

2º Relatório anual

Resumo

A Financeirização da Economia Portuguesa

João Rodrigues, Ana Cordeiro Santos e Nuno Teles

O relatório analisa de forma aprofundada todo o processo de financeirização da economia e da sociedade portuguesa e como a natureza específica de um contexto semiperiférico europeu se traduziu em relações inesperadas em diversas atividades de provisão de bens e serviços e está a moldar o destino das próprias políticas públicas.

Primeiro, mostra-se como essa financeirização da economia portuguesa, num contexto da moeda única europeia, contribuiu fortemente para a ilusão de uma convergência com outras regiões europeias, mesmo quando havia sinais do seu contrário, como a estagnação da acumulação de capital doméstico. O envolvimento cada vez maior da finança no quotidiano dos agregados familiares contribuiu ainda mais para essa ilusão, sempre congratulada por faixas largas e politicamente influentes da população, apesar de se estar a esculpir progressivamente uma sociedade mais desigual. A recente crise quebrou todas essas ilusões, expondo a necessidade de uma escolha urgente: a desfinanciarização da sociedade ou o contínuo declínio socioeconómico.

Segundo, o relatório anual aborda como as opções políticas - ou ausência de uma pública de habitação - acabaram por contribuir profundamente para a recentragem do sector financeiro português na expansão de crédito tanto para a construção de alojamentos e serviços associados, como na concessão de crédito para a aquisição desse alojamento privado, moldando a própria política pública de habitação.

Espelhando a sua condição semiperiférica, a evolução do sector financeiro português reproduziu, com um notável desfasamento temporal, a tendência dos países do centro, tendo sido fortemente conduzida por fatores externos,

nomeadamente o processo de integração europeia e a criação da União Económica e Monetária (UEM). Foram as mesmas políticas de privatização da banca, de abolição dos controlos de capitais e de desregulamentação e descompartimentação dos mercados financeiros, a par da inovação tecnológica neste domínio, que contribuíram igualmente para a crescente influência dos mercados financeiros na atividade das famílias, das empresas e do Estado português.

O Estado contribuiu fortemente para este resultado, através dos avultados apoios públicos à aquisição da casa própria, mediante bonificações associadas aos empréstimos e aliciantes incentivos fiscais. O resultado traduziu-se, de forma impressionante, no crescimento exponencial da dívida das famílias portuguesas num muito curto espaço de tempo.

A política de habitação promovida pelo Estado, assente num modelo de provisão de alojamentos baseado no mercado, beneficiou também o sector financeiro, tanto mais que a centralidade da habitação no negócio bancário não se limitou ao crescente endividamento das famílias. O crescimento da construção de alojamentos familiares levou também ao aumento quase exponencial da dívida das empresas de construção. Ou seja, a banca financiou não só a compra da habitação pelas famílias como a sua construção e serviços associados, controlando a produção e provisão deste bem essencial. E os ganhos foram duplos, pois a banca conseguiu não só capturar parte dos lucros dos construtores na esfera da produção como extrair ainda uma parte dos salários dos trabalhadores com o endividamento hipotecário.

A deterioração da posição competitiva da economia portuguesa na arena internacional, ligada a adesão a uma moeda europeia sobrevalorizada para o contexto nacional, teve igualmente o seu papel. Sem possibilidade de desvalorizações competitivas, os incentivos à acumulação de capital doméstico voltaram-se deste modo para sectores protegidos da concorrência internacional, entre os quais, nomeadamente, a construção e o imobiliário, penalizando assim, em termos relativos, as atividades produtoras de bens transacionáveis, o que agravou o desequilíbrio externo e a crescente dívida ao exterior.

A imbricação entre o sector financeiro e a habitação em Portugal fomentou igualmente o desenvolvimento de novos mercados financeiros no país, seja através do surgimento de novos atores, como os Fundos de Investimento Imobiliário, seja através de novos instrumentos financeiros, como a titularização de créditos hipotecários. Estas transformações permitiram por sua vez à banca captar novos capitais e aumentar a sua liquidez, o que possibilitou sustentar a concessão de crédito quando a economia estagnou na década 2000.

Contudo, a crise financeira de 2008-09 fez estremecer o equilíbrio frágil que se formou entre a banca, a construção e a habitação. Sendo certo que o setor da construção já se encontrava em dificuldades com a estagnação económica e o progressivo fim dos apoios públicos à compra de habitação própria, a crise agravou a situação destes sectores, sobretudo a partir de 2011 com o pedido de financiamento externo à Troika, composta pelo Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional.

As políticas de austeridade prosseguidas desde então produziram níveis historicamente elevados de desemprego, uma acentuada quebra do rendimento das famílias e um mais dificultado a acesso a bens e serviços públicos, colocando a descoberto a vulnerabilidade das famílias portuguesas face à instabilidade económica e financeira do país. O crédito malparado nas carteiras dos bancos disparou, o acesso ao crédito hipotecário tornou-se mais restritivo, e o mercado imobiliário paralisou.

Embora ainda não seja muito discernível, é expectável que o setor da habitação venha a registar profundas transformações no futuro. O retrocesso económico e social do país nos últimos anos condiciona a compra de casa própria, com e sem recurso ao crédito hipotecário, o que pode tornar o arrendamento numa opção mais atrativa, senão mesmo a opção viável para uma proporção cada vez mais significativa das famílias portuguesas. Por outro lado, as reformas previstas, que visam estender o processo de liberalização do valor das rendas, podem vir a impulsionar a oferta de alojamentos familiares para arrendamento. Desse modo, o mercado de arrendamento privado pode sair reforçado com a crise, estimulado por um previsível aumento da procura devido à contração do mercado de crédito hipotecário, e por um aumento da oferta, dado o fortalecimento dos direitos dos proprietários dos alojamentos familiares.

A habitação tornar-se-á, então, um bem de mais difícil acesso, colocando em risco a população mais idosa e desfavorecida, que beneficiava de rendas fixadas administrativamente e que se confrontará, deste modo, sem alternativas perante a exiguidade da habitação social e um Estado financeiramente exaurido. As condições de habitabilidade poderão por isso degradar-se significativamente, à medida que a partilha da habitação entre várias gerações emerge como última solução, numa renovada e inusitada adaptação da Sociedade Providência. Os desequilíbrios no sector poderão aliás atingir a máxima contradição: o aumento das carências de alojamento, concomitante com o aumento de alojamentos vagos, que vão sendo abandonados porque as famílias deixarão de ter condições para suportar os encargos com a habitação. E nas complexas interações dos mecanismos e estratégias de

provisão, relativos ao Estado, mercado e comunidade, está ainda por descortinar até que ponto, face às transformações induzidas pela própria crise, existem energias e capacidades de adaptação aos desenvolvimentos que parece ser possível antever.

Em terceiro lugar, o relatório aborda o impacto da financeirização no sector da água e como essa penetração está a conduzir a política pública para a sua progressiva privatização. Este é, aliás, um sector paradigmático das vantagens e desvantagens do processo de integração, bem como dos desafios com que hoje o nosso país se depara.

O sector da provisão e tratamento de água em Portugal é uma das histórias de maior sucesso no nosso país das últimas décadas. Com investimento crescente ao longo dos últimos vinte anos, a cobertura de água potável atinge hoje praticamente todos os agregados familiares nacionais, com o saneamento e tratamento de esgotos a atingir cerca de três quartos da população. Este progresso não pode ser desligado do acesso a fundos estruturais europeus das últimas décadas. Contudo, também foi o processo de integração europeia que contribuiu decisivamente para a crescente neoliberalização do sector, crescentemente comandado segundo os ditames da finança. Com a quase total ausência de investimento público financiado pelo orçamento, o sector dependeu do acesso a fundos europeus e, sobretudo, ao endividamento, doméstico e internacional. Hoje, os custos financeiros pesam cada vez mais num sector onde a recuperação total de custos através das tarifas cobradas às famílias é imposta pela regulação estatal.

A análise concreta de um sistema de provisão concreto permite indicar a variabilidade potencial dos processos gêmeos de financeirização e de neoliberalização, a sua plasticidade e capacidade de adaptação às especificidades de um setor ainda maioritariamente de propriedade pública: da empresarialização a instrumentos de mimetismo do mercado, passando pela institucionalização da recuperação total de custos ou pelo endividamento em toda a sua panóplia de instrumentos. No quadro da atual crise, o acesso universal a um bem tão essencial como a água pode estar ameaçado pelo peso do endividamento do sector e pela pressão para a privatização, resultado de um modelo de investimento e gestão pouco contestado ao longo de décadas. O controlo municipal (e democrático) da provisão de água juntos dos consumidores finais está hoje em profundo recuo. Por outro lado, o setor financeiro, a par do setor da construção foi um dos principais beneficiários da sua evolução num sentido neoliberal, que poderá culminar na privatização das principais empresas do setor, destacando-se uma reestruturada Águas de Portugal (AdP).

Em quarto lugar, o relatório aborda a forma como a financeirização da economia portuguesa está igualmente a influenciar a proteção social. A par de uma acumulação de iniciativas políticas, feita em diversas vagas, que culminou no desenho das diversas versões do Memorando de Entendimento com a Troika, o Estado - sob pressão externa e do sector financeiro - tem sido o pivot de progressivas alterações no sistema de Segurança Social, tendente a uma redução acentuada e rápida da proteção das diversas eventualidades e, concomitantemente, a um incentivo da procura de soluções individuais de proteção social, como refúgio de uma crise imposta na Segurança Social. O resultado acumulado da desproteção alcançada e a fraca esperança de uma solução para o empobrecimento nacional, contribui para a progressiva descrença na possibilidade da manutenção de um sistema de repartição de Segurança Social, conduzindo para uma evasão às contribuições que contribuirá para o estrangulamento financeiro de um sistema de proteção tal como o conhecemos e que tenderá para a sua transformação num Estado de proteção de mínimos, acentuando a desigualdades social.

Em quinto lugar, o relatório desenvolve a explanação da necessidade de uma opção pela desfinanceirização da economia e a da sociedade portuguesa, reduzindo o elevado endividamento externo e reforçando o controlo público do sector financeiro, que possam reverter este processo em curso e contribuir para uma estratégia de desenvolvimento para o país.