



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
Centro de Estudos Aplicados

**CONSEQUÊNCIAS ECONÓMICAS
DA REVISÃO DA
LEI DAS FINANÇAS REGIONAIS**

João Confraria
Manuel Leite Monteiro
Sónia Sousa

Lisboa
6 de Novembro de 2006



CEA

Universidade Católica Portuguesa

ÍNDICE

1. Introdução.....	2
2. Efeitos de curto prazo.....	3
3. Efeitos na taxa de crescimento do produto potencial	9
4. Consequências no modelo de desenvolvimento regional	12
5. Comentários finais.....	14



1. Introdução

Este estudo foi solicitado ao Centro de Estudos Aplicados pela Associação Comercial e Industrial do Funchal – Câmara de Comércio e Indústria da Madeira. O seu objecto é a análise das consequências na economia da Região Autónoma da Madeira da revisão da Lei das Finanças Regionais. Essas consequências dizem respeito ao produto interno bruto, ao emprego e, de forma mais genérica, ao modelo de desenvolvimento regional. Não é feita nenhuma análise sobre os fundamentos da revisão em curso da Lei das Finanças Regionais, nem sobre a sua articulação com a política macroeconómica nacional.

As consequências económicas são sistematizadas em dois grupos. Em primeiro lugar, as de curto prazo. Correspondem à variação do nível de actividade económica relativamente a uma situação inicial que se aproxima do pleno emprego. Em segundo lugar consideram-se os efeitos na taxa de crescimento de longo prazo da economia regional, entendida como a taxa de crescimento do produto potencial.

A informação estatística disponível sobre a economia da Região Autónoma da Madeira é muito limitada. As estimativas apresentadas neste trabalho baseiam-se nessa informação e em hipóteses que, de acordo com o nosso conhecimento, são razoáveis sobre a estrutura económica madeirense. No entanto, devem ser consideradas principalmente como valores indicativos das principais tendências económicas desencadeadas pela revisão da Lei das Finanças Regionais.

2. Efeitos de curto prazo

Os efeitos imediatos da revisão da Lei das Finanças Regionais traduzem-se por uma redução das receitas e da capacidade de endividamento da RAM. Admitimos que o seu valor médio anual é de 42 milhões de euros entre 2007 e 2013¹ e que se verifica uma queda do mesmo montante no conjunto dos gastos públicos, que se pode realizar ao nível das despesas correntes ou do investimento.

A reacção de curto prazo da economia pode ser sistematizada através de dois tipos de efeitos:

- a. Variação do nível de actividade económica, com preços constantes.
- b. Ajustamento da economia ao desequilíbrio gerado.

a. Variação do nível de actividade económica, com preços constantes.

A estimação dos efeitos, com preços constantes, de uma redução das despesas ou dos investimentos públicos, é feita com um modelo *input-output* fechado, em que o nível de actividade económica é determinado do lado da procura. Como ponto de partida de estimação do modelo consideraram-se os seguintes aspectos da estrutura económica madeirense:

- i. Abertura e especialização da economia.

É evidente a importância na economia do sector exportador. Entende-se que este sector é constituído principalmente pela hotelaria e actividades que lhe estão directa ou indirectamente associadas, como o comércio interno, as agências de viagens, o aluguer de viaturas, e produções agrícolas e industriais tradicionais: bebidas, bordados, frutas e flores. O sector financeiro cresceu nos últimos anos, embora menos alicerçado nas condições económicas locais. Os principais clientes são residentes no continente português e noutros países europeus. Nestes casos, boa parte das vendas que se realizam na Região são feitas a não residentes e fazem parte do sector exportador. A abertura ao exterior e a especialização da economia regional

¹ De acordo com os valores apresentados na contra-proposta do Governo Regional da Madeira de revisão da Lei das Finanças Regionais, as transferências do Estado Português para a RAM no período 2000-2006 foram de 1323 milhões de Euros e prevê-se que as mesmas baixem para 1028 no período 2007-2013.

fazem com que os sectores de venda de bens transaccionáveis se relacionem pouco entre si, satisfazendo a maior parte das suas necessidades de consumo através de importações do resto de Portugal ou do estrangeiro. Deve ainda admitir-se que nalguns serviços considerados normalmente como não transaccionáveis, por exemplo o comércio e a intermediação financeira, as empresas regionais estejam sujeitas a concorrências de empresas do Continente.

ii. Posição ultraperiférica da Região.

Implica um peso acrescido dos serviços de transportes, armazenagem e comunicações nos gastos das famílias e nos custos das empresas.

iii. Pequena dimensão do mercado interno.

É de admitir que subsistam escalas de produção relativamente ineficientes na produção de não transaccionáveis, dada a pequena dimensão do mercado interno e a protecção natural resultante da situação periférica.

As estatísticas actualmente disponíveis não permitem quantificar precisamente estes aspectos específicos da economia regional. Por este motivo, tendo-se como base a estrutura da economia portuguesa, foram considerados dois cenários alternativos, correspondentes a diferentes hipóteses sobre a importância quantitativa daqueles aspectos na estrutura económica regional.

Num primeiro cenário admitimos que as relações técnicas e comerciais entre os vários sectores de actividade económica regional são muito limitadas.

Em limite, consideramos que a agricultura e a indústria estão isoladas do resto da economia. As suas necessidades de materiais e de fornecimentos e serviços externos são satisfeitas inteiramente por importações e produzem sobretudo para procura final, interna e exportação.

Consideramos também que as actividades comerciais, financeiras, de transportes e de hotelaria e outras ligadas a actividades recreativas e ao turismo produzem sobretudo para procura final, designadamente consumo privado e de turistas, sendo muito reduzido o valor dos seus fornecimentos aos outros sectores de actividade.

No que diz respeito aos fornecimentos de água, electricidade e gás, das administrações públicas, aos serviços imobiliários e serviços prestados às empresas, admitimos que a

economia regional tem uma estrutura de consumo e de utilização idêntica à da economia portuguesa no seu conjunto.

Os resultados obtidos com estas hipóteses podem ser interpretados como limite inferior de referência ao impacto da revisão da Lei das Finanças Regionais no nível de actividade económica.

Em alternativa definimos um cenário com uma densidade das relações económicas maior. Admitimos que são significativas as relações económicas entre a agricultura, a indústria, o sector financeiro e a produção de electricidade, gás e água, com os outros sectores de actividade produtiva regional, embora inferiores às que prevalecem no conjunto da economia portuguesa. Já no que diz respeito à construção civil, aos serviços de transporte armazenagem e comunicações e ao sector imobiliário e de serviços prestados às empresas, admitiu-se um peso na estrutura produtiva regional superior à média portuguesa. Quanto aos serviços das administrações públicas, comércio, hotéis restaurantes e cafés, admitiu-se um peso nos custos das empresas idêntico ao observado na economia portuguesa.

Este segundo cenário pode ser considerado mais realista do que o primeiro. Os efeitos estimados são considerados como limite superior, por prudência. Mas não se pode excluir que, na presença de informação precisa sobre a estrutura económica regional se obtenham valores mais elevados.

Ao nível da procura final, admitimos em qualquer dos cenários que o peso na despesa dos residentes de bens produzidos localmente nos sectores agrícolas e industriais, de transportes e comunicações e imobiliário é maior na economia regional do que na portuguesa. Na hotelaria é menor, como resultado da orientação exportadora de serviços de turismo da Região. Admitimos finalmente que o peso dos restantes bens e serviços produzidos na RAM é semelhante ao valor homólogo na economia portuguesa.

Os resultados obtidos para os dois cenários apresentam-se nos quadros 1 e 2, considerando duas possibilidades alternativas de reduzir os gastos públicos:

- a. Redução das despesas correntes.
- b. Redução do investimento.



Quadro 1		
Efeitos de uma variação de €42 milhões nas despesas públicas correntes		
	PIB (*) €milhões	Emprego milhares
Valor / número	-48.8; -58.3	-1.5; -1.9
%	-1.5; -1.9	-1.3; -1.5

(*) Preços de base. Não incluem IVA, nem outros impostos indirectos.

Quadro 2		
Efeitos de uma variação de €42 milhões no investimento público		
	PIB (*) €milhões	Emprego milhares
Valor / número	-13.8; -19.3	-0.7; -0.9
%	-0.4; -0.5	-0,6; -0,8

(*) Preços de base. Não incluem IVA, nem outros impostos indirectos.

A redução no nível de actividade e de emprego é maior se o ajustamento orçamental da Região se verificar ao nível das despesas correntes, do que se se verificar do lado do investimento público. Isto acontece porque a procura de bens de investimento, com excepção da construção civil, é satisfeita fundamentalmente por importações. Pelo contrário as despesas correntes são na sua maior parte salários que têm uma contribuição directa para o PIB.

As diferenças entre os efeitos de redução das despesas correntes e os de reduzir os investimentos podem induzir dificuldades na política económica de ajustamento. Poderá haver uma tendência para reduzir o investimento e manter despesas correntes para atenuar o impacto imediato do choque inicial. Se assim for, pode vir a ser prejudicado o crescimento de longo prazo.

b. Ajustamento da economia ao desequilíbrio

A redução da procura agregada regional deverá ter consequências negativas nos salários e nos preços dos serviços produzidos na Região. O controlo da massa salarial no sector público será um meio privilegiado de ajustamento e uma forma imediata de reduzir o potencial desemprego gerado pela redução da despesa. Em geral, pelo ajustamento de preços e de salários promove-se o ajustamento desejável, com redução das importações e do crescimento da procura externa, principalmente turismo. Havendo flexibilidade de ajustamento a economia tenderá para um novo equilíbrio, com menos despesa pública, mais exportações e uma balança comercial menos desequilibrada.

Neste processo o nível de consumo da população diminui. É provável que esta diminuição seja maior do que a que se verifica no nível de actividade. Isto sucede porque as transferências recebidas do exterior são gastas na importação de equipamentos e de bens de consumo, consequência natural do grau de abertura da economia regional e da sua especialização. Este facto poderá aumentar as dificuldades sociais enquanto a economia se ajusta .

Sendo desejável um ajustamento por via das exportações de turismo, centradas na hotelaria, comércio interno e serviços associados, importa reconhecer que, em resultado da estrutura económica regional, é provável que o aumento da procura externa necessária para eliminar o efeito recessivo de uma queda das despesas correntes seja superior a essa queda das despesas correntes. De novo, isto resulta da parte da procura externa que é satisfeita, directa ou indirectamente, por importações (quadro 3).

Nestes processos de ajustamento, a política económica pode contribuir de forma positiva quando o facilita, neste caso, centrando-se na promoção das exportações, isto é no turismo.

São de evitar intervenções de política económica que prejudiquem o reajustamento da economia no sentido de maior competitividade externa. Intervenções destas podem parecer atraentes quando, no imediato, transmitem a ideia de que se reduz o impacto negativo da queda das transferências recebidas do exterior. Mas geralmente são más para a economia.



Quadro 3		
Efeitos de um aumento de €60 milhões na exportação de serviços de turismo		
	PIB (*) €milhões	Emprego milhares
Valor / número	43.0; 59.5	1.3; 2.0
%	1.3; 1.9	1.1; 1.6

(*) Preços de base. Não incluem IVA, nem outros impostos indirectos.

Quadro 4		
Efeitos de um aumento de impostos de €42 milhões		
	PIB (*) €milhões	Emprego milhares
Valor / número	-20.0; -26.9	-0.6, -0.8
%	-0.6, -0.9	-0.5, -0.7

(*) Preços de base. Não incluem IVA, nem outros impostos indirectos.

Um exemplo de uma intervenção deste tipo é o de um aumento de impostos que permita manter o mesmo nível de despesas e de investimento da administração pública. Trata-se neste caso de reduzir o rendimento do sector privado em € 42 milhões, através de impostos directos ou indirectos (exemplo, aumento de IVA). Admitindo que esta redução é suportada pelas famílias, e que se repercute integralmente no consumo, tem-se um impacto na actividade económica bem mais reduzido do que o resultante de uma queda no mesmo valor da despesa pública (quadro 4, a comparar com quadro 1). Parece uma intervenção interessante, mas só no papel. Intervenções deste tipo são negativas: reduzem a flexibilidade de ajustamento do lado do sector público, isolando-o das condições económicas reais, ao mesmo tempo que aumentam os custos do sector privado, reduzindo assim a sua competitividade. Rapidamente se agrava o desequilíbrio externo e a dependência da economia regional das transferências do exterior.

3. Efeitos na taxa de crescimento do produto potencial

A redução das transferências para a RAM, para além dos efeitos de curto prazo descritos anteriormente, irá afectar a taxa de crescimento do produto potencial da Região. Tendo em atenção a natureza dos fundos transferidos para as Regiões Autónomas, que se encontram justificados pela solidariedade nacional e pela necessidade de convergência das regiões com o todo nacional, a sua diminuição irá implicar uma alteração na trajectória de longo prazo do produto regional.

A quantificação do impacto de uma alteração nas transferências para uma região na taxa de crescimento de longo prazo do PIB regional implica a estimação de modelos explicativos dessa taxa de crescimento. Esses modelos devem incluir um leque variado de factores explicativos, nomeadamente o montante das transferências recebidas pela Região. Contudo, a estimação destes modelos implica a existência de informação estatística detalhada para um período relativamente longo, informação essa que, para a RAM, não se encontra disponível em tempo útil. Em particular, e por se tratar de avaliar o efeito duma alteração das transferências da Região na sua trajectória de crescimento económico de longo prazo, os dados teriam de incluir necessariamente o crescimento do PIB regional e o montante total de transferências recebidas para um período suficientemente longo.

Em alternativa, é possível utilizar estimativas obtidas para outras regiões individualmente, ou para um conjunto de regiões com características comuns. Com este objectivo, os estudos da convergência das várias regiões da Europa para a média europeia são relevantes, não só por estimarem efeitos de longo prazo, como por incluírem como factor explicativo as transferências recebidas por cada região no âmbito das políticas comunitárias de coesão.

Estes modelos, que adaptam o modelo de Barro e Sala-i-Martin de convergência dos produtos per capita, visam explicar a evolução da taxa real de crescimento do PIB per capita das regiões, utilizando para o efeito três conjuntos de factores:

- valor inicial do PIB per capita (de acordo com a teoria, as regiões menos desenvolvidas são aquelas que apresentam maiores taxas de crescimento);
- importância relativa das transferências no PIB regional;

- outros factores específicos ao estudo.

Ederveen, Gorter, Mooij e Nahuis² apresentam uma síntese de estudos empíricos sobre os efeitos da política europeia de coesão em termos de convergência, apresentando um conjunto alargado de estimativas para o impacto das transferências recebidas por grupos de regiões europeias, de regiões de Portugal, de regiões de Espanha e de regiões da Grécia. Todos as estimativas referentes às regiões de um país apontam para um impacto positivo das despesas da União Europeia ligadas à coesão na convergência dos produtos regionais. Estas estimativas podem ser sintetizadas numa estatística apropriada para avaliar o impacto sobre o crescimento de longo prazo dos produtos regionais:

$$\text{elasticidade de impacto} = \frac{\text{aumento induzido na taxa de crescimento do PIB regional per capita}}{\text{peso das transferências de coesão no PIB regional}}$$

Para a globalidade dos estudos analisados, o valor médio desta elasticidade foi de 0.15. Este valor indica que se as transferências da União Europeia atingirem 1% do PIB de uma região, a taxa de crescimento desta será superior em 0.15% àquela que se observaria sem transferências. Simetricamente, estima-se que, em média, uma redução das transferências correspondente a 1% do PIB se traduza numa diminuição na taxa de crescimento no PIB per capita de 0.15%.

A aplicação de metodologias análogas para estimar a convergência entre países da União Europeia, permitiu concluir que o impacto das despesas da política de coesão é tanto maior quanto maior for o grau de abertura da economia ao exterior. Economias abertas, como a irlandesa, beneficiaram destas transferências ligadas às políticas de coesão, enquanto que o impacto destas transferências em economias mais fechadas, como a espanhola, foi menos significativo.

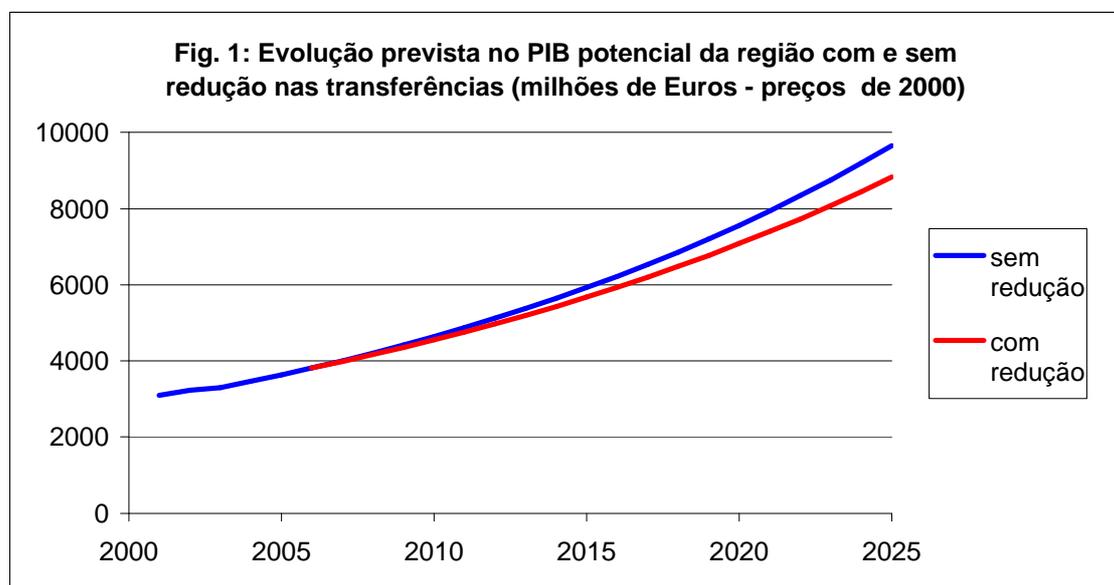
No que diz respeito às regiões portuguesas, as estimativas obtidas para esta elasticidade de impacto foram semelhantes às do conjunto das regiões da União Europeia, apresentando, contudo, uma menor dispersão: o valor médio das elasticidades estimadas foi de 0.18, oscilando os valores entre um mínimo de 0.06 e um máximo de 0.34.

A economia da Madeira é caracterizada por um elevado grau de abertura ao exterior (que inclui não só o resto do Mundo, mas igualmente o Continente e os Açores). É

² Ederveen, Gorter, Mooij e Nahuis (2003), “Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy”, European Network of Economic Policy Research Institutes, Occasional Paper No. 3.

assim razoável admitir que o valor da elasticidade de impacto das transferências comunitárias para a Madeira será superior à média portuguesa. Contudo é importante notar que as transferências do Estado português para a Região têm uma natureza diferente das transferências comunitárias, por incluírem uma parcela maior de transferências correntes. Assim, e por uma questão de prudência, o valor da elasticidade que adoptámos para estimar o impacto da aplicação da nova Lei de Finanças Regionais no crescimento do produto potencial da Madeira é o valor médio encontrado nos vários estudos para Portugal: 0.18. Com a redução anual das transferências do Estado português para a Madeira (cujo peso no PIB regional diminui em cerca de 2.75 pontos percentuais), estima-se, portanto, que a taxa de crescimento do PIB diminua em $0.18 \times 2.75 = 0.5$ pontos percentuais.

Finalmente, para se prever a trajectória do produto regional, tomaram-se os valores do PIB regional a preços constantes³ e admitiu-se como taxa de crescimento do produto potencial o valor de 5%, que corresponde à média recente de crescimento do PIB regional. A Figura 1 apresenta a evolução esperada no produto potencial.



³ Por inexistência de melhor informação, utilizou-se o deflator do PIB nacional.

4. Consequências no modelo de desenvolvimento regional

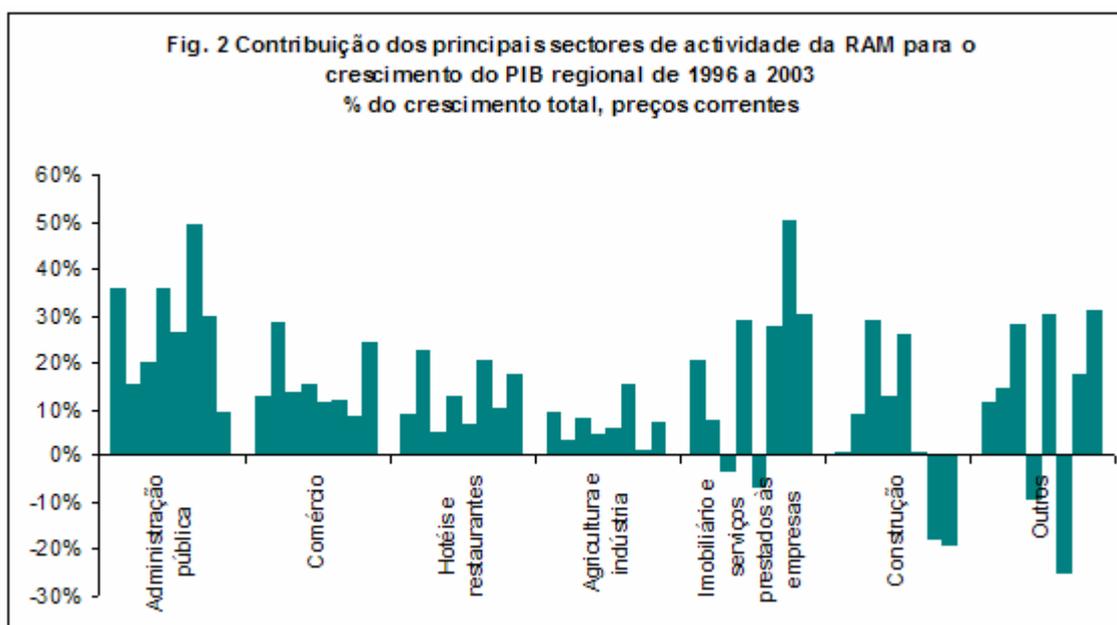
O crescimento da administração pública é o factor explicativo mais importante do desenvolvimento económico regional entre 1996 e 2003, embora se tenha reduzido no último destes anos (Figura 2). É provável que o peso da administração pública seja ainda maior, na medida em que sociedades de capitais públicos tenham um papel importante nos vários ramos de actividade económica regional.

A revisão da Lei das Finanças Regionais implica uma queda da despesa pública ou do investimento público. Põe em causa este modelo de desenvolvimento – o que não significa que na presente fase da vida económica regional não fosse necessário, em qualquer circunstância, repensar a trajectória de desenvolvimento económico. De qualquer modo, funciona como catalisador de uma mudança no modelo de desenvolvimento através de um choque que no curto prazo tem efeitos negativos.

A recuperação deste choque e a manutenção de níveis elevados de crescimento passa pelo desenvolvimento do sector de exportação, quase todo ligado ao turismo: hotelaria, comércio e serviços, agricultura e indústria e uma parte do sector imobiliário.

Os mecanismos de mercado poderão ajudar o crescimento do sector, dado que nas novas condições económicas o reajustamento se deve dar pelo aumento do peso na economia dos sectores exportadores. Há políticas económicas que vão no mesmo sentido, por exemplo, as políticas de promoção do turismo e das outras exportações. São essenciais.

Mas, neste contexto, é também fundamental que políticas económicas não venham a prejudicar o ajustamento da economia, introduzindo rigidez de preços e consolidando desequilíbrios nos mercados. Por exemplo, a curto prazo pode haver a tentação de aumentar impostos para manter despesas correntes. No entanto os níveis de actividade que assim se conseguem não são sustentáveis. Respostas deste tipo impedem ajustamentos nos mercados de trabalho e dão origem a desemprego estrutural significativo – ou a emigração. Terão efeitos negativos na taxa de crescimento de longo prazo, porque prejudicam a competitividade do sector de exportador. E assim os efeitos negativos no crescimento de longo prazo resultantes da queda das transferências correntes podem ser substancialmente agravados.



O mesmo se pode dizer de políticas de redução de investimentos socialmente rentáveis, para manter níveis de despesa. Nestes casos, prejudica-se o crescimento futuro. No entanto, também importa ter presente que é necessária uma maior capacidade de selecção de investimentos a realizar, em função das suas taxas de rentabilidade económica e social. Isto é necessário, não só pela redução de recursos disponíveis, mas, também, porque dados os investimentos passados, é agora mais importante aferir a rentabilidade de cada investimento adicional.

Esta mudança do modelo de desenvolvimento será acentuada pela queda previsível nas transferências comunitárias a receber pela economia regional, de 2007 a 2013. Os efeitos de curto prazo serão talvez menores do que os da queda de transferências correntes, na medida em que as transferências comunitárias se traduzem por aumentos de investimento, em boa medida pela importação de equipamentos. Contudo os efeitos de longo prazo serão da mesma ordem de grandeza. Pelos mesmos motivos, o ajustamento económico sustentável implica o desenvolvimento do sector exportador.



5. Comentários finais

Os resultados anteriores sugerem trajetórias de ajustamento da economia regional ao choque resultante da queda de receitas que previsivelmente resulta da revisão da Lei das Finanças Regionais. Ilustram também alguns dos problemas de política económica que podem surgir. São generalizáveis para as consequências da queda dos fundos comunitários.

Contudo, baseiam-se em várias hipóteses sobre a economia regional no que diz respeito à penetração das importações do estrangeiro e do resto da economia portuguesa, à composição do investimento, e à tecnologia de produção de alguns bens e serviços transaccionáveis. Análise adicional é necessária para a quantificação mais precisa destes aspectos da estrutura económica regional, assim como dos efeitos estimados da redução da despesa pública. No mesmo sentido, teria interesse em aprofundar o impacto na taxa de crescimento de longo prazo das transferências orçamentais. Admitiu-se neste trabalho que seria semelhante ao das transferências comunitárias, na falta de melhor informação. Mas como se trata de transferências correntes não é óbvio que tenham impacto semelhante ao dos fundos comunitários, recebidos em geral como transferências de capital.