

O modelo económico alemão

O papel da Alemanha na Europa foi sempre importante, mas adquiriu mais relevância nos últimos anos, por causa da crise financeira que abalou fortemente os países periféricos, mas que nela foi relativamente suave. Este resultado tem a ver, sem dúvida, com o seu “modelo económico”, o conjunto de instituições, práticas, políticas e culturas que dão a esse país uma característica própria. É um modelo exportável?

Os principais traços do modelo alemão remontam ao primeiro Governo eleito depois da segunda guerra mundial, em 1948, e inspiram-se na economia social de mercado (ESM). Foi obra intelectual da chamada escola de Friburgo dos anos trinta, e baseava-se no livre mercado interno (ausência de regulação) e externo (economia aberta), mas também num papel ativo para o Estado como guardião do sistema (por exemplo, mediante uma política ativa de concorrência), como responsável pelas infraestruturas e, sobretudo, na vertente social, como corretor dos possíveis erros do mercado, principalmente na distribuição da riqueza e no sistema de segurança social.

Do mesmo modo, alguns traços macroeconómicos do modelo alemão que chegaram aos nossos dias baseiam-se nas teorias da ESM: ênfase numa inflação moderada, administrada por um banco central independente do Governo, o Bundesbank; uma política fiscal que procure um orçamento equilibrado e um baixo nível de dívida pública, além de uma balança de pagamentos sem desequilíbrios importantes, com uma taxa de câmbio estável.

A ESM já não é hoje o modelo teórico da política económica alemã, mas algumas das suas características mantiveram-se, não sem sofrer períodos de inflação, desequilíbrio das contas externas e públicas, conflitos sociais e, sobretudo, com a grande mudança que exigiu a reunificação com a República Democrática Alemã.

As condições que impõe a Alemanha para ajudar outros países da zona euro a ultrapassar as suas crises têm muito a ver com o seu modelo económico.

Caraterísticas de um modelo

O modelo económico alemão atual, com risco de simplificar demasiado, pode ser resumido assim:

- A Alemanha é uma economia aberta. A exportação atua como motor, também pela sua capacidade de inovação e de arrastar outros setores.
- A chave do crescimento não está no consumo, mas na exportação (e no investimento).
- A capacidade exportadora baseia-se na qualidade e na tecnologia, não em baixos custos. Não obstante, os custos sobem pouco, graças ao crescimento da produtividade e da inflação baixa e estável.
- O nível de vida da sua população é alto, porque a produtividade por empregado o é também.
- Um importante fator determinante da qualidade, do progresso tecnológico e da eficiência é um sistema educativo de qualidade, nas suas diversas etapas, sobretudo na formação profissional (modelo de aprendizagem).
- A indústria manufatureira ocupa um lugar central, tanto no produto interno bruto (PIB) como no emprego, especialmente a indústria de bens de capital.
- As pequenas e médias empresas, por seu lado, são muito sólidas e prósperas, graças ao aproveitamento da tecnologia, à formação do pessoal e à segmentação do processo produtivo em subprocessos, em que essas empresas colaboram com as grandes.
- Os salários são relativamente altos, mas o seu crescimento é moderado, porque a inflação também o é, e porque as necessidades sociais estão bem atendidas.
- A moderação salarial depende, muito, da concertação social na qual participam os Governos (federal e estaduais), as empresas e os sindicatos (e, por vezes, também os bancos).

- Os sindicatos são fortes, mas cooperantes, conscientes de que a sua força reside na conservação da vantagem competitiva, e sobretudo na exportação. Não exercem um poder político próprio e habitualmente apoiaram a reconversão profissional dos trabalhadores e o avanço tecnológico como meios para manter a competitividade e criar emprego.
- O Estado alemão caracteriza-se por ser formado por um conjunto de instituições interrelacionadas mas independentes, nos diferentes níveis, federal, estadual e local, baseado na Ordnungspolitik, um conceito hegeliano que atribui ao Estado o papel de assegurar a unidade e a ordem na vida do país.
- O financiamento das empresas baseia-se mais nos bancos do que no mercado de capitais. Trata-se de uma banca universal, não especializada, e que participa não só no financiamento, mas também na propriedade e, inclusivamente, na direção ou supervisão de não poucas empresas, envolvendo-se nos seus problemas quando necessário. O papel do mercado de capitais como dinamizador das empresas é muito mais limitado do que nos países anglo-saxónicos. Isto mudou com o tempo. Mas, mantêm-se as diferenças com o modelo financeiro anglo-saxónico.
- A baixa inflação depende, em boa parte, de um banco central independente, cujo objetivo é a estabilidade dos preços: o Bundesbank antes, o Banco Central Europeu (BCE) agora.
- A política fiscal procura não ser expansiva. O modelo não funciona na base de estímulos fiscais nas fases de recessão; o aumento da despesa nos anos 90 foi uma necessidade política, quase patriótica, imposta pela unificação.
- O Estado Social está muito desenvolvido, mas não se baseia num aumento contínuo de benefícios.
- Os impostos são altos, mas estáveis.
- O défice público é reduzido, o que agrada aos mercados financeiros. A dívida soberana alemã é, atualmente, a dívida europeia sem risco, por definição.
- Exportações fortes, manutenção da competitividade e políticas internas não expansivas, apontam para um importante *superavit* na balança de pagamentos por conta. A economia nacional, pública e privada, é superior ao investimento (em particular, a economia das empresas, graças à moderação salarial e à elevada produtividade).
- O *superavit* por conta implica que a economia alemã se projete para fora, em boa parte, na forma de investimentos no exterior.

Pesado, mas funciona

A muitos economistas e políticos, sobretudo norte-americanos, mas também de outros países, o modelo alemão parece uma aberração: o peso do Estado é demasiado grande; a concertação social introduz um fator de rigidez, que trava a inovação; o poder dos sindicatos é excessivo; a ausência de políticas monetárias ativas (mais do que a estabilidade dos preços, defendida em extremo na Alemanha) e de benefícios fiscais são um obstáculo para fazer frente às perturbações a curto prazo; o Estado Providência é demasiado generoso e os impostos demasiado altos...

Enfim, tudo isto parece ser, para alguns, uma receita para o fracasso. Como se dizia às vezes do beoiro, não pode voar. E, no entanto, voa. Do mesmo modo, o modelo alemão funciona, mesmo que não tenham faltado dificuldades e retrocessos.

O mercado de trabalho e o desemprego

A evolução do mercado de trabalho e, sobretudo, o seu comportamento durante a recente crise financeira, é um bom exemplo de como funciona, na prática, o modelo alemão. Com efeito, embora o PIB tenha caído 4,7% em 2009, o nível de emprego manteve-se e a taxa de desemprego chegou, nos finais de 2010, a níveis inferiores aos da expansão económica anterior.

Isto contrasta com a situação do mercado de trabalho nos anos 90, quando se chegou a chamar à Alemanha "o doente europeu". Essa situação atribuiu-se então aos elevados níveis de proteção do emprego, aos altos custos laborais e à estrita regulação do mercado de trabalho. Para fazer face a esses problemas, puseram-se em marcha reformas profundas, sobretudo em 2003 e 2004, especialmente através das chamadas "reformas Hartz".

Concretamente, as reformas Hartz incluíram a desregulação do emprego temporário, a redução da proteção por desemprego, a mudança nos incentivos dos desempregados para que fossem ativos na procura de uma nova ocupação e o consequente endurecimento das normas para obter esses benefícios, a privatização das agências de colocação e a reorganização das repartições públicas, as mudanças nos esquemas de criação de emprego, etc. Foi a reforma Hartz IV, que entrou em vigor em janeiro de 2005, a que estabeleceu especialmente a integração dos benefícios por desemprego e assistência social num novo esquema de proteção dos desempregados, que considera, entre outros critérios, as suas admissões.

Estima-se que, graças a estas medidas, a taxa de desemprego estrutural a longo prazo se reduziu até 6,25%, em contraste

com os 8%, que teriam vigorado antes de levar a cabo essas ações. E, algo muito importante no modelo alemão: recuperou-se a competitividade internacional, mediante a redução de custos laborais unitários, resultado em que a cooperação de todos os agentes sociais foi particularmente importante.

A evolução do emprego e do desemprego na Alemanha desde 2007 mostra o sucesso dessas medidas e a sua consistência com o modelo.

Nestes anos de recessão internacional e elevado desemprego em muitos países, a Alemanha quase não aplicou planos de estímulo fiscal e pôs a ênfase no que se chamou a "resposta alemã" à crise: alargamento do emprego a tempo parcial, sobretudo nos setores industriais, e ajuste do tempo de trabalho, de modo a que se reduzissem os custos laborais sem aumentar a taxa de desemprego.

Contudo, a continuidade dessas práticas pode pôr em perigo os ajustes estruturais, que serão necessários devido às mudanças tecnológicas e demográficas e à crescente concorrência internacional. E aqui entrarão em jogo novos elementos do modelo, como a formação profissional, que deverá estender-se para incluir também trabalhadores de baixa qualificação, especialmente imigrantes.

É aplicável o modelo alemão noutros países?

Tendo em conta o que foi dito anteriormente, torna-se compreensível a atitude que os alemães parecem mostrar acerca dos países da periferia. Estes dirigem o seu olhar para a Alemanha, pedindo compreensão e ajuda para os seus problemas de perda de competitividade, alto défice público, elevados níveis de dívidas pública e privada, crises das suas instituições financeiras, altos prémios de risco e dificuldades de acesso aos mercados financeiros, mal-estar social, etc. A receita que a Alemanha está a recomendar é a que deriva do seu modelo: reduzir o défice e o endividamento público e privado, aumentar a economia, corrigir a perda de competitividade, flexibilizar o mercado laboral, recapitalizar os bancos, etc. E apoiam isto, provavelmente, por três razões.

A primeira é que essas recomendações coincidem com o modelo alemão, que funcionou até agora e, portanto, não há razões para recomendar outro diferente.

A segunda razão é que as instituições financeiras alemãs fizeram aplicações fortes na dívida pública e privada dos países periféricos, de modo que lhes interessa que esses países continuem a ser solventes e que cumpram as suas obrigações financeiras, sendo isso possível se esses países devedores seguirem a receita do modelo alemão.

A terceira razão é paralela à segunda: no caso de ter de ir ajudar os países periféricos, os seus governos e os seus bancos, a Alemanha terá de ser o primeiro garante e quem vai contribuir com a maior quantidade de fundos.

Tudo isto explica que o país germânico procure evitar a falência dos países periféricos, mas comprometendo neles o mínimo de recursos. Deste modo, procura evitar o "risco moral", quer dizer, a situação em que um país fortemente endividado, que iniciou uma política de austeridade para poder fazer face às suas obrigações financeiras, venha a reduzir os seus esforços quando se lhe promete ajuda.

Problemas da austeridade

Mas isso apresenta alguns problemas. Um: a austeridade que se está exigindo aos países devedores agrava a recessão, o que conduzirá a mais défice e, portanto, à necessidade de mais austeridade, num círculo vicioso. Não seria mais lógico suavizar essa exigência? O argumento económico a curto prazo é claro, mas também há que considerar o argumento de risco moral, anteriormente mencionado. E um argumento político: nesse caso, o governo alemão teria que justificar perante os seus concidadãos que, contradizendo os seus compromissos anteriores, está disposto a ajudar outros países, contrariando o seu próprio modelo e, portanto, contra a disposição dos seus cidadãos. Daí a Alemanha, provavelmente, manter as suas exigências sobre os países devedores até que a corda esteja a ponto de se partir, mas, provavelmente, não mais além.

Outro problema: será que convém à Alemanha a partilha pelos seus sócios do seu modelo? No passado, as exportações alemãs beneficiaram do excesso de gasto dos países periféricos; se estes moderam as suas importações, isto prejudicará a indústria germânica. Mas esta não é uma objeção séria, dentro do modelo alemão. É verdade que o país beneficiou das expansões dos países devedores, mas a sua fortaleza não radica tanto na procura dos periféricos, mas na qualidade e na inovação da sua indústria, pelo que alguns anos de recessão em certos membros da União Económica e Monetária (UEM) europeia não provocariam a quebra do modelo alemão.

Além disso, os mercados de referência para a Alemanha hoje não são tanto os europeus, mas sim os dos países emergentes.

Afirma-se frequentemente que o modelo alemão não se pode exportar para outros países, por razões relacionadas com a cultura ou a mentalidade do país. É verdade, mas a cultura também se transforma. O modelo alemão não pode aplicar-se, por exemplo, diretamente a Espanha, se esta não levar a cabo um conjunto de reformas que o permitam ou, melhor ainda, que a obriguem a transformar-se numa sociedade mais eficiente, mais económica e mais cuidadosa com as suas

contas públicas. E a isso se dirigem as reformas que a economia espanhola está a levar a cabo.

Deve, portanto, converter-se a Espanha numa economia de alta eficiência, especializada em bens de capital para a exportação? Não, necessariamente: o relevante aqui são os aspetos do modelo, como a flexibilidade laboral (não importa para que tipo de bens e para que mercados), a sustentabilidade do Estado Providência, a estabilidade das contas públicas, a preferência por uma inflação baixa e estável (o que envolve os sindicatos espanhóis), etc. Isto é, resumindo, o que pretende o futuro Tratado fiscal. E isso parece necessário para um país como a Espanha, que é, e pretende continuar a ser, um membro desse clube que é a moeda única.

As responsabilidades da Alemanha

A última questão é o papel que a Alemanha deve desempenhar na transição dos países periféricos para esse futuro que, como disse-mos, parece exigir uma aproximação ao modelo alemão. Quando um conjunto de países decidiram formar em 1999 a União Monetária Europeia, estavam a tornar-se parceiros de um projeto muito ambicioso. Naquele momento, deixaram-se muitas coisas no ar, particularmente a estratégia fiscal necessária para que a moeda única funcionasse; e nos anos seguintes não se fez nada para solucionar essas carências, pois até se agravaram, entre outras razões, devido à iniciativa da Alemanha e França, em 2005, de desvirtuarem o Pacto de Estabilidade e Crescimento, quando não cumpriram as regras fiscais que agora estão a exigir aos seus parceiros em dificuldades.

Em 2010, estalou a crise da dívida soberana, tendo a Alemanha e outros países centrais ignorado o problema. Mas ele existia e era de todos: da Grécia, mas também dos bancos alemães, do euro e da construção europeia. Tiveram que se envolver, de má vontade, mas cada vez mais. E terão de continuar a fazê-lo, pois, dizem alguns observadores, a Europa tem-se construído por sucessivas crises.

A insolvência dos devedores é, antes do mais, responsabilidade sua, mas não há dúvida de que os credores também têm alguma culpa. A Alemanha tem várias responsabilidades, se não culpas, pela situação atual: os seus bancos contribuíram de boa vontade para a bolha imobiliária espanhola ou para o crescimento da dívida grega, e não podem olhar de soslaio a sua parte de responsabilidade nisto; o Governo alemão não trabalhou o suficiente para uma solução dos problemas institucionais da zona euro, e isto também os torna corresponsáveis pelas consequências desse abandono; e agora a Alemanha é o país líder da Europa, e não pode ignorar os seus problemas, mesmo que os alemães não se sintam culpados. Obviamente, isto não significa que toda a

culpa seja da Alemanha, mas parece razoável concluir que terá de ter um maior envolvimento na solução dos problemas dos seus parceiros, mais do que recordar-lhes e exigir-lhes a disciplina a longo prazo.

Este artigo é uma versão abreviada do publicado em "IESE Insight" (outubro 2012).

Antonio Argandoña

(Professor de Economia na IESE Business School)

(com autorização de www.aceprensa.pt)