

3ª CONFERÊNCIA DO BANCO DE PORTUGAL SOBRE “DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO PORTUGUÊS NO ESPAÇO EUROPEU”: UMA SÍNTESE

José A. Ferreira Machado**

No seguimento de idênticas iniciativas ocorridas em 2002 e 2004, o Banco de Portugal organizou no passado dia 10 de Fevereiro uma conferência subordinada ao tema “Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu”. Este artigo propõe-se apresentar um sumário pessoal das comunicações apresentadas bem como das principais consequências de política económica que delas é possível extrair.

O nível de vida de qualquer nação é determinado em última instância pela produtividade dos seus trabalhadores ou seja, pela quantidade de bens e serviços produzidos em cada hora de trabalho. Dada a tecnologia disponível, esta produtividade depende essencialmente da quantidade e qualidade dos factores de produção e da eficiência com que são utilizados. De um modo geral, as comunicações apresentadas abordam alguns aspectos críticos para o crescimento da produtividade nomeadamente, a acumulação de capital humano, a concorrência, o papel dos serviços e as perdas de eficiência associadas aos impostos.

A comunicação de Olivier Blanchard (“*Adjustment with the Euro: The difficult case of Portugal*”) tratou não tanto dos fundamentos do desenvolvimento económico mas, principalmente, da conjuntura económica portuguesa. Para o autor, Portugal defronta-se com sérios problemas económicos: crescimento muito baixo, baixa produtividade, desemprego crescente, e elevados défices corrente e público. Um dos responsáveis pela presente situação foi a contínua sobreapreciação registada desde 1995, e que se traduziu num aumento cumulativo dos custos dos trabalho por unidade produzida face à média da área do euro de 22,3%. Blanchard apontou existirem duas e apenas duas saídas: o crescimento da produtividade ou a redução dos salários nominais. Como realçou, dado o baixo crescimento dos salários na área do euro, o mero congelamento dos salários nominais não produzirá ganhos significativos de competitividade num horizonte temporal razoável. Estas quedas salariais nominais, ainda que difíceis, não são, em tese, diferentes de uma desvalorização cambial e tenderão a ser inevitáveis se o desemprego continuar a aumentar. Existe também uma grande margem para aumentar a produtividade (o tema de algumas das restantes comunicações), mas esta via para o aumento da competitividade é necessariamente lenta. Ao contrário do que é comum pensar, Blanchard não considerou serem os sectores produtores de transaccionáveis ou de alta tecnologia aqueles onde esses ganhos têm necessariamente de ocorrer pois Portugal, em virtude, designadamente, dos baixos níveis de educação e de I&D e da legislação de protecção ao emprego existente não tem vantagens comparativas em sectores de ponta. Ao contrário, mais promissores parecem os serviços em geral e em particular aqueles directa e indirectamente associados ao turismo, lazer e à terceira idade (o modelo Toscano, nas palavras do autor).

Na segunda metade do século XX a produtividade em Portugal cresceu ao ritmo notável de cerca de 4% ao ano. Tomando os EUA como referência, isto significou uma marcada convergência dos níveis de vida. Paralelamente, como em todos os países desenvolvidos, Portugal registou uma profunda

* As opiniões expressas no artigo são da inteira responsabilidade do autor e não coincidem necessariamente com a do Banco de Portugal.

** Universidade Nova de Lisboa.

mudança estrutural traduzida numa perda de peso do emprego no sector primário de quase 40 p.p., e num aumento do peso dos serviços de cerca de 30 p.p. O artigo de Margarida Duarte e Diego Restuccia (*"The structural Transformation and Aggregate Productivity in Portugal"*) quantifica as contribuições relativas da alteração estrutural e da evolução das produtividades sectoriais para o crescimento da produtividade agregada. Os autores mostram que a convergência registada reflecte sobretudo ganhos de produtividade no sector secundário, pois a agricultura e serviços estagnaram relativamente aos EUA. Como a procura de serviços tem uma elasticidade rendimento superior à unidade, estes tendem a ganhar peso no produto à medida que as economias prosperam. Deste modo, a continuação da convergência de níveis de vida depende criticamente de um mais rápido crescimento da produtividade nos serviços.

Não obstante o carácter agregado da análise anterior, o realçar da importância do sector dos serviços é bastante útil numa perspectiva de política económica. Na realidade, sendo os serviços usualmente mais regulados e menos expostos à concorrência que a indústria e, também, mais intensivos em capital humano, um crescimento mais rápido da produtividade requer um aumento da concorrência e uma mais rápida acumulação de capital humano. Estes foram os tópicos de cinco das comunicações à conferência.

A educação é unanimemente encarada como a chave para o aumento da produtividade. Pedro Carneiro (*"Equality of Opportunity and Educational Achievement in Portugal"*) mostra que as variações da educação explicam cerca de metade das variações observadas nos salários dos trabalhadores portugueses (uma medida da sua produtividade), um valor alto por comparação com o de outros países (15% nos EUA e menos do que 30% em diversos países europeus). Paralelamente, a esmagadora maioria dos indivíduos com salários baixos ou desempregados possuem níveis educacionais muito baixos. Aprofundando, o autor interroga-se sobre o contributo relativo da qualidade da escola, por um lado, e do meio familiar, por outro, para o sucesso escolar (medido pelo resultado nos testes PISA realizados por jovens de 15 anos). Tanto a qualidade da escola como as características socio-económicas do meio familiar influenciam os resultados escolares, ainda que, em conjunto, expliquem menos de metade da variabilidade desses resultados. Todavia, as "boas" e "más" escolas não se distinguem, como se poderia pensar, pela disponibilidade de recursos escolares mas, antes, pelo meio familiar dos estudantes que as frequentam. Deste modo, conclui o autor, as condições familiares dos seus colegas de escola são o mais importante determinante do sucesso escolar de um indivíduo. Muito importante é também o facto de se registar uma muito forte associação entre os níveis de educação de pais e filhos: uma criança cujos pais tenham menos que a educação primária tem mais de 90% de probabilidade de nunca completar o secundário, enquanto que praticamente todos os descendentes de pais com um grau universitário completam pelo menos o secundário. Alterar significativamente o nível educacional médio da força de trabalho é, pois, uma tarefa de gerações e as políticas tradicionais assentes no aumento dos recursos escolares terão aí um efeito muito limitado. O meio familiar, conclui Carneiro, deve ser levado em consideração no desenho das políticas educativas que deverão actuar ao nível da família muito antes da criança ingressar no sistema escolar.

A educação formal não é a única forma de aumentar as qualificações e aptidões da força de trabalho. Rita Almeida e Pedro Carneiro (*"On-the-Job Training: Estimating Returns Using Firm Level Data"*) notam que mais de 50% do capital humano acumulado durante uma vida activa típica resulta de investimento pós-escolar, em particular de treino no local de trabalho. Os autores estimam que a taxa de retorno deste investimento em treino tem uma elevadíssima dispersão: existem empresas para as quais é muito baixa e onde, portanto, investir em treino não é uma boa opção, enquanto que outras apresentam níveis de investimento sub-ótimo. Se bem que as razões desta situação não resultem claras do estudo, é seguro inferir que políticas indiscriminadas de incentivo ao treino nas empresas constituem uma estratégia a evitar.

Para além dos seus efeitos directos, a educação e o treino têm também efeitos indirectos na produtividade. Como o artigo de Cátia Batista (*“Joining the EU: capital Flows, Migration and Wages”*) mostra, a tecnologia em Portugal pode caracterizar-se empiricamente pela complementaridade entre capital físico e humano. Esta complementaridade implica que quanto mais qualificada for a força de trabalho mais produtivo será o capital físico e, portanto, mais rentável o investimento em Portugal.

Tornar empresas e trabalhadores mais produtivos é, certamente, uma forma de aumentar a produtividade agregada da economia. Luís Cabral (*“PME’s em Portugal: Factos, Teorias e Consequências para Política Económica”*) chama a atenção para uma alternativa: o processo de selecção das empresas. Muitos aspectos da estrutura empresarial da economia portuguesa são bastante semelhantes à da maior parte dos países europeus: elevadas taxas de rotação, mais baixa probabilidade de sobrevivência das empresas menores, mais elevadas taxas de crescimento (condicionais em terem sobrevivido) das empresas mais pequenas. A fracção de empresas com menos de 20 trabalhadores e o seu peso no emprego é também notavelmente semelhante nos diversos países. Num aspecto é Portugal diferente: a produtividade média é cerca de metade da dos líderes europeus. Todavia, como o autor chama nota, olhar para a produtividade média é grandemente enganador pois, em cada sector coexistem empresas de baixa produtividade com as de elevada produtividade: 10 a 20% das empresas são estimadas ter mais do dobro da produtividade média do sector. Uma tal dispersão é, na realidade, bastante natural se atendermos à incerteza sobre custo e procura associada a qualquer negócio. Dada esta dispersão, se, de algum modo, fosse possível transferir recursos das empresas menos eficientes para as mais eficientes, a produtividade média necessariamente aumentaria. É a esta transferência de recursos que Cabral chama processo de selecção de empresas. Deste modo, um modo de aumentar a produtividade agregada é assegurar que a concorrência funciona sem distorções para que as empresas mais eficientes sobrevivam e prosperem. O funcionamento eficiente dos mercados é, pois, crítico para assegurar a eficiência produtiva.

Os mercados de capitais são essenciais do ponto de vista acima referido: distorções aqui implicam que os melhores projectos podem não obter recursos adequados e que empresas menos eficientes sobrevivam. O artigo de Rui Albuquerque e Clara Veja (*“Asymmetric Information in the Stock Market: Economic News and Co-movement”*) estuda as reacções do mercado de capitais português a notícias quer nacionais quer norte-americanas testando, deste modo, a sua eficiência. Utilizando informação sobre notícias de natureza macroeconómica dos EUA e de Portugal e sobre os retornos, os autores estimaram uma forte correlação entre as notícias americanas e o índice PSI-20. A questão que colocam é se essa correlação é espúria e devida a mero contágio pela reacção do mercado americano ou se, pelo contrário, resulta de correlação entre os fundamentos dos dois mercados constituindo, assim, evidência da eficiência do mercado de capitais português. Os resultados encontrados indicam que a correlação entre os retornos nos dois mercados não se altera nas alturas em que são divulgadas notícias relativas aos EUA, como se o mercado nacional confiasse na resposta do mercado americano a essa informação e dela fosse “à boleia”. Em contrapartida, nos dias em que são divulgadas notícias referentes a Portugal a correlação entre os dois retornos baixa substancialmente. Os autores podem então concluir que a hipótese de contágio não encontra suporte nos dados e que a correlação encontrada entre as taxas de retorno nos mercados de capitais português e norte-americano é consistente com a eficiência do mercado nacional.

Os governos, através das suas intervenções na economia, têm um impacto importante no sistema de incentivos a uma utilização eficiente dos recursos defrontados pelos agentes e, por esta via, na produtividade. Susana Peralta (*“Budget Setting Autonomy and Political Accountability”*) analisa a questão da descentralização orçamental. Concretamente, num contexto em que os governos locais já asseguraram a provisão dos bens públicos locais, a autora analisa a descentralização para esses governos do poder de fixar impostos. Num regime centralizado, o governo central toma as decisões referentes aos

impostos e os governos locais decidem a provisão dos bens públicos. Em contrapartida, com descentralização, as autoridades locais decidem simultaneamente sobre a despesa e o seu financiamento. Portugal é um caso claro de um regime centralizado pois a autonomia fiscal dos órgãos de governo local é extremamente baixa. A escolha fulcral identificada pelo modelo de teoria dos jogos desenvolvido pela autora, é entre a capacidade de identificar e derrotar eleitoralmente os maus governantes – que é maior com autonomia fiscal – e a disciplina orçamental imposta aos maus governantes – que é maior num regime centralizado. Nenhum sistema domina o outro; contudo, a autonomia tenderá a ser preferível quanto maior a proporção de políticos movidos pelo interesse público (os “bons” políticos). Mas, como a autora nota, esta proporção é ela própria endógena e a autonomia tenderá a aumentá-la.

André C. Silva (“*Taxes and Labor Supply: Portugal, Europe, and the United States*”) analisa o impacto da tributação do rendimento e do consumo sobre a oferta de trabalho. Entre 1986 e 2003 as horas médias trabalhadas por semana em Portugal caíram mais de 2,5 horas; no mesmo período, as horas trabalhadas nos EUA caíram apenas 0,5 horas. O artigo propõe-se mostrar que alterações nos impostos podem explicar esta evolução. De um ponto de vista teórico o nexó é claro: impostos mais elevados aumentam o custo de oportunidade das actividades de mercado entre as quais se inclui o trabalho e, portanto, a oferta de trabalho reduz-se. Com ela cairão também os produtos agregado e per capita. A questão é se esse efeito é, do ponto de vista empírico, suficientemente forte para reproduzir a queda observada nas horas trabalhadas. O autor mostra que tal é de facto o caso, não só em Portugal como noutros países europeus. Os impostos, conclui, deslocam pessoas do mercado para actividades menos eficientes e, assim, baixam a produtividade agregada.

Numa perspectiva pessoal, quatro ensinamentos principais podem ser extraídos das comunicações apresentadas na 3ª Conferência do Banco de Portugal:

- O sector dos serviços é crucial para um continuado crescimento da produtividade e convergência dos níveis de vida.
- Os impostos destroem incentivos ao trabalho e este efeito é empiricamente relevante.
- Não é necessário investir recursos adicionais na educação para alcançar melhores resultados; as políticas devem ter em atenção o meio sócio-económico dos alunos e actuar sobre as crianças muito antes de elas entrarem no sistema educativo.
- Boas políticas de concorrência (num sentido amplo que inclui, por exemplo, flexibilidade do mercado de trabalho, sistema judicial eficiente, combate à corrupção e informalidade) que promovam a mobilidade dos recursos podem conduzir a aumentos significativos da produtividade.