando desde há algum tempo, fruto da evolução relativa desfavorável dos custos unitários de trabalho em Portugal e do padrão de especialização das exportações subsistente. A adesão formal dos países da Europa Central e de Leste à UE em Maio de 2004 e o ingresso pleno dos países asiáticos na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1 de Janeiro de 2005, particularmente da China, mais não fizeram que acentuar as dificuldades já sentidas pelo sector exportador português.

Quadro V
Estrutura Geográfica das Exportações Nacionais
(1987/2004) em % ⁽¹⁾

Países	Anos				
	1987 ⁽²⁾	1995 ⁽⁴⁾	2002	2003	2004 ⁽⁵⁾
CEE/UE	70,8	80,6	79,8	79,4	79,4
(Espanha) ⁽³⁾	(9,0)	(18,6)	(26,3)	(30,0)	(31,4)
EFTA	11,5	3,0	1,9	1,9	1,3
EUA	6,4	6,7	5,7	5,7	6,1
PALOP	2,1	2,4	3,0	3,1	3,2
Outros Países	9,2	7,3	9,6	9,9	10,0
Total	100	100	100	100	100

Fonte: INE

¹ Os dados do investimento directo de 2003 e 2004 sofreram alterações significativas. O Banco de Portugal, na divulgação dos dados de Dezembro de 2004, substituiu as estimativas anteriores pelos resultados do inquérito (bienal) às empresas.

² Inclui a CEE a 12, isto é, com Portugal e Espanha. A EFTA inclui Suécia, Noruega, Finlândia, Áustria, Islândia e Suíça. Portugal abandonou esta organização em 1985.

³ Espanha no contexto da União Europeia (Espanha/Total UE).

⁴ UE (15): inclui Finlândia, Suécia e Áustria, que entraram em 1995, tendo abandonado a EFTA.

⁵ UE (25): inclui Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

Os anos de 1987 e 1995 reflectem bem a especialização geográfica a que se assistiu neste período mais recente. Assim, enquanto se registava um aumento das quotas de mercado das importações (acima dos 74%) e das exportações (acima dos 79%) com origem e destino nos países comunitários, observava-se que os nossos vizinhos espanhóis assumiam uma importância crescente na estrutura do comércio externo português, quer como clientes (9% e 18,6%, respectivamente), quer como fornecedores (11,7% e 28,4%, respectivamente) [Quadros V e VI]. Entretanto, o peso dos países membros da EFTA e dos Estados Unidos ressentia-se claramente com este desvio do comércio português, perdendo gradualmente importância. Os países africanos de língua portuguesa (PALOP), por sua vez, mantêm uma expressão residual nas trocas externas portuguesas.

A conclusão do mercado interno em 1993, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, e o conseqüente desmantelamento total das barreiras ao comércio intra-comunitário, não veio mais do que consolidar as tendências comerciais que já se vinham desenhando nos anos anteriores, contribuindo, deste modo, para a emergência de um fenómeno que alguns autores apelidaram de “comunitarização” e “iberização” da economia portuguesa. Assim, o mercado preferencial de aprovisionamento e de destino para as empresas portuguesas continuou a ser o da União Europeia e, dentro desta, a Espanha apresenta-se como o país que melhor partido vai tirar desse processo, tornando-se o principal fornecedor português (passa de uma quota de 11,7% para uma de 38,3%, entre 1987 e 2004), ao mesmo tempo que o mercado espanhol se mostrava mais difícil de conquistar pelas empresas nacionais (passa de uma quota nas exportações portuguesas em 1987 de 9% para uma de 31,4%, em 2004).

Os restantes parceiros comerciais de Portugal continuam a perder peso na estrutura da nossa balança comercial, sendo de destacar a EFTA, onde a perda de quota é mais acentuada (reduzem-se as exportações de 11,5% em 1987 para 1,3% em 2004 e as importações de 7,3% para 2,0%, nos mesmos anos). Esse é um resultado natural e expectável da adesão à União Europeia da Finlândia, Suécia e Áustria, em 1995, (Quadros V e VI). Nessa dimensão, trata-se de um efeito com significado mais formal que substantivo.

Ao nível do investimento directo estrangeiro concretizado em Portugal, este período é marcado por um clima favorável aos investidores. Em 1986 é aprovada nova legislação sobre o IDE, colocando-o em igualdade de circunstâncias com o nacional e simplificando o processo administrativo de aprovação do investimento, demasiado complexo e moroso até então. Coincidindo com a vigência desta nova legislação de carácter mais liberal, os investimentos afluem a ritmos crescentes, registando-se taxas de crescimento nunca alcançadas nos anos precedentes, o que culmina no ano de 1991 com o valor recorde de 500 milhões de contos (€2.500 milhões). Esta situação mantém-se ao longo da década de 90 com um ligeiro sobressalto no ano de 1994, onde se atingiu o valor mais baixo, voltando a recuperar no ano seguinte, quando se alcança um novo valor histórico superior aos 600 milhões de contos (€3.000 milhões).

Até esta ocasião uma parte significativa do investimento directo estrangeiro concretizado em Portugal esteve associada a projectos criadores de produção orientada para a exportação. A partir de meados da década de 90 houve uma alteração no comportamento destes fluxos, passando a subsistir uma tendência para um maior investimento português no exterior. Esta mudança foi observada também noutros países da UE vistos como tradicionais receptores de investimento. Entre os beneficiários desta reorientação de fluxos encontram-se os países da Europa Central e de Leste.

A crescente internacionalização das empresas portuguesas andou associada a elevados montantes de investimento directo no exterior. Este é um fenómeno recente na nossa economia, dado que começou a surgir de uma forma relevante a partir de 1997 e, desde então, tem-se consolidado. Num certo sentido, esse fenómeno é o resultado conjugado da crescente globalização dos mercados, do crescimento experimentado pela economia portuguesa no período precedente e da vigência de financiamento mais acessível. Note-se, adicionalmente, que em 2001 e 2002 se registou um aumento das participações cruzadas entre algumas sociedades gestoras de participações em grupos económicos nacionais e várias empresas estrangeiras. A esse propósito, é de salientar o facto de Portugal estar a ser crescentemente utilizado como plataforma para este tipo de operações com países terceiros.

Quadro VI
Estrutura Geográfica das Importações Nacionais
(1987/2004) em %

Países	Anos				
	1987 ⁽¹⁾	1995 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽⁴⁾
CEE/UE ⁽²⁾	63,7	74,5	77,9	77,6	76,6
(Espanha)	(11,7)	(28,4)	(37,0)	(38,6)	(38,3)
EFTA	7,3	2,8	2,2	2,3	2,0
EUA	5,0	3,3	2,1	1,9	2,4
PALOP	0,4	0,2	0,3	0,1	0,1
Outros Países	23,6	19,2	17,6	18,1	19,0
Total	100	100	100	100	100

Fonte: INE

A análise da nacionalidade dos empresários estrangeiros que procuram Portugal para realizar os seus investimentos revela a importância avassaladora da União Europeia, que chegou a atingir uma percentagem muito próxima dos 90%, em 2002. Curiosamente, a análise aos fluxos de capitais provenientes de Espanha sugere uma menor capacidade de afirmação dos empresários espanhóis no investimento do que no comércio. De qualquer modo, é de esperar que, mantendo-se constante o esforço de investimento dos empresários espanhóis, a sua quota se vá diluindo nos valores do IDE total. Note-se, ainda, que estes fluxos estiveram sujeitos à influência dos grandes projectos (como o da Ford/VW, por exemplo) que, nalguns anos, distorceram as quotas relativas dos países. Saliente-se, a finalizar, a quebra notória verificada na quota

¹ Inclui a CEE a 12, isto é, com Portugal e Espanha. A EFTA inclui Suécia, Noruega, Finlândia, Áustria, Islândia e Suíça. Portugal abandonou esta organização em 1985.

² Instituição da União Europeia (UE) através do Tratado de Maastricht, de 7 de Fevereiro de 1992, que entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

³ UE (15): inclui Finlândia, Suécia e Áustria, que entraram em 1995, tendo abandonado a EFTA.

⁴ UE (25): inclui Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

dos Estados Unidos, enquanto a EFTA, em especial a Suíça, reduziu também, significativamente, o seu peso, fixando-se no final do período em análise em 1,1% do total do investimento realizado em Portugal (Quadros VII e VIII).

Quadro VII
Origem geográfica do IDE realizado em Portugal
(1987/2004) em %

Países	Anos				
	1987 ⁽¹⁾	1995 ⁽²⁾	2002	2003	2004 ⁽⁴⁾
CEE/UE ⁽³⁾	65,8	79,7	89,7	70,0	84,5
Espanha	(15,6)	(9,5)	(9,3)	(9,2)	(15,6)
EFTA	11,0	11,7	2,4	1,6	1,1
EUA	14,3	2,4	3,8	3,9	3,7
Outros Países	8,9	6,2	4,0	24,6	10,8
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Banco de Portugal

Quanto aos investimentos realizados pelos empresários portugueses no exterior, os primeiros anos do período foram de aproveitamento de oportunidades de negócio pontuais e de aquisição de experiência internacional, uma vez que a base de partida era relativamente incipiente.

¹ Em 1987 o valor global dos investimentos realizados atingiu os 51,4 milhões de contos (€257 milhões de euros), em 1990 os 441 milhões (€2.205 milhões de euros) e em 1995 os 648,9 milhões (€3.244,5 milhões de euros). Inclui a CEE a 12, isto é, com Portugal e Espanha. A EFTA inclui a Suécia, Noruega, Finlândia, Áustria, Islândia e Suíça, tendo Portugal abandonado esta organização em 1985.

² Instituição da União Europeia (UE) através do Tratado de Maastricht, de 7 de Fevereiro de 1992, que entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

³ UE (15): inclui Finlândia, Suécia e Áustria, que entraram em 1995, tendo abandonado a EFTA.

⁴ UE (25): inclui Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

A exiguidade do mercado doméstico e a pressão concorrencial exercida pela entrada de agentes empresariais externos dificultava, por seu turno, a manutenção das posições competitivas das empresas nacionais. Apesar disso, a aposta continuou a fazer-se nos mercados tradicionais (80% na Europa, com especial relevo para Espanha, com metade daquela percentagem, em 1995), a par de um tímido envolvimento nos PALOP e de uma dificuldade crescente em penetrar em mercados mais competitivos (a quota do investimento externo nos Estados Unidos tem vindo a cair). Aparte o que se refere antes, o investimento externo português virou-se para o Brasil, tendo atingido uma quota de 11,3%, em 2002. Neste mercado, a afirmação das empresas nacionais ocorre, sobretudo, na distribuição comercial, na indústria e no turismo (Quadros VII e VIII). No que respeita aos países da UE e, nomeadamente à Espanha, verifica-se que o IDE atingiu uma quota de mercado de 22,9%, em 2004, de um total de 87,7% que demandou a EU.

Em 2004, a UE alargou a sua área de influência com a adesão de dez novos países da Europa Central e de Leste. Este alargamento significou, igualmente, o aumento da diversidade económica da UE. De facto, com a excepção dos dois países mediterrânicos, os novos estados membros estiveram ou ainda estão envolvidos num processo de transição de economias de planeamento central para economias de mercado. Durante este processo, estabeleceram novos quadros institucionais e jurídicos, abriram as respectivas economias ao comércio internacional e aos fluxos de capital e reorganizaram as respectivas estruturas de produção. Consequentemente, reorientaram o seu comércio externo mais para os países da UE, começando a atrair grandes volumes de IDE.

Os novos países aderentes têm uma população conjunta de 75 milhões, cerca de um quinto da actual população da UE, mas a maioria é relativamente pequena em comparação com os países que já faziam parte da UE. Apesar disso, o seu peso económico, em termos de PIB na UE alargada a 25 Estados-membros, é muito menor do que a sua percentagem na população.

Para preparar este alargamento, a UE adoptou um conjunto de apoios cujos encargos foram distribuídos entre 2000 e 2006, sendo o seu financiamento concretizado através dos instrumentos financeiros tradicionais da União, em especial os associados à política regional comunitária.

As relações comerciais da UE com os novos países aderentes realizaram-se sob um regime especial com restrições quantitativas e instrumentos de defesa comercial até final dos anos 90. Com a queda do Muro de Berlim, a UE negociou acordos de associação que preconizaram um regime de preferência comercial, ao mesmo tempo que garantiu um programa de ajudas às reformas económicas (programa PHARE). A aplicação do regime preferencial facilitou o aumento das trocas comerciais entre a UE e estes países, preparando-os para a adesão e permitindo-lhes a integração na economia mundial.

Quadro VIII Destino geográfico do IDE Português (1987/2004) em %

Países	Anos				
	1987 ⁽¹⁾	1995 ⁽¹⁾	2002	2003	2004 ⁽⁴⁾
CEE/UE ⁽²⁾	63,3	80,8	80,5	45,4	87,7
Espanha	(6,5)	(42,4)	(30,7)	(17,8)	(22,9)
Brasil	0,0	3,4	11,3	3,1	3,6
PALOP	8,4	2,8	0,9	7,6	0,6
EUA	11,2	3,9	0,7	0,6	2,3
Outros Países	17,1	9,1	6,6	43,3	5,8
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Banco de Portugal

Em véspera da adesão, como resultado natural do percurso encetado e da respectiva vizinhança, as relações comerciais da UE com estes

¹ Em 1987 o valor global dos investimentos realizados no exterior atingiu os 4,3 milhões de contos (€21,5 milhões de euros), em 1990 os 28,1 milhões (€140,5 milhões de euros) e em 1995 os 138,3 milhões (€691,5 milhões de euros).

² Instituição da União Europeia (UE) através do Tratado de Maastricht, de 7 de Fevereiro de 1992, que entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993.

³ UE (15): inclui Finlândia, Suécia e Áustria, que entraram em 1995, tendo abandonado a EFTA.

⁴ UE (25): inclui Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

países tinham-se intensificado, sendo o ritmo de crescimento destas trocas superior ao de outras regiões do mundo (ASEAN, países da América Latina, países do Norte de África). Tal justificava-se pela liberalização comercial inscrita nos acordos de associação celebrados mas, bem assim, pelo desvio de comércio verificado do antes chamado bloco socialista para os países da UE.

Portugal tem tradicionalmente mantido uma quota de mercado reduzida nestes mercados e um saldo negativo na Balança Comercial, que se deteriorou entre 1993 e 1998. Para tal contribuiu o distanciamento face a estes países, quer em termos geográficos, quer sociológicos. Portugal registou entretanto uma pequena melhoria nas quotas de exportação para os mercados da Hungria e da Polónia, enquanto se observava uma manutenção no caso da República Checa e uma perda no da Lituânia. Quanto às importações, houve melhorias significativas da posição concorrencial nos casos da República Checa e da Hungria, ao invés da Bulgária e da Lituânia, que perderam significado no comércio externo português. A mesma situação se verificou na Polónia. É, todavia, necessário sublinhar que estes países, no seu conjunto, não atingem ainda 1% do total das exportações nacionais.

De qualquer modo, para Portugal, o grande problema que se coloca com o alargamento a estes países é o da captação do investimento directo externo, dado que eles apresentam diferenciais de custos salariais relativamente aos vigentes em Portugal que não deixarão de ser tidos em conta no momento da decisão da localização das unidades produtivas. A sua mão-de-obra é, adicionalmente, bem qualificada e o seu posicionamento geográfico mais próximo do centro da Europa.

Portugal pode entretanto usufruir das vantagens que resultam para as economias de participarem de mercados mais alargados e do crescimento acelerado que estas economias vão experimentar em resultado da adesão, no curto/médio prazo. Por outro lado, pode servir de porta de entrada para as empresas de fora da Europa (Brasil, por exemplo) com interesse em explorar o mercado europeu.

5. PERSPECTIVAS FUTURAS

O Acordo Multifibras (AMF)³ esteve em vigor durante trinta anos (1974-2004), assegurando nesse período o desenvolvimento e a expan-

são ordenada e equitativa do comércio mundial de produtos têxteis. Este acordo previa quotas proteccionistas para o acesso a certos mercados, nomeadamente da UE e da América do Norte, de produtos têxteis e de confecção provenientes da Ásia e outras áreas económicas emergentes. A eliminação das quotas tende a repercutir-se na diminuição dos preços no consumidor no mundo ocidental e num aumento das exportações de alguns países em desenvolvimento (Tunísia, Paquistão). Entretanto, esta dinâmica assusta muitas empresas, particularmente aquelas situadas em segmentos do mercado mais estandardizados e onde o custo constitui elemento muito relevante de competitividade.

Alguns especialistas em comércio internacional acreditam que o país mais beneficiado com o fim deste acordo será a China, em função da elevada produtividade, capacidade industrial, relativa sofisticação tecnológica, mão-de-obra barata, para além de tratar-se de um mercado bastante vasto e com elevado potencial de crescimento. Os dados recentes vêm confirmar esta expectativa.

A China entrou na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 e até 2003 as vendas externas de produtos têxteis aumentaram significativamente, prevendo-se que até 2008 dupliquem. Estamos, assim, perante uma ruptura dos padrões de comércio mundial que vigoraram durante anos.

No momento da integração portuguesa na zona euro, alguns analistas argumentaram que o euro, como “moeda fraca”, constituiria um “factor condicionador da disciplina competitiva induzida pela concorrência internacional, não funcionando como um incentivo para que ocorresse a reestruturação e a modernização das empresas portuguesas” (SANTOS, 2005). No entanto, as valorizações sucessivas do euro face ao dólar, verificadas nos últimos anos, acabaram por ter o efeito exactamente contrário.

Para Portugal, a manutenção da valorização do euro pode trazer reflexos significativos no nosso padrão de especialização. Apesar do papel cada vez menos significativo das exportações portuguesas para países não-comunitários, nomeadamente para os EUA, a depreciação do dólar tem vindo a confrontar algumas das nossas empresas exportadoras para esses mercados com dificuldades crescentes, como é o exemplo dos têxteis-lar, que têm uma forte presença no mercado americano e que, por razões meramente cambiais, têm registado perdas de competitividade nesse mercado. Por outro lado, as nossas vendas na zona euro têm sido submetidas a uma pressão crescente resultante da desvalorização

do dólar, do alargamento da UE e, no caso específico dos têxteis, da liberalização plena dos mercados decorrente do fim do Acordo Multifibras. A concorrência crescente com origem em novas economias emergentes, como é o caso da China e da Índia, constitui um factor adicional de preocupação para a economia e os empresários portugueses.

Esta situação irá acelerar o processo de reestruturação industrial, suscitando dificuldades crescentes às empresas que concorrem pelos preços e baseiam a sua actividade numa estratégia de competitividade-custo. Contudo, o euro forte induz uma nova disciplina competitiva e o aumento do nível de exigência, estimulando estratégias de diferenciação do produto e mutações para segmentos das cadeias de valor geradoras de maior valor acrescentado. Simultaneamente, a apreciação do euro irá contribuir para diversificar a nossa estrutura produtiva, incentivando a emergência de novos sectores industriais intensivos em tecnologia e criatividade.

Para além destes factores exógenos, haverá que ter em conta os problemas estruturais da nossa economia. Os governos e os agentes económicos, de uma forma geral, enfrentaram (e continuam a ter que lidar com) três problemas que acabaram por ter efeitos penalizadores na economia e na sociedade portuguesa. Por um lado, temos o esgotamento do modelo de crescimento económico prosseguido até muito recentemente. Por outro lado, tivemos a recessão atravessada pela economia mundial nos derradeiros anos, de que a UE ainda não se libertou plenamente. Finalmente, há que ter presente a necessidade urgente e inadiável do país adoptar políticas de consolidação orçamental. Aliás, a incerteza em torno da consolidação orçamental tem tido forte influência na economia, particularmente no que se reporta ao relançamento do investimento.

Quanto ao sector externo, segundo a Comissão Europeia (Banco de Portugal, 2005), este não deverá condicionar o crescimento económico por três motivos: em primeiro lugar, porque o abrandamento do aumento dos custos de trabalho e da inflação deverão contribuir para a competitividade das exportações, apesar do contexto de crescimento ligeiramente mais moderado esperado dos mercados de exportação; em segundo, porque em 2006 as exportações terão como factor impulsor os desenvolvimentos específicos aguardados no sector automóvel; por último, porque, do previsto arrefecimento da procura interna, resultará uma diminuição na procura de importações, o que terá efeitos positivos na Balança Comercial portuguesa.

Para fazer face à concorrência internacional, Portugal necessita de implementar uma nova estratégia de crescimento assente numa radical alteração da sua estrutura económica que lhe permita, no mesmo passo, alterar o seu padrão de especialização. No que se refere ao IDE, “O caminho para uma nova estrutura económica passará pela atracção do Investimento Estrangeiro Estruturante” (SANTOS, 2005). É, também, consensual que, no médio prazo, necessitamos de efectuar urgentes reformas estruturais que criem uma envolvente que torne o nosso país mais competitivo, mais eficiente e mais qualificado. Quanto aos fundos estruturais, o novo Quadro Comunitário de Apoio para o período de 2007 a 2013, em negociação, não terá os cortes dramáticos que todos esperavam, sendo que se acredita que será orientado para o intangível (educação, investigação e inovação). Esta orientação dos fundos estruturais será a mais adequada para ir ao encontro das alterações no padrão de especialização produtiva do país.

6. CONCLUSÃO

O alargamento das regras da economia de mercado à maioria dos países do mundo, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a presença das multinacionais nas economias nacionais trouxeram dificuldades acrescidas às empresas que operam nos mercados domésticos. No caso português, as dificuldades são redobradas em razão do recente alargamento da União Europeia aos países de Leste e dos problemas estruturais que a nossa economia atravessa, na sequência da criação da moeda única e das exigências impostas pelo cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) a que se obrigaram os países da zona Euro. Ao mesmo tempo, as empresas estrangeiras que nas décadas de 80 e 90 demandaram o país viram-se agora para mercados mais atractivos, por força quer da proximidade geográfica aos mercados de consumo quer dos custos salariais praticados nesses lugares alternativos.

Confrontadas com estes desafios, as empresas nacionais encontram-se numa encruzilhada: por um lado, as pressões competitivas internas têm aumentado com a entrada de concorrentes internacionais, reduzindo as quotas de mercado que viabilizavam o seu negócio; por outro lado, por força da integração europeia e da globalização dos mercados, são desafiadas a prosseguir os caminhos da internacionalização,

sendo certo que esta via não é fácil nem está ao alcance de todas

Há que ter presente que o contexto actual é de aceleração da globalização. Existe uma nova geografia de localização industrial, estruturada sob as novas regras do comércio internacional, e uma nova configuração da cadeia de valor puxada pelo consumidor. Em termos futuros, a lógica prevalecente será a dos mercados de concorrência global. A concorrência deixa de ser enviesada pelo sistema de restrições quantitativas, o que se traduz numa pressão para a descida de preços, que vem juntar-se à tendência para a diminuição das taxas aduaneiras.

BIBLIOGRAFIA

- Álvares, Pedro (1986), Portugal na CEE, Estudos e Documentos, n.º 222, Publicações Europa América, Lisboa.
- Cadima Ribeiro, J. e Freitas Santos, J. (2001), “O alargamento da União Europeia aos Países da Europa Central e Oriental: implicações para Portugal”, Como está a economia portuguesa?, Edição do CISEP/ISEG, Lisboa.
- Fernandes, António José (1992), A Comunidade Europeia: estrutura e funcionamento, objetivos e actividades, Editorial Presença, Lisboa.
- Ferraz, António (2002), Economia Monetária e Internacional – Teoria e Prática, Escolar Editora, Lisboa.
- Jesus, Mário de (2005), “Portugal deve olhar a China”, Economia Pura, n.º 71, Maio/Junho, p. 127-130.
- Mendonça, António (1997), “O Investimento Directo Estrangeiro em/de Portugal”, em Romão, António (Coord.), Comércio e Investimento Internacional, ICEP, Lisboa, pp. 153-198.
- Neto, Henrique (2004), “Que retoma económica?”, Economia Pura, n.º 65, Julho/Agosto, p. 13-14.
- Santos, Vítor (2005), “Euro forte uma nova disciplina competitiva”, informar Portugal, N.º 3, Maio.
- Silva Lopes, José da (1996), “A economia portuguesa desde 1960”, em Barreto, António (Org.), A situação social em Portugal, 1960-1995, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, pp. 233-303.

SÍTIOS VISITADOS

www.bportugal.pt

www.ine.pt

www.portugaltexil.com

www.iapmei.pt

europa.eu.int

www.revistatexil.com.br

www.oecd.org