

Objetivo Crescimento

DISCRIMINAÇÃO POSITIVA PARA BENS E SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS

Em Portugal, a integração na Zona Euro tem beneficiado mais as produções não transacionáveis do que as transacionáveis

As ligações examinadas, em artigo anterior, entre crescimento económico e balança de pagamentos têm muito a ver com a distinção entre bens e serviços *transacionáveis* e *não transacionáveis*.

Em termos gerais, os primeiros são os que estão expostos à concorrência de outros países, quer no mercado interno, quer nos mercados de exportação. Os segundos escoam-se praticamente apenas no mercado interno, não encontrando aí pressões provocadas pela concorrência de outros países. A distinção não é, porém, estática. Bastam alterações significativas da taxa de câmbio ou nas condições do comércio de uma região (por exemplo, uma estrada nova ou outro sistema de licenciamento das importações) para que um produto ou serviço não transacionável passe a transacionável ou vice-versa.

As informações estatísticas referentes a setores económicos não separam os transacionáveis dos não transacionáveis. Para contornar a dificuldade, o presente texto toma a indústria transformadora como representativa do sector transacionável e o dos serviços como indicador das atividades não transacionáveis. É uma aproximação muito imperfeita: os transacionáveis deveriam incluir o turismo, os transportes internacionais, a agricultura e a energia e os não transacionáveis deveriam abranger a construção. Apesar disso, podem extrair-se indicações úteis e significativas.

A adesão ao euro trouxe disparidades radicais no funcionamento dos mercados das duas classes de bens e serviços. Face à impossibilidade de ajustamentos cambiais, as produções transacionáveis ficaram completamente expostas aos efeitos das variações de preços, de salários, de custos fiscais e de taxas de juro. Nos bens e serviços não transacionáveis, as condições são acentuadamente diferentes: se não houver ativa concorrência interna (como efetivamente sucede em diversos setores dos mais importantes da economia nacional), os preços podem ser marcadamente diferentes dos de outros países e imediata e integralmente ajustados às variações de custos. Com efeito, ao contrário do que muitos economistas sustentam, a concorrência é muito reduzida e distorcida em numerosos setores na Zona Euro, com preços e salários a mostrar pouca flexibilidade

Criaram-se, assim, distorções que explicam muito do que se passou em Portugal na última dúzia de anos.

Em primeiro lugar, há as diferenças nos ritmos de crescimento da produção (a preços constantes); de uma maneira geral, as

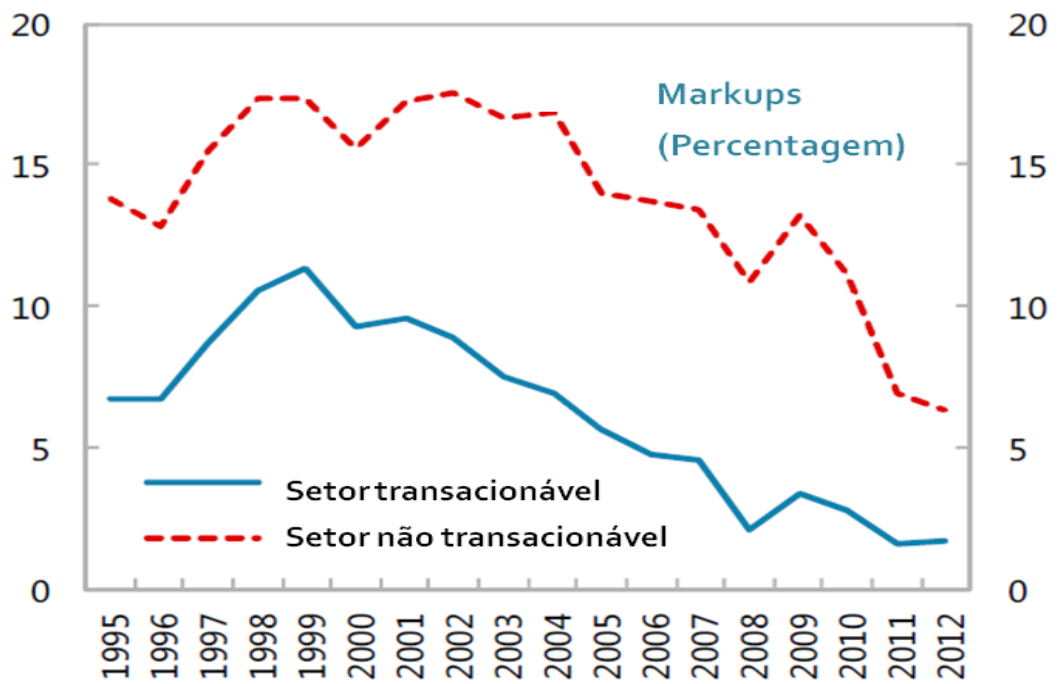
produções transacionáveis cresceram menos que as não transacionáveis.

A indústria transformadora estava em 2012 ao mesmo nível que em 2000; na agricultura houve mesmo uma queda para metade durante o mesmo período; o turismo, nada cresceu de 2000 a 2005 e só nos últimos anos exibiu evolução animadora. Com subidas dignas de realce, só a eletricidade, devido a uma forte substituição de importações conseguida através das energias renováveis (hídricas e eólicas).

No sector não transacionável a trajetória, não sendo brilhante, foi bem melhor. A construção floresceu até 2008, antes de cair numa crise profunda. Mesmo excluindo o turismo, os serviços cresceram cerca de 13% entre 2000 e 2012.

No mesmo período, o emprego na indústria transformadora contraiu-se em 28%, enquanto nos serviços se expandiu 9%. O crescimento da procura interna escoou-se em boa parte nas importações e estas conquistaram mais quota de mercado à indústria do que aos serviços.

Os preços de venda aumentaram muito mais nos serviços do que na indústria. É natural que assim seja, porque em média a produtividade do trabalho tende a progredir mais rapidamente nesta última. O problema está em que a diferença foi claramente maior em Portugal do que na média da União Europeia. Daí resultou que as margens de rendibilidade se tornaram bastante mais atrativas para os não transacionáveis, o que é confirmado eloquentemente pelos gráficos extraídos do Relatório do FMI relativo ao 10º Exame da Troika.



Fontes: INE; Eurostat; estimativas FMI



Fontes: INE; Eurostat; estimativas FMI

Com menos concorrência, as empresas do setor não transacionável têm, em média, funcionado com margens operacionais (markups) bastante mais altas do que as do setor transacionável. As diferenças chegaram nalguns anos a ir até 14% e mesmo a 17%. Em consequência dos efeitos contracionistas da crise sobre a procura interna, as margens do sector não transacionável estreitaram-se e atualmente estão mais próximas das do sector tradicional, embora continuem a ser superiores.

Os aumentos das remunerações por trabalhador, mais elevados em Portugal do que na média da Zona Euro, causaram muito mais dificuldades à indústria do que aos serviços. De 1995 a 2010, as remunerações médias por trabalhador, a preços correntes, aumentaram 76% no conjunto da economia portuguesa e 38 % na média da Zona Euro, tendência que se inverteu depois de 2010. Com um mercado do trabalho a funcionar razoavelmente bem, as subidas tendem a ser não muito diferentes entre os vários ramos da produção. Mas em Portugal a sua evolução trouxe grandes dificuldades ao setor transacionável, que pouco pode repercutir as subidas salariais sobre os preços, face à concorrência internacional; os serviços acomodaram-se sem problemas através de subidas de preços superiores à média da Zona Euro.

Não admira, pois, que o setor não transacionável, principalmente onde a concorrência interna é limitada, (1) tenha sido aquele para o qual os grandes grupos económicos nacionais, com raríssimas

exceções, dirigiram o essencial dos seus investimentos*; 2) tenha também atraído mais o interesse do investimento direto estrangeiro do que o setor transacionável, pelo menos desde o fim da década de 1990, como o confirmam muitas privatizações dos últimos anos (REN, CTT, Aeroportos, etc.); (3) tenha sido o mais beneficiado, pelo menos até à vinda da Troika, pelas políticas públicas (PPP's, concessões, compras públicas, obras públicas, transferências de serviços públicos para o setor privado, etc.), o que não surpreende em razão da influência dos principais grupos económicos sobre o poder político.

O Estado deve discriminar positivamente o setor transacionável

As condições mais desfavoráveis em que têm trabalhado as empresas do setor transacionável justificam plenamente a aplicação de uma política de auxílios discriminatórios a favor desse setor.

Esses auxílios são, porém, anátema para a teoria económica hoje dominante e tendem a ser contrários às regras de concorrência da União Europeia. Além disso, se forem aplicadas com eficácia, levantarão resistências sérias dos grupos económicos mais poderosos, principalmente ancorados em atividades não transacionáveis.

* O único grande investimento privado no setor dos transacionáveis foi na produção de papel (Portucel):€ 600 milhões que geram mais de € 400 milhões de exportações anuais.

Todavia, com soluções moderadas, dossiês bem elaborados e argumentação consistente, teremos a compreensão necessária das autoridades europeias para políticas discriminatórias a favor do setor transacionável; não podemos é utilizar as aproximações voluntaristas e ingénuas que tanto nos caracterizam.

As áreas onde essa discriminação mais se exige são as da aplicação dos fundos do Acordo de Parceria com a UE, das condições de financiamento de projetos (garantias, taxas de juro e acesso a capitais próprios), do apoio à conquista de mercados externos, do financiamento da formação profissional, da investigação aplicada e do aproveitamento da inovação, das condições de acesso às fontes de energia, dos incentivos ao investimento e da captação de tecnologia estrangeira.

Na teoria económica argumenta-se que as intervenções do Estado introduzem distorções nos mecanismos do mercado, impedindo estes de maximizar a eficiência produtiva, mas a verdade é que, na prática, poucos mercados funcionam com a perfeição que lhes é atribuída e as falhas de mercado originam múltiplas ineficiências produtivas (monopólios, oligopólios, concertações e outros esquemas com efeitos similares, desigualdades no acesso ao crédito, externalidades, economias de escala, rigidez de preços e salários, etc.). Essas falhas de mercado justificam intervenções do Estado para corrigir os seus efeitos negativos.

Os que se batem contra as intervenções do setor público e confiam preponderantemente no mercado invocam, porém, um argumento poderoso: as falhas do governo podem ter efeitos sobre a eficiência produtiva ainda mais negativos do que o das falhas de mercado. E,

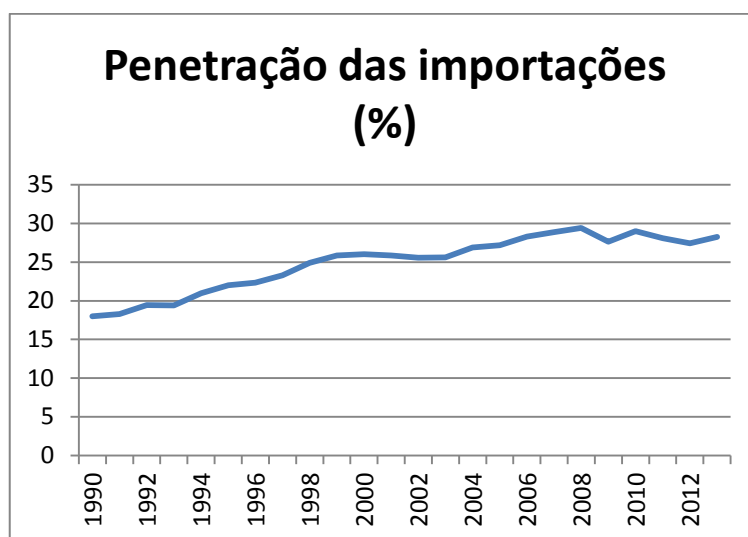
de facto, assim acontece muitas vezes, com inúmeras decisões do setor público a comportar erros caros e perigosos. Em Portugal, têm proliferado os casos de incompetência, de influência de grupos de interesse, de corrupção, de sobreposição de objetivos políticos a critérios económicos, etc.

O combate à corrupção, ao tráfico de influências e à incompetência é, pois, um desafio político que tem de ser enfrentado com mais decisão se quisermos, como é a posição dos autores, combater as ineficiências dos mercados e promover o crescimento do país através de intervenção pública de melhor qualidade.

A penetração das importações

Tanto as vendas de bens e serviços no mercado interno como as exportações incorporam sempre um conteúdo de bens e serviços importados. Por isso, o coeficiente de penetração de importações é uma variável com cada vez mais relevância na política económica.

Representa a parte da procura total (procura interna e exportações) que é abastecida por bens e serviços não produzidos em Portugal. No gráfico que se inclui representam-se, para cada ano, os quocientes entre os valores totais da importação de bens e serviços e a soma da procura interna e das exportações, sempre a preços constantes para afastar a influência das variações dos termos de troca.



O coeficiente, que estava abaixo de 20% em 1990, chegava já a praticamente 30% em 2008. Isso equivale a dizer que as importações conquistaram cerca de 45% do acréscimo da procura total durante o período indicado.

Esta subida contínua tem duas causas principais. Em primeiro lugar, é o reflexo da baixa competitividade internacional das nossas produções transacionáveis. Em segundo lugar, decorre do desenvolvimento do processo de integração na UE, com destaque para o estabelecimento do mercado interno único, a maior abertura desse mercado às exportações das economias emergentes e aos países do leste europeu e, especialmente, a criação da Zona Euro.

Um período de subida rápida foi o de 1996-2000, perante a perspectiva de que Portugal iria ser um dos membros fundadores da Zona Euro e, por conseguinte, a conseguir condições mais favoráveis na negociação de crédito externo. O mesmo se passou em 2003-2010, com um particularmente esfuziante acréscimo da dívida externa para financiar importações.

Depois de 2008, a trajetória da penetração de importações foi consideravelmente alterada. Atacados nos seus rendimentos e apreensivos quanto ao futuro, os consumidores travaram a fundo nos seus gastos de produtos importados. O investimento em maquinaria e material de transporte, cujo conteúdo de importações é alto, também baixou muito. Em consequência, o coeficiente de penetração desceu de 29% em 2010 para 27,4% em 2012, o que muito ajudou à melhoria conseguida na balança de pagamentos correntes. Mas foi sol de pouca dura. A partir do princípio de 2013, e sobretudo em 2014, retomou-se o entusiasmo pelas importações não só de bens de investimento (que bem necessárias são) mas também de bens e serviços de consumo (automóveis, eletrodomésticos, etc.). Esta viragem, com efeitos adversos sobre as possibilidades de re-embolsar a dívida externa, não é de crer, todavia, que possa durar muito: as poupanças internas que a têm alimentado são limitadas e as perspetivas de obtenção de crédito externo não são muito promissoras.

Sem uma política determinada e coerente, não será de esperar uma descida sensível da taxa de penetração das importações que contribua para beneficiar as contas externas e o crescimento económico.

Sendo certo que o governo não voltará a dispor de instrumentos que limitem importações, é essencial concentrarmo-nos em medidas que promovam a competitividade nos transacionáveis, motor de exportações e de resistência à concorrência estrangeira no mercado interno. E, também, que se não tomem medidas que vão em sentido contrário: a redução recente do IRC beneficia

dominantemente o setor dos não transacionáveis onde se geram mais lucros e as receitas perdidas poderiam ser aplicadas em benefícios fiscais focalizados em projetos de investimento no setor transacionável; o subsídio concedido à modernização do parque automóvel é despesa fiscal que desvia consumos da produção interna para o exterior e reduz o emprego nacional.