

O COMÉRCIO E SERVIÇOS NA COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA

Augusto Mateus



CCP

CONFEDERAÇÃO
DO COMÉRCIO E SERVIÇOS
PORTUGAL

O COMÉRCIO E SERVIÇOS NA COMPETITIVIDADE E INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA



Augusto Mateus



Estudo cofinanciado por:



Título
O comércio e serviços na competitividade
e internacionalização da economia portuguesa

Autor
Augusto Mateus

Edição e propriedade
Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, CCP

Paginação e produção gráfica
PLTC – Serviços, Lda

Depósito legal
525860/23

Data do estudo
Outubro 2023

Data da edição
Dezembro 2023

É interdita a reprodução total ou parcial dos conteúdos publicados neste estudo.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

[Objetivos, Metodologia, Estrutura]

1. A ECONOMIA MUNDIAL ENCONTRA-SE NUMA MUDANÇA ONDE A INCERTEZA E A CONFLITUALIDADE SE TORNARAM ESTRUTURAIS	14
1.1. A PRESENTE MUTAÇÃO ECONÓMICA ESTRUTURAL É ALIMENTADA PELA CONVERGÊNCIA DE MÚLTIPLAS TRANSIÇÕES DE NATUREZA TRANSVERSAL	14
1.2. A CRISE E A REESTRUTURAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO TÊM POTENCIADO A INSTABILIDADE DAS TRANSIÇÕES ECONÓMICAS EM CURSO	17
1.3. A COMPREENSÃO DOS FENÓMENOS EM AÇÃO COLOCA UM VASTO CONJUNTO DE DESAFIOS CIENTÍFICOS E METODOLÓGICOS	21
1.3.1. A “economia do valor” afirma-se sobre a “economia das quantidades”	23
1.3.2. A afirmação do “intangível” tornou-se determinante na evolução da competitividade das empresas e dos territórios	25
1.3.3. Os instrumentos convencionais evidenciam limitações crescentes para avaliar o crescimento económico e o bem-estar	29
2. A ECONOMIA PORTUGUESA MUDOU NA SUA COMPOSIÇÃO DE ATIVIDADES E NA RELAÇÃO DO MERCADO DOMÉSTICO COM AS FORMAS DE ABERTURA EXTERNA	31
2.1. OS GRANDES EIXOS DE MUDANÇA NO CONTRIBUTO DAS GRANDES ATIVIDADES ECONÓMICAS PARA O VALOR GERADO NA ECONOMIA PORTUGUESA	35
2.1.1. A configuração das grandes funções macroeconómicas: relevância, dimensão e composição	42
2.1.2. A configuração das grandes cadeias de produção e distribuição: hierarquia e orientação	52
2.2. OS PRINCIPAIS LIMITES E DESEQUILÍBRIOS NA CRESCENTE ABERTURA EXTERNA DA ECONOMIA PORTUGUESA	60
2.2.1. A persistência da orientação doméstica e do predomínio das atividades não transacionáveis	61
2.2.2. O aumento da exposição à concorrência internacional	65
2.2.3. A evolução das exportações em quantidade e em valor	69
2.2.4. O contributo dos diferentes movimentos de abertura da economia portuguesa para o seu crescimento em valor	81
3. O CAMINHO DA PREPONDERÂNCIA DOS SERVIÇOS NA ECONOMIA PORTUGUESA ATRAVÉS DOS SEUS SEGMENTOS MAIS RELEVANTES	93
3.1. A EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO INTERNA DAS ATIVIDADES DE COMÉRCIO E SERVIÇOS NA ECONOMIA PORTUGUESA	96
3.2. A TERCIARIZAÇÃO DO CONSUMO EM AVANÇO E CONSOLIDAÇÃO	108
3.3. A SERVIDIZAÇÃO DA PRODUÇÃO COM UMA DIFUSÃO AINDA LIMITADA E POUCO PROFUNDA	113

4. O PAPEL DOS SERVIÇOS NA COMPETITIVIDADE ECONÓMICA: UMA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DO CASO PORTUGUÊS	121
4.1. O POSICIONAMENTO NAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS	122
4.2. O POSICIONAMENTO NA TERCIARIZAÇÃO GLOBAL DO CONSUMO	127
4.3. O POSICIONAMENTO NA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO	131
4.4. O POSICIONAMENTO NA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS PRINCIPAIS FILEIRAS INDUSTRIAIS	135
5. O SENTIDO DO PROGRESSO NA COMPETITIVIDADE ECONÓMICA, OS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E O PAPEL DO COMÉRCIO E SERVIÇOS	143
5.1. A POPULAÇÃO E O TERRITÓRIO COMO RESTRIÇÕES ESTRATÉGICAS ESPECÍFICAS DA SITUAÇÃO PORTUGUESA	144
5.2. A EVOLUÇÃO DE LONGO PRAZO DA ECONOMIA PORTUGUESA E AS DEBILIDADES DA SUA TRAJETÓRIA DE CRESCIMENTO	148
5.3. A RENOVAÇÃO DA BASE COMPETITIVA DA ECONOMIA PORTUGUESA E O PAPEL DO COMÉRCIO E SERVIÇOS: AS GRANDES RECOMENDAÇÕES	160
5.3.1. A renovação do paradigma competitivo da economia portuguesa ganha-se ou perde-se em três áreas críticas de ação	167
5.3.2. A convergência da promoção da competitividade e do reforço da internacionalização constitui um objetivo importante	168
5.3.3. A cooperação e a construção de sinergias empresariais são decisivas para gerar cadeias de valor mais longas e interativas	172
5.3.4. A imperiosa necessidade de renovar e priorizar as políticas industriais transversais de base microeconómica	174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	181
NOTA CURRÍCULAR RESUMIDA	186

LISTA DE CAIXAS METODOLÓGICAS

1.	A ANÁLISE INPUT-OUTPUT	34
2.	A OS SISTEMAS DE SECÇÕES PRODUTIVAS	45
3.	COORDENAÇÃO ECONÓMICA E CUSTOS DE TRANSAÇÃO	53
4.	O VALOR NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: “MADE IN WORLD” E “TRADE IN VALUE”	70
5.	INTERNACIONALIZAÇÃO, MULTINACIONALIZAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO	82
6.	SERVITIZAÇÃO E TERCIARIZAÇÃO	107
7.	CADEIAS DE VALOR GLOBAIS	123
8.	FONTES, FATORES E MODELOS DE CRESCIMENTO	162

LISTA DE FIGURAS

1.	A POSIÇÃO RELATIVA DAS GRANDES ATIVIDADES NA TRAJETÓRIA DEMOCRATIZAÇÃO-INTEGRAÇÃO EUROPEIA-ACELERAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO	38
2.	O MOVIMENTO ASCENDENTE E DESCENDENTE DA INTENSIDADE E DENSIDADE DAS TROCAS INTER E INTRASSETORIAIS	41
3.	A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS: A EVOLUÇÃO DA RESPECTIVA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA PORTUGUESA	43
4.	A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS: A COMPOSIÇÃO POR GRANDES SETORES DE ATIVIDADE	50
5.	A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS: OS PRINCIPAIS SEGMENTOS AO NÍVEL DOS BENS E SERVIÇOS	51
6.	A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA AO NÍVEL DO CONJUNTO DA ECONOMIA	55
7.	A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA AO NÍVEL DO MODELO DE CONSUMO DAS FAMÍLIAS	57
8.	A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA AO NÍVEL DO MODELO EXPORTADOR	59
9.	A PERSISTÊNCIA DO PREDOMÍNIO DAS ATIVIDADES NÃO TRANSAÇONÁVEIS	62
10.	DINAMISMO ECONÓMICO E CRIAÇÃO DE VALOR ACRESCENTADO: O PAPEL DA PROCURA DOMÉSTICA E DA PROCURA EXTERNA	64
11.	EVOLUÇÃO DO GRAU DE EXPOSIÇÃO À CONCORRÊNCIA EXTERNA: O CASO DAS CADEIAS INDUSTRIAIS FINAS	66
12.	EVOLUÇÃO DO GRAU DE EXPOSIÇÃO À CONCORRÊNCIA EXTERNA: O CASO DAS CADEIAS DE SERVIÇOS MERCANTIS	67
13.	AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADES E EM VALOR: AS FILEIRAS INDUSTRIAIS	74
14.	AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADES E EM VALOR: OS SEGMENTOS INDUSTRIAIS POR NÍVEL TECNOLÓGICO	75
15.	AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADES E EM VALOR: OS SEGMENTOS INDUSTRIAIS POR INTENSIDADE DIGITAL	76
16.	AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADES E EM VALOR: OS SERVIÇOS TRANSAÇONÁVEIS	79
17.	AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADES E EM VALOR: OS SERVIÇOS TRANSAÇONÁVEIS POR CONDIÇÕES CONCORRENCIAIS	80
18.	A INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL: AS DINÂMICAS DE ABERTURA PELAS EXPORTAÇÕES E PELAS IMPORTAÇÕES	86
19.	A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS TRANSAÇONÁVEIS: AS DINÂMICAS DE ABERTURA PELAS EXPORTAÇÕES E PELAS IMPORTAÇÕES	87
20.	A DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DO GRAU DE ABERTURA DA INDÚSTRIA	89

21.	A EVOLUÇÃO DO CONTEÚDO IMPORTADO DA PRODUÇÃO NACIONAL	90
22.	A TERCIARIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA (1995–2018)	95
23.	OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA: O CONJUNTO DA ECONOMIA	100
24.	OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA: O CONSUMO PRIVADO	101
25.	OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA: O CONSUMO COLETIVO	102
26.	OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA: O INVESTIMENTO–FORMAÇÃO DA CAPITAL	103
27.	OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA: A EXPORTAÇÃO	104
28.	OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA: OS SEGMENTOS DE SERVIÇOS NAS FUNÇÕES MACROECONÓMICAS	105
29.	A TERCIARIZAÇÃO DO CONSUMO (1995–2018): A RELEVÂNCIA ACRESCIDA DOS SERVIÇOS NOS MODELOS DE CONSUMO	109
30.	A RELEVÂNCIA ACRESCIDA DOS SERVIÇOS NOS MODELOS DE CONSUMO: SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS, SERVIÇOS COLETIVOS E COMÉRCIOS	111
31.	A RELEVÂNCIA ACRESCIDA DOS SERVIÇOS NOS MODELOS DE CONSUMO: SERVIÇOS À PRODUÇÃO, SERVIÇOS AO CONSUMO E SERVIÇOS MISTOS	112
32.	A SERVITIZAÇÃO EXTERNA NA ECONOMIA PORTUGUESA (1995–2018): A PENETRAÇÃO DOS SERVIÇOS INTERMÉDIOS NA PRODUÇÃO DE BENS	115
33.	A PENETRAÇÃO DOS SERVIÇOS NA PRODUÇÃO DE BENS: A DINÂMICA DOS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS E DOS SERVIÇOS COLETIVOS	116
34.	A PENETRAÇÃO DOS SERVIÇOS NA PRODUÇÃO DE BENS: A DINÂMICA DOS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS À PRODUÇÃO, AO CONSUMO E MISTOS	117
35.	O NÍVEL DE SERVITIZAÇÃO EXTERNA NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS	118
36.	O ESTADO DA ARTICULAÇÃO ENTRE BENS E SERVIÇOS NOS PROCESSOS DE CRIAÇÃO DE RIQUEZA EM 2018: UMA LEITURA COM BASE NAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS	124
37.	A TERCIARIZAÇÃO GLOBAL DO CONSUMO EM 2018: O CONTRIBUTO DO COMÉRCIO E DOS GRANDES GRUPOS DE SERVIÇOS	128
38.	A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO NA PRODUÇÃO DE BENS EM 2018	132
39.	A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS EM 2018	137
40.	O CRESCIMENTO ECONÓMICO NA EUROPA NOS ÚLTIMOS 25 ANOS	149
41.	O INVESTIMENTO NA EUROPA DO SUL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS	153
42.	OS AJUSTAMENTOS NO INVESTIMENTO PÚBLICO E PRIVADO NA EUROPA: AS TRAJETÓRIAS ENTRE O “ANTES” E O “DEPOIS” DA CRISE FINANCEIRA	154
43.	A DINÂMICA DAS GRANDES COMPONENTES DA PROCURA FINAL (1º TRIMESTRE DE 2008–2º TRIMESTRE DE 2022)	156
44.	A INSTALAÇÃO DE UMA DESCONEXÃO CRESCENTE ENTRE RESIDENTES E NÃO RESIDENTES NA EVOLUÇÃO DO CONSUMO	158
45.	O PANORAMA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS	169

LISTA DE QUADROS

1.	A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS: UMA COMPARAÇÃO ENTRE ECONOMIAS EUROPEIAS	48
2.	A SEGMENTAÇÃO DO COMÉRCIO E DOS SERVIÇOS ADOPTADA	97
3.	O PONTO DE PARTIDA: A EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA, NO CONTEXTO DAS ECONOMIAS EUROPEIAS MAIS DESENVOLVIDAS, DESDE A PLENA ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA	159

INTRODUÇÃO

O presente estudo foi desenvolvido no quadro mais geral de uma já longa colaboração com a CCP e o Fórum dos Serviços, ao longo qual tive oportunidade de desenvolver sucessivos conceitos e abordagens, procurando contribuir para uma identificação mais pertinente dos desafios e do papel do Comércio e Serviços no desenvolvimento económico de Portugal, em especial no contexto da União Europeia.

O estudo incorpora resultados de estudos anteriores¹ que, permanecendo válidos, podem ser utilizados como ferramentas úteis para o seu próprio enquadramento.

OBJETIVOS

O estudo sobre “O papel do Comércio e Serviços na Competitividade Económica” tem como objetivo identificar com rigor os fatores críticos determinantes da competitividade, ao nível microeconómico e ao nível macroeconómico, suscetíveis de garantir uma aceleração sustentada do ritmo de crescimento do valor acrescentado suportada por melhorias aprofundadas na produtividade multifatorial.

O estudo procura desenvolver, em particular, as consequências, oportunidades e riscos, associadas, nomeadamente, quer à consolidação das tendências mais recentes de prevalência da economia do valor sobre a economia das quantidades, quer à valorização crescente dos elementos intangíveis na configuração dos bens e dos serviços, ao longo do funcionamento de cadeias de valor cada vez mais complexas e cada vez mais globalizadas.

O estudo procura, ainda, abordar de forma integrada, o aprofundamento dos processos de expansão quantitativa e qualitativa dos serviços na estruturação das atividades económicas na configuração da produção, da distribuição e do consumo, reconhecendo, ao mesmo tempo, a relevância determinante e global dos serviços no funcionamento das economias contemporâneas que vão adotando, crescentemente, uma lógica circular sobre uma lógica sequencial linear, em todas as suas componentes, isto é, muito para além da visão restrita de atividades associadas quase em exclusivo à satisfação da procura final.

O estudo procura, neste quadro, alcançar um objetivo específico de análise e aprofundamento da compreensão do papel dos serviços nestas transformações, no contexto mais geral de uma profunda integração entre produção de bens e produção de serviços, em cadeias de valor mais longas e mais integradas.

O estudo procura, finalmente, enquadrar a análise da evolução das diferentes atividades de serviços, seja numa visão de conjunto das transformações mais gerais sofridas pela economia portuguesa, seja numa comparação internacional das características estruturais das atividades de serviços em cinco economias nacionais (Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Chéquia) representativas, de algum modo, de diferentes níveis de desenvolvimento e de diferentes caminhos na construção europeia.

¹ Veja-se, em especial, (2014) Augusto Mateus (coordenação), O Contributo do Setor dos Serviços para as Exportações Portuguesas e a Atração de não Residentes, CCP e (2021) Augusto Mateus (coordenação), Os Serviços numa Estratégia de Competitividade Valor, CCP.

METODOLOGIA

A transformação dos modelos de produção e de consumo acelerou-se no século XXI, em especial nas dimensões mais tecnológicas, associadas às transições digital, ambiental e energética, e nas dimensões mais sociais, associadas ao envelhecimento da população, à diversidade exponencial dos modelos familiares e à segmentação dos hábitos de consumo perante a crescente afirmação de formas de urbanização mais concentradas e interativas.

A metodologia adotada privilegia a utilização de matrizes multissetoriais, nomeadamente as que têm vindo a ser desenvolvidas pela colaboração entre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) e que permitiram a constituição de vasta bases de dados, especialmente vocacionadas para identificar os “locais” privilegiados de criação de valor ao longo de cadeias de fornecimento, produção e distribuição globalizadas ao longo das últimas três décadas (1995–2018).

A metodologia adotada, procurando tratar adequadamente os desafios colocados pelas referidas transformações económicas globais mais recentes, nomeadamente no que respeita à progressiva afirmação de economias centradas no valor e em fatores intangíveis, privilegiou, no cálculo dos principais indicadores de competitividade económica, a utilização de fluxos líquidos (em valor), face aos fluxos brutos (em quantidade).

A metodologia adotada permite, também, integrar a análise do papel do mercado doméstico e do mercado externo por forma a desenvolver adequadamente a análise do papel dos bens e serviços transacionáveis e não transacionáveis e a produzir medidas coerentes do grau de abertura da economia, no seu conjunto e nas suas principais atividades.

Os conceitos fundamentais e as metodologias necessárias para avaliar os processos de criação de valor em economias globalizadas são apresentados ao longo da exposição condensados em sucessivas caixas metodológicas que, nos diferentes capítulos, suportam a apresentação dos resultados da investigação desenvolvida e a organização da respetiva interpretação de forma a fundamentar as principais conclusões e recomendações sobre o papel dos serviços na evolução da competitividade na economia portuguesa.

A análise privilegiada pelo estudo procura, no quadro de uma análise estrutural de longo prazo, articular diferentes lógicas visando contribuir para uma maior pertinência da compreensão dos fenómenos em ação e uma maior eficácia das intervenções públicas e privadas.

Em primeiro lugar encontramos o tratamento da lógica da evolução da configuração das *grandes funções macroeconómicas*, envolvendo o consumo das famílias, isto é, consumo privado e consumo coletivo, a formação de capital e a exportação.

Em segundo lugar encontramos, depois, o tratamento da lógica da evolução da *especialização produtiva setorial*, envolvendo as grandes cadeias, mais agregadas, de produção e distribuição (articulando os segmentos a montante, intermédios e a jusante) e as fileiras mais finas de bens e serviços, bem como, as diferentes segmentações entre produção de bens e de serviços, entre atividades transacionáveis e não transacionáveis e entre níveis tecnológicos, níveis de intensidade digital, dimensões concorrenciais e fatores-chave competitividade.

Em terceiro lugar encontramos, por fim, o tratamento da lógica da evolução das *formas de organização e coordenação microeconómicas*, envolvendo a consideração da diversidade das estruturas empresariais em termos, nomeadamente, da importância relativa dos mercados de referência, da expressão dos principais fatores chave de competitividade nos grupos de atividades económicas mais relevantes e do jogo e forças e fraquezas revelado pelas diferentes formas de abertura e inserção internacional.

ESTRUTURA

O estudo segue uma estrutura de exposição que visa habilitar os leitores a formularem uma compreensão alargada dos fenómenos analisados oferecendo quer uma articulação técnica pedagógica entre conceitos, medidas e resultados obtidos, por um lado, quer um enquadramento das realidades nacionais, nas realidades europeias e internacionais, sempre indispensável quando um dos focos de interesse e análise é o tema da competitividade.

A estrutura de exposição do estudo visa, também, oferecer uma abordagem equilibrada entre compreensão e ação, isto é, entre a identificação dos processos, problemas e fatores críticos da competitividade e a identificação das iniciativas de estratégia empresarial de política pública suscetíveis de explorarem eficazmente a valorização do papel dos serviços na promoção da competitividade económica.

A estrutura da exposição do estudo procura, também, combinar adequadamente uma sequência enquadradora organizada do mais geral para o mais específico, isto é, da análise das tendências da economia mundial para a análise das tendências da economia portuguesa, da apresentação da análise da evolução agregada da economia portuguesa para a apresentação da análise da sua evolução em termos das diferentes atividades que a integram.

A referida sequência é prolongada, depois, quer na abordagem da identificação dos desafios prioritários, quer na abordagem das propostas de ação mais relevantes para a melhoria sustentável da competitividade, do tratamento das questões globais que se colocam à economia portuguesa, para o tratamento mais específico das questões relativas ao papel do comércio e serviços na competitividade económica.

A apresentação do estudo segue, neste quadro, uma organização em cinco partes cujo conteúdo se sistematiza a seguir.

Em primeiro lugar são apresentadas as principais transformações estruturais sofridas pela economia portuguesa ao longo das últimas três décadas, nomeadamente ao nível da configuração da hierarquia das grandes atividades de bens e de serviços, quer na estrutura da economia portuguesa, quer na alimentação do esforço de exportação, quer na satisfação das necessidades de consumo de residentes e não-residentes, quer, ainda, na formação de capital, por um lado, e ao nível da evolução do grau de abertura da economia, pelas exportações e pelas importações, por outro lado,

Em segundo lugar procede-se à caracterização da evolução mais recente da economia portuguesa depois da criação da moeda única, a informação disponível impõe que o período considerado tivesse sido o de 1995-2018.

Esta caracterização foi feita identificando quer as grandes dinâmicas de transformação em ação, quer os grandes movimentos de continuidade, seja em termos globais, seja em termos, mais detalhados, das fileiras e setores de atividade, permitindo uma avaliação do desempenho da economia portuguesa em matéria de crescimento e nível de vida.

São analisados, também, os traços principais dos caminhos de internacionalização da economia portuguesa, no plano agregado, global, e no plano das principais atividades e fileiras, identificando, nomeadamente, naqueles caminhos, os principais pontos fortes e pontos fracos da economia portuguesa.

Neste capítulo apresenta-se, no tratamento do comércio internacional, quer uma separação entre fluxos brutos e fluxos de valor acrescentado, quer uma determinação dos níveis relativos de conteúdo importado, presentes nas funções macroeconómicas, que julgamos ser interessante e inovadora no tratamento do papel dos serviços na competitividade económica.

Em terceiro lugar aborda-se o processo através do qual os serviços se tornaram na principal atividade na economia portuguesa recorrendo, nomeadamente, a uma análise de conjunto dos processos de terciarização e a uma análise mais fina das características assumidas pelas diferentes atividades terciárias.

A segmentação dos serviços considerada foi desenvolvida, seja em função da respetiva inserção na esfera mercantil ou não transacionável, do respetivo posicionamento na orientação para o sistema produtivo ou para a procura final, seja em função de contributos para a terciarização mais à superfície ou mais em profundidade. Neste capítulo estabelece-se, também, a existência de desequilíbrios nos ritmos e o alcance dos fenómenos de terciarização do consumo e de servitização da produção.

Em quarto lugar são apresentados os resultados de uma comparação internacional abrangente do posicionamento da economia portuguesa, nomeadamente com outras economias europeias, nos processos de terciarização e de servitização, seja em termos globais, seja em termos específicos ao nível do consumo das famílias, ao nível da formação de capital e ao nível do esforço de exportação.

Em quinto lugar são identificados os fatores críticos determinantes da evolução da economia portuguesa para a transição em direção a um novo paradigma competitivo suscetível de aprofundar a criação de valor, reforçando quer o posicionamento nos segmentos e atividades mais relevantes e eficazes do ponto de vista do valor acrescentado, quer a interação entre produção de bens e de serviços, quer, ainda, a integração entre fatores tangíveis e intangíveis. Estes fatores críticos podem inspirar outras tantas “agendas de ação”, seja ao nível da estratégia empresarial, seja ao nível das políticas públicas, nomeadamente em termos de políticas macroeconómicas e microeconómicas, e em termos de políticas estruturais, verticais e horizontais.

Lisboa, outubro de 2023

Augusto Mateus

1. A ECONOMIA MUNDIAL ENCONTRA-SE NUMA MUDANÇA ONDE A INCERTEZA E A CONFLITUALIDADE SE TORNARAM ESTRUTURAIS

Ao longo de cerca de duas décadas, depois de crises financeiras, de saúde pública e político-militares, de dimensões verdadeiramente mundiais, e depois de profundas alterações demográficas e geopolíticas, que romperam com muitos dos traços estruturantes do século XX, o mundo enfrenta uma reestruturação verdadeiramente global, onde as mudanças económicas se articulam com transformações societárias mais vastas.

As nossas sociedades e as nossas economias, os nossos habitats e os nossas formas de mobilidade, bem como as nossas instituições e os nossos comportamentos, encontram-se já, com efeito, num processo acelerado de mudança pressionado por disparidades e assimetrias sem precedentes, com tradução não só nos ritmos das diferentes atividades económicas sujeitas a restrições e emergências de grande alcance, como, também, nas próprias lógicas de organização e funcionamento das empresas e dos mercados, nomeadamente na configuração das condições de trabalho, das cadeias de produção e das formas de consumo.

O tempo atual da economia mundial é, neste quadro complexo, um “tempo longo” de incerteza e conflitualidade onde poderão coexistir durante bastante tempo sinais de crise, de recuperação e de reestruturação.

Os desafios económicos atuais, onde se inclui, necessariamente, uma reflexão sobre a promoção da competitividade económica, não podem, assim, deixar de ser encarados por referência às mutações em curso na economia mundial, muito mais polarizadas pela construção de um futuro incerto e difícil do que por simples ajustamentos a práticas e regras relativamente estabelecidas.

1.1. A PRESENTE MUTAÇÃO ECONÓMICA ESTRUTURAL É ALIMENTADA PELA CONVERGÊNCIA DE MÚLTIPLAS TRANSIÇÕES DE NATUREZA TRANSVERSAL

A mutação económica em curso possui uma dupla dimensão global. Ela é, por um lado, planetária, isto é, não fica às portas de nenhum território regional, nacional ou supranacional, e tem, por outro lado, uma dimensão societária, civilizacional, alargada articulando, nomeadamente, dimensões políticas, económicas e sociais.

A revelação explícita dos limites ecológicos e sociais dos modelos de produção e consumo vigentes, em articulação com a produção destas fortes assimetrias entre pessoas, empresas e territórios tem contribuído para instalar uma marca inexorável de urgência que, pelo seu lado, acelera as próprias mudanças e transformações.

A identificação do cerne das mudanças em curso exige, em primeiro lugar, uma referência a seis domínios que parecem configurar outras tantas transições transversais, no terreno das grandes realidades económicas, muito importantes para a referida aceleração. São elas:

- *Uma economia muito mais centrada na criação de valor, logo muito menos focada nas quantidades produzidas.*

Esta economia instala-se através de processos muito mais interativos e globais (cadeias de valor) e de mecanismos de partilha da riqueza produzida muito mais complexos (envolvimento crescente de *stakeholders* diversificados, enquanto portadores de interesses e opções, parcialmente convergentes, que superam os limites das empresas tomadas individualmente, para além, dos *shareholders*, dos detentores do capital, nas suas formas mais “industriais”, mais “financeiras” ou mais “patrimoniais”).

Esta economia arrasta, ao mesmo tempo, uma nova centralidade do conhecimento, da criatividade e da propriedade intelectual como jazidas principais do valor económico e da competitividade:

- *Uma organização do trabalho não só muito mais centrada em competências evolutivas em ciclos curtos (logo muito afastada das lógicas quer da mera “força de trabalho”, quer mesmo das qualificações convencionais estabilizadas em ciclos longos).*

Esta organização do trabalho comporta, ao mesmo tempo, um novo e expressivo passo em frente no aprofundamento e densificação da combinação entre “máquinas”, “trabalho” e “informação” ao longo de todas as fases (prospecção, exploração, extração, produção, abastecimento, manutenção, distribuição, consumo e gestão de resíduos) de processos económicos cada vez mais integrados e circulares.

Esta evolução, para além de fazer “explodir” as fronteiras convencionais das diversas atividades e operadores económicos, aproximando-os em torno de um núcleo-duro comum de práticas de mobilização de recursos específicos para satisfazer necessidades diferenciadas, revoluciona as próprias condições de trabalho introduzindo patamares acrescidos de diversidade nas qualificações, competências e rendimentos geradores, pelo seu lado, de novas formas de instabilidade, insegurança envolvendo, nomeadamente, migrações de longa distância para atividades menos qualificadas de baixos salários:

- *Uma digitalização, alimentada pela capacidade de processamento em tempo real de quantidades gigantescas de informação em ficheiros de dados, voz e imagens, em documentos e vídeos, pelo desenvolvimento da computação cognitiva e pela generalização da utilização da inteligência artificial ou programável e das formas de autoaprendizagem das máquinas.*

Esta digitalização configurar-se-á como verdadeiramente global antes do final da presente década, nos planos coletivo e individual, nos domínios público e privado, nas dimensões do social e do pessoal, no relacionamento com as coisas e com os outros, bem como do relacionamento das coisas entre si, no terreno das mais diversas operações, mas também da respetiva monitorização e vigilância, abarcando não só a gestão, a administração e a decisão política, mas também a generalidade das tarefas quotidianas das pessoas, nomeadamente como consumidores e como cidadãos.

A digitalização global envolve não só uma desmaterialização sem precedentes de muitos bens, serviços e atividades, mas, sobretudo, uma configuração radicalmente nova da territorialização do trabalho e do consumo alimentada por interações alargadas entre o “global” e o “local” suportadas pela mobilidade mundial da informação:

- *Um sistema energético que, pela primeira vez na história da humanidade, terá múltiplas fontes numa geração muito mais descentralizada, embora tendendo para um predomínio progressivo das fontes renováveis.*

Este sistema energético em gestação obrigará a uma revisão global da configuração e gestão das redes de transmissão para responder a novas exigências de resiliência e comportará múltiplas formas de armazenagem, num contexto de reforço claro da eletrificação, consumando uma quase-revolução do segmento descendente final da cadeia de valor alimentada pela proliferação de redes inteligentes e pela geração descentralizada.

Esta aceleração da transição energética não diminuirá, no entanto, os investimentos de investigação e inovação na busca de novas soluções disruptivas sob a pressão das restrições ecológicas, nem abrandará as disputas sobre a intensidade na utilização, e sobre as rendas associadas, dos combustíveis fósseis:

- *Um novo incremento na sustentabilidade, apoiado num movimento alargado de efetiva descarbonização, bem para além das fronteiras da indústria e da energia, alcançando, nomeadamente, a logística e a mobilidade e transformando significativamente não só a habitação, o consumo e o lazer, como o próprio coração das infraestruturas urbanas pela generalização de práticas de circularidade, combate ao desperdício e valorização dos resíduos.*

A aceleração da descarbonização comportará, necessariamente, quer um novo equilíbrio entre cidade e campo, entre concentração e desconcentração, quer o surgimento de novas formas de habitat e de novos modos de vida, favorecendo a reinvenção das cidades e a hibridização entre o urbano e o rural, nomeadamente:

- *Um movimento no sentido do reequilíbrio da globalização alimentado não só pelos avanços na digitalização e na desmaterialização, mas também pela reavaliação da profundidade territorial e da densidade empresarial das cadeias de valor globais (suscetível de alterar substancialmente os conceitos de “offshore” e de “nearshore”).*

Este movimento encontra expressão nas formas de compatibilização seja entre economia real e economia financeira, seja entre riscos e oportunidades², seja entre escassez e abundância de recursos e rendimentos, nomeadamente. A reconfiguração da globalização assumirá no futuro próximo um papel determinante na evolução da Humanidade, nomeadamente no terreno absolutamente decisivo do balanço entre conflito e cooperação.

² A pandemia, por si só, já alterou substancialmente o menosprezo dos riscos sistémicos da globalização, não apenas humanos, mas também económicos, sociais, políticos e civilizacionais.

1.2. A CRISE E A REESTRUTURAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO TÊM POTENCIADO A INSTABILIDADE DAS TRANSIÇÕES ECONÓMICAS EM CURSO

As realidades económicas comportavam, á saída da pandemia, dentro de si e no seu relacionamento global, disparidades, assimetrias e fragmentações pouco comuns, nas situações, características, comportamentos e dinâmicas dos agentes económicos e sociais, que questionam muito diretamente quer a possibilidade de utilizar referenciais médios na análise, quer a utilidade de pressupor a existência de tendências espontâneas de convergência e coesão nos processos de crescimento económico.

A mutação económica estrutural vai-se fazendo com um traço muito particular configurado por disparidades e desigualdades que se vão alargando e intensificando para níveis sem precedentes no passado recente. A diversidade económica expandiu-se, assim, de forma muito acentuada.

As economias comportarão, no futuro próximo, com elevada probabilidade, níveis de assimetria e disparidade bem mais elevados que não podem ser confundidos, no entanto, com meros problemas de repartição do rendimento.

As transformações já consumadas no século XXI possuem não só uma clara dimensão estrutural, mas configuram, também, um aumento da incerteza e da instabilidade, a vez que vão tornando irreversivelmente caducas tecnologias e instituições, modos de produção e distribuição, formas de socialização e afirmação individual, sem darem origem a novas formas e mecanismos suficientemente duradouros, equilibrados e eficazes de organização e regulação estável das sociedades, dos Estados e das economias.

As economias comportarão, no futuro próximo, também com elevada probabilidade, uma incerteza será não apenas muito maior, mas, sobretudo, de natureza muito mais estrutural do que conjuntural.

O ciclo relativamente longo que nos trouxe do final do século XX à segunda década do século XXI, vivido quase sem inflação e até com alguns momentos de deflação, fechou-se repentinamente, a partir do primeiro trimestre de 2021.

A inflação esteve tanto tempo afastada das preocupações das famílias, das empresas e dos governos que o seu ressurgimento originou uma estranha inércia comportamental suscitada por aquela conjuntura longa de estabilidade dos preços e taxas de juro muito próximas de zero ou mesmo ligeiramente negativas.

Ao nível da política macroeconómica das economias mais desenvolvidas, muito em especial na área do euro, onde se tinha tornado possível aumentar o endividamento público reduzindo, ao mesmo tempo, o peso dos encargos do seu serviço com juros, essa inércia manifestou-se, sobretudo, por uma excessiva criação monetária alimentada pela nova hierarquia entre política monetária e política orçamental implícita nos programas de compra de ativos pelo banco central.

Ao nível das famílias e consumidores, isto é, também, ao nível dos eleitores, onde a longa prevalência de custos imediatos inexpressivos no seu próprio endividamento tinha operado um forte enviesamento na preferência pelo curto prazo, essa inércia manifestou-se, sobretudo, por níveis demasiado elevados de consumo e investimento (habitação) e demasiados baixos de poupança nas trajetórias adotadas na recuperação pós-pandémica.

O regresso da inflação coloca questões tanto mais complexas quanto se fez-com pressões em todas as suas possíveis causas, inflação pela procura, alimentada pelos fortes efeitos dos confinamentos na acumulação de uma importante liquidez pelas famílias sob a forma de um misto entre poupança não consumada e consumo em suspenso, inflação pelos custos, alimentada pelas fortes alterações sofridas pelos mercados internacionais das principais matérias-primas (nomeadamente fontes energéticas, alimentos não processados e minérios e materiais básicos) potenciando a volatilidade de preços aumentados pelo reforço substancial das rendas públicas nos respetivos mercados internacionais.

O equilíbrio dinâmico entre as variáveis reais e as variáveis monetárias, bem mais vasto do que o inevitável ajustamento entre níveis de inflação em alta e níveis de crescimento em baixa, marcará a conjuntura económica no próximo futuro.

A invasão da Ucrânia pelas tropas da Federação Russa não configura nem um ato isolado, nem um conflito meramente local. Configura, antes, a instalação de uma forte conflitualidade geopolítica de natureza global que reflete, também, a inadequação das grandes instituições internacionais, construídas depois da segunda guerra mundial e reformuladas depois do fim da “guerra fria”, perante as transformações políticas, económicas e sociais geradas por uma globalização sem precedentes das economias, quer no seu conteúdo, quer no seu ritmo.

A nova conflitualidade geopolítica alimenta-se, também, das novas pressões sobre os recursos estratégicos, renováveis e não renováveis, que envolvem a própria sustentabilidade do planeta, isto é, envolve, para além das lógicas de repartição ou distribuição, uma disputa mais vasta sobre os custos da humanidade para o próprio planeta, em função dos modelos de produção e de consumo associados à obtenção e/ou manutenção de determinados níveis de desenvolvimento económico e social.

A crise do modelo prevalecente de globalização não pode ser subestimada nem desligada do aumento da turbulência económica e social e da conflitualidade geopolítica que se instalou no plano mundial.

A conjugação entre a permanência de assimetrias económicas e sociais acrescidas, a instalação de um novo ciclo com alguma inflação persistente e desigual, que pressionará no sentido de oscilações mais significativas nas taxas de câmbio, e a manifestação de múltiplas expressões de uma muito maior conflitualidade geopolítica não deixará de criar um quadro de forte instabilidade para as transições acima referidas.

A evolução económica será muito provavelmente marcada, nas próximas décadas por uma profunda alteração das empresas, dos mercados, dos comportamentos e das políticas públicas suscetível de mudar a face do trabalho, da vida urbana e rural, dos mecanismos de redistribuição do rendimento e dos modelos de governança económica local, regional, nacional, supranacional e mundial.

A identificação do cerne das mudanças em curso exige, em segundo lugar, uma referência a quatro realidades institucionais de natureza mais transversal, cuja evolução configura e estrutura a ação dos principais “motores” da referida aceleração. São elas:

- Os territórios, pressionados por uma crescente valorização de novas formas de viabilização das atividades portadoras de presente e futuro (atração, incentivo, iniciativa e conservação), vão adotando uma nova geometria variável das “escalas” e dos “níveis” dos mecanismos de administração e governo, para as pessoas e para as empresas.

Os territórios tendem a configurar-se progressivamente como plataformas de cooperação entre empresas, universidades, centros de serviços e tecnologias, atraindo pessoas com mais talento e melhor preparação para os desafios do futuro e servindo a satisfação de procuras mais dinâmicas, relevantes e sofisticadas.

Os territórios tendem a ser definidos muito mais pelas suas capacidades de interação e relacionamento com outros territórios, do que pelas suas fronteiras físicas, enquanto a digitalização e a eficácia logística vão reduzindo drasticamente a relevância da continuidade geográfica.

As cidades constituem um foco decisivo da análise da evolução dos territórios, até pela relevância da sua reorganização e reinvenção para a promoção da sustentabilidade do planeta, muito embora o desenvolvimento de formas de hibridação entre o mundo rural e o mundo urbano pareça comportar novas e relevantes oportunidades.

No futuro próximo, a qualidade do governo territorial e das suas decisões dependerá, no essencial, quer do aprofundamento, em direção à proximidade, não física, mas das verdadeiras necessidades identitárias das populações, e do alargamento da escala, em direção à pertinência e relevância das formas de cooperação construídas com muitos outros territórios;

- Os *mercados*, tornados mais complexos pela articulação entre restrições verticais e restrições horizontais, sofrem novas dificuldades e limites concorrenciais associados à interação entre negócios e redes de dimensões que se tornam vez mais globais e quadros regulatórios que permanecem com expressiva base nacional.

Apesar de uma reconsideração do papel da “proximidade” (física, regulatória ou cultural) na organização das cadeias de abastecimento globalizadas, na sequência dos estrangulamentos revelados pela pandemia, a evolução dos mercados vai alterando substancialmente quer as barreiras à entrada, quer a as formas de concorrência.

A regulação dos mercados adquire, no futuro próximo, com este aumento de complexidade, uma muito maior relevância estratégica, exigindo quer uma maior atenção ao equilíbrio dinâmico entre equidade e eficiência, quer uma dimensão de inovação institucional suscetível de gerar novas regras e mecanismos capazes de estimular a concorrência e proteger os consumidores sem sacrificar os ganhos de eficiência associados às diferentes formas de integração vertical de operações e atividades;

- Os *Estados*, questionados, pelo decréscimo da eficácia e sustentabilidade no desenvolvimento das suas funções de afetação, estabilização, redistribuição e promoção do crescimento, vão sofrendo uma alteração qualitativa substancial na organização e orientação das suas políticas económicas e sociais.

Esta alteração avança, seja pela diferenciação dos objetivos, seja pela progressiva inadequação dos instrumentos convencionais às novas realidades, abrindo caminho a uma reconfiguração mais ou menos global quer dos contornos das responsabilidades e organização da esfera estatal, quer dos processos de identificação do interesse geral e de promoção do bem-comum. As consequências sociais dos desafios colocados às democracias que, tendo aumentado significativamente em quantidade à escala mundial, ao longo das últimas gerações, estão longe, no entanto, de terem progredido ao mesmo ritmo, nesse mesmo período, em termos de equilíbrio e qualidade.

A emergência de uma relevante agenda centrada na defesa da ética, da transparência e do combate à corrupção na governação da “coisa pública”, que também fez um caminho específico na governação da “coisa privada”, constitui um bom exemplo da dimensão dalguns dos desafios colocados.

Estas assimetrias e desigualdades, traduzidas também, em défices expressivos na provisão e gestão de bens públicos, nacionais e, sobretudo, globais ou planetários, conduziram, mesmo, à inevitabilidade atual de uma profunda alteração e reforma das práticas e instrumentos públicos de ação, estímulo, administração e regulação;

- As *sociedades* confrontadas, para além de uma profunda alteração das formas de trabalho, dos modos de vida e das prioridades de afirmação individual, com uma autêntica “revolução” dos mecanismos de socialização, nomeadamente na formação da “opinião pública” e na representação política.

Esta revolução, impulsionada pelo acesso quase universal à internet e pela generalização da utilização em tempo real das redes sociais, uma e outra sem precedentes históricos civilizacionais, comporta agora dimensões que estão a mudar drasticamente a própria natureza dos comportamentos humanos e o papel de instituições determinantes como a família ou a escola.

A evolução social acentuará, nas próximas décadas, uma forte desestabilização seja das realidades “intermédias” ou “medianas” (do consumidor ao eleitor, das “classes médias” às organizações de intermediação profissional, social, cultural e política), traduzida na decomposição do respetivo papel estabilizador e aglutinador, seja das realidades associadas à relação salarial (maior mobilidade e segmentação profissional, aumento do trabalho independente, reforço do trabalho a tempo parcial e expansão de múltiplas formas de teletrabalho, na vizinhança ou a longa distância), com consequências profundas na configuração do individualismo e do sentido coletivo.

1.3. A COMPREENSÃO DOS FENÔMENOS EM AÇÃO COLOCA UM VASTO CONJUNTO DE DESAFIOS CIENTÍFICOS E METODOLÓGICOS

Um estudo sobre o papel dos serviços na promoção da competitividade económica coloca, na situação atual, um vasto conjunto de desafios científicos e metodológicos que não pode deixar de identificar e enfrentar, seja para conseguir compreender de forma suficientemente aprofundada novas realidades que vão mudando a própria natureza das economias, dos mercados e das empresas, seja para conseguir agir de forma suficientemente pertinente ao nível das políticas públicas e das estratégias privadas, configurando progressos efetivos na acumulação e repartição da riqueza produzida.

O presente estudo destaca, pela sua relevância, três desafios principais:

- A consolidação de *uma nova articulação entre eficácia e eficiência*, com a afirmação da “economia do valor” sobre a “economia das quantidades”.

Esta nova articulação obriga a distinguir entre fluxos económicos líquidos e brutos nos processos de criação e repartição da riqueza e a considerar, em articulação com a globalização dos mercados, a configuração de novas economias de rede e de aglomeração geradoras de custos marginais decrescentes e de ganhos de produtividade, bem para além da estrita eficiência técnica dos processos económicos individualizados, muito mais ancorados nas interações colaborativas entre múltiplos fatores produtivos, múltiplas estruturas empresariais e múltiplas competências e qualificações.

O dinamismo dos mercados vai revelando, desse modo, quer a afirmação de novas formas de concorrência, muito mais configuradas por restrições verticais internas às cadeias de investigação, produção e distribuição mais alargadas e com ciclos de vida mais curtos, quer a afirmação de novas formas de competitividade, muito menos configuradas pelo estrito custo e muito mais associadas à inovação, diferenciação e qualidade, permitindo uma muito maior integração entre bens e serviços que tem vindo a transformar os segmentos a jusante das cadeias de valor em especial nos bens de consumo duradouros estruturadores do dinamismo dos estilos de vida:

- O surgimento, difusão alargada e valorização de *novos fatores competitivos e de novos ativos de natureza intangível*.

A afirmação do intangível na estruturação das economias, que já reduziu drasticamente a expressão das simples mercadorias nos bens e serviços produzidos, corresponde a uma nova articulação entre conhecimento, cultura e criatividade que, no consumo, faz convergir expressões do “ter” e do “ser” em experiências customizadas e alarga o papel dos próprios consumidores a esferas da produção e distribuição em atividades de partilha de casas, equipamentos e outras infraestruturas e bens duradouros (alojamento local, transporte), reutilização de bens (usados) e de interação em redes (produção descentralizada de energia), por exemplo.

As economias modernas já não podem ser adequadamente compreendidas como meros espaços de produção material de mercadorias pouco diferenciadas, com base na mobilização de meras quantidades físicas de fatores de produção relativamente homogêneos (“terra”, “capital” e “trabalho”).

As consequências da utilização desse paradigma, antigo e estreito, tendem, nomeadamente, a conduzir a uma errada avaliação do valor económico efetivamente criado, bem como a uma desvalorização do papel da acumulação e desenvolvimento do capital intelectual, tecnológico e humano, muito para além dos ativos físico., e do contributo de outras formas de “capital” (ativos acumuláveis portadores de valor), como, por exemplo, o capital científico, cultural, social, patrimonial ou institucional.

O intangível em expansão aporta, num mundo mais complexo e mais afluente, com mais possibilidades, uma nova dimensão na compreensão da natureza do investimento e da acumulação de recursos produtivos, muito mais associada ao aumento do potencial criativo do futuro do que à limitação do nível de consumo do presente, pela limitação da acumulação de bens tangíveis;

- *A acumulação de crescentes dificuldades e limitações, na avaliação e medida do crescimento das economias e do bem-estar das populações, polarizada pelos indicadores convencionais associados ao PIB.*

Os indicadores agregados viabilizados pela construção dos sistemas de contabilidade nacional conheceram uma larga difusão e permitiram durante boa parte do século XX orientar as políticas económicas de regulação conjuntural e crescimento esclarecendo com suficiente sucesso e rigor os grandes contornos das principais variáveis macroeconómicas, das suas variações em termos reais e nominais e dos seus efeitos nos ritmos de crescimento económico e nos níveis de rendimento.

A base da resiliência desta avaliação centrada na evolução do PIB e do PIB per capita foi suportada pela forte homogeneidade associada ao mundo das mercadorias e pela reduzida complexidade associada às interações entre produção, despesa e rendimento numa macroeconomia híbrida, ora fechada, ora aberta.

A macroeconomia internacional comportando “jogos” menos cooperativos entre o capital “financeiro” e o capital “industrial” tornou-se bem mais complexa, enquanto os produtos foram perdendo a homogeneidade das simples mercadorias e ganhando sucessivas formas de diferenciação, em especial as formas de customização de massa viabilizadas pela digitalização.

As dificuldades e limitações da contabilidade nacional acima referidas foram significativamente aumentadas por movimentos expressivos de segmentação e diferenciação, à escala nacional e internacional, que obrigam a desenvolver novos indicadores agregados bem mais pertinentes num quadro de forte desigualdade e fragmentação económica e social.

1.3.1. A “ECONOMIA DO VALOR” AFIRMA-SE SOBRE A “ECONOMIA DAS QUANTIDADES”

Os processos de crescimento económico, bem como as dinâmicas económicas mais globais envolvendo quer a produção, a distribuição e o consumo, quer a criação e repartição da riqueza, comportam, cada vez mais, o desenvolvimento e utilização de fatores e ativos intangíveis que, desse modo, vão ganhando crescente relevância na explicação e compreensão dos contornos e características assumidas por aqueles processos e dinâmicas.

A afirmação da economia do valor sobre a economia das quantidades não significa, no entanto, um mero processo de substituição, onde a segunda cederia o seu lugar à primeira, mas antes, uma progressiva e complexa mistura entre fatores tangíveis e intangíveis que exige uma nova combinação entre a eficiência na mobilização dos primeiros (por referência aos respetivos custos de produção) e a eficácia na mobilização dos segundos (por referência à respetiva geração de valor através das suas qualidades diferenciadoras).

A “economia das quantidades” surgiu como uma economia centrada na produção de mercadorias relativamente homogêneas e indiferenciadas e fortemente individualizadas, seja ao nível dos bens, seja ao nível dos serviços, alimentando, desse modo, uma notória diferenciação entre a “indústria” e os “serviços” (pela cor dos “colarinhos”, pela localização das atividades nos espaços urbanos, pelo estatuto no trabalho ou pela posição social dos respetivos protagonistas).

A “economia do valor” surge, pelo seu lado, como uma economia centrada na produção de soluções e experiências diferenciadas e diferenciadoras (“customizadas”, isto é, flexíveis sem deixarem de ser massificadas), quer pela integração crescente entre bens e serviços que se complementam, quer pelo ativismo crescente dos consumidores na organização dos segmentos mais a jusante das cadeias de produção e distribuição, forçando a sua renomeação como “cadeias de valor”.

O indiscutível declínio da dimensão e da relevância das simples mercadorias nas “economias do valor”, onde se assiste à não menos indiscutível ascensão da relevância da cultura e da criatividade como fatores competitivos, não significa, no entanto, que elas possam ser concebidas como economias mais subjetivas ou virtuais, uma vez que, enquanto “economias reais”, comportam uma base material decisiva (continuando a satisfazer necessidades humanas e sociais evolutivas e continuando a gerar problemas dramáticos de sustentabilidade associados à utilização dos recursos naturais do planeta) e fornecem toda a informação objetiva necessária para o funcionamento concorrencial dos mercados e das transações.

O declínio da relevância das meras mercadorias encontra o seu terreno principal de afirmação no trabalho, onde a distância entre o mundo da “mão-de-obra” e o mundo do “capital humano” é tão grande quanto a distância entre a “força” suportada por qualificações genéricas duradouras adquiridas por formações iniciais e as “competências” específicas suportadas por níveis de educação muito mais intensos e por qualificações especializadas menos duradouras mantidas por formações ao longo da vida ativa.

Os serviços tornam-se, assim, uma peça central na afirmação da “economia do valor” sobre a “economia das quantidades”, ganhando força, seja na reorganização dos modelos de consumo, seja na reorganização dos modelos de produção, onde as tecnologias de informação alargaram o alcance da inovação e da diferenciação.

A reorganização das economias, tornou-se, depois da pandemia, mais ampla e mais necessária, refletindo uma nova consciência dos desequilíbrios gerados quer pelo aprofundamento da globalização, quer pelos efeitos das várias formas de economia baseada no conhecimento no conteúdo do emprego.

As tendências de digitalização e descarbonização mantiveram-se, neste quadro, mas foram alargadas à renovação dos paradigmas de produção e de consumo visando a mitigação, pelo menos parcial, dos graves problemas de inclusão social e de sustentabilidade planetária entretanto manifestados, impulsionando ainda mais o declínio da “economia das quantidades”. Os movimentos da servitização da produção e da terciarização do consumo tendem, assim, no quadro atual, não a somar-se sequencialmente, mas a conhecerem uma crescente interação e integração, multiplicando, desse modo, os respetivos efeitos transformadores das estruturas económicas e sociais.

A produção e distribuição de bens e serviços vai-se tornando, assim, muito mais complexa e híbrida originando o surgimento de múltiplas “economias de rede” onde o acesso ao conhecimento e à tecnologia, a montante, e o acesso à rápida identificação da evolução das necessidades humanas e das tendências prevaletentes nas procuras, a jusante, adquirem uma relevância decisiva para redefinir, de forma, muito nítida as próprias fronteiras dos principais negócios e atividades económicas.

Os “serviços” entram na “indústria”, tal como a “indústria” entra nos “serviços”, enquanto a “logística” se alarga para a frente e para trás, densificando as redes de distribuição, enquanto as formas de intermediação, nomeadamente comerciais, procuram crescentemente articular a defesa das margens com a oferta de novos serviços.

A afirmação da “economia do valor” deve muito à generalização da “economia da informação” a um ritmo bastante rápido, entretanto acelerado pela “internet das coisas” que, em articulação da “internet das pessoas”, já converteu a produção, aquisição, difusão e tratamento da informação, com o suporte da computação cognitiva, da inteligência artificial e em geral do que se convencionou chamar “*Big Data*”, numa tarefa central a todas as atividades económicas.

A “economia de valor” privilegia, ainda, a utilização eficiente dos recursos e a obtenção anhos de produtividade, decorrentes da existência da utilização de recursos mais distintivos, qualificados e diferenciados que exigem uma atenção mais completa às relações custo-margem e preço-qualidade na criação de valor.

A evolução económica aqui descrita, cobrindo nomeadamente a transição para o século XXI e as suas duas primeiras décadas, articulou-se, no mundo dito industrializado com uma evidente redução do ritmo de crescimento económico medido pelo indicador convencional do PIB a preços constantes.

A hipótese da entrada numa era de estado estacionário (*steady state*), sempre concebida para chamar a atenção para os limites do crescimento económico, com base em analogias mais ou menos fortes com os modelos da física, voltou, assim, a ganhar adeptos na atualidade, até porque os efeitos da globalização num crescimento muito mais rápido do mundo dito emergente são tão evidentes quanto a quebra do ritmo de crescimento do indicador do “produto potencial”, nomeadamente nas economias desenvolvidas mais envelhecidas.

Estamos, seguramente, perante alterações substanciais quer no conteúdo, ritmo e limites do crescimento económico real, mas também seguramente, perante falhas e perda de pertinência dos indicadores convencionais dos sistemas de contas nacionais, cuja meritória melhoria não terá sido suficiente para acompanhar aquelas alterações.

O estado de estacionário, assumido em certos modelos económicos ganha, aqui, outra interpretação diante a tendência de afirmação da “economia do valor” sobre a “economia das quantidades”, assumindo-se que pode existir uma certa estagnação da quantidade de mercadorias produzidas e vendidas (bens e serviços), mas não, necessariamente, da riqueza produzida e distribuída, que poderia continuar a aumentar com os incrementos de qualidade na produção e distribuição, seja na utilidade dos seus produtos respondendo à diferenciação das procuras e das necessidades, seja no respetivo contributo para o progresso na sustentabilidade do planeta.

A “economia do valor” é alimentada, por fim, pelos processos transversais de desmaterialização, pela diferenciação dos produtos alargando substancialmente as formas de customização de massa, na produção e na distribuição e pelo reforço da dimensão intangível na definição e valorização dos bens e serviços.

A dimensão intangível, que é decisiva na afirmação da “economia do valor”, tem sido reforçada pelo alargamento da difusão das soluções de mérito, através da sua integração em narrativas de ação positiva, nomeadamente nos domínios, social, ambiental e ético.

A multiplicação dos fatores e formas de diferenciação, associada à “economia do valor”, traduziu-se, assim, como vimos, numa redução muito importante do papel e peso das simples mercadorias.

1.3.2. A AFIRMAÇÃO DO “INTANGÍVEL” TORNOU-SE DETERMINANTE NA EVOLUÇÃO DA COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS E DOS TERRITÓRIOS

O valor cria-se e afirma-se crescentemente pelas interações propiciadas pelos fatores intangíveis e não tanto pelas características e funcionalidades isoladas incorporadas nos produtos.

Os fatores chave da promoção da competitividade económica são, nas condições de produção e concorrência vigentes, moldados crescentemente por ativos intangíveis de natureza muito diferente daquela que se podia alcançar por investimentos em capital físico propiciadores de um progresso tecnológico relativamente estável e duradouro, numa envolvente empresarial onde a eficiência produtiva se difundia alargadamente.

A competitividade não se “compra” nem se “vende”, não se “aprende” nem se “ensina”, adquire-se, ou não, em processos concorrenciais concretos que dão vida aos sucessivos encontros, por vezes tumultuosos, por vezes mais calmos, entre as condições de desenvolvimento das tecnologias, a organização e dimensão dos mercados, a disponibilidade dos materiais e as formas históricas assumidas pelas necessidades humanas e sociais que configuram as procuras.

A competitividade, muito mais “processo” do que “estado”, reflete, sempre, numa dimensão de médio-longo prazo, as características pertinentes da interação das duas principais formas de coordenação económica, a “empresa” e o “mercado”. A evolução mais recente das economias orientou essa pertinência para dois terrenos de mudança simultaneamente mais complexos e exigentes. O primeiro corresponde a um reequilíbrio entre inovação e diferenciação, enquanto o segundo corresponde a um reequilíbrio entre concorrência e cooperação.

A natureza da envolvente vigente da competitividade económica permite, também, compreender, quer a nova relevância assumida pelos “serviços” nos dois reequilíbrios atrás referidos, quer a importância de incluir nas políticas públicas de competitividade uma dimensão estratégica, no respetivo horizonte, e um foco em ações colaborativas comuns, no respetivo conteúdo.

Esta perspetiva inclui óticas tão distintas e relevantes como a configuração do próprio mercado de trabalho onde se afirma a já referida centralidade do capital humano suportada pela combinação de competências formais estruturadas pelos processos de educação e formação profissional com competências soft adquiridas no mundo do trabalho, o papel dos serviços na diferenciação dos bens ou novas preocupações que os agentes económicos incluem nas suas estratégias de negócio e produção (sustentabilidade, cultura, tecnologia, criatividade, conhecimento...).

As economias com maior densidade e concentração de fatores e ativos intangíveis comportam características próprias que as afastam significativamente das economias centradas nos fatores e ativos tangíveis, quer nas lógicas de investimento, quer nas formas de gestão do capital humano, quer nas escolhas estratégicas de localização física das atividades e de posicionamento concorrencial nos mercados, quer, ainda, nos modelos de financiamento e acumulação de poder económico.

Podemos distinguir³ quatro grandes características transversais às diferentes realidades intangíveis, nomeadamente no plano da sua racionalidade microeconómica:

- Os ativos intangíveis são muito mais facilmente *escaláveis*, partilhando mesmo um certo tipo de “ubiquidade”.

Os intangíveis possibilitam a respetiva utilização simultânea em múltiplas localizações, nomeadamente no terreno do marketing e da relação com os clientes, uma vez que podem ser utilizados muitas vezes com baixos custos sendo particularmente sensíveis aos efeitos de rede (conhecimento, investigação, marcas, procedimentos, ...);

³ Seguindo a sistematização particularmente bem conseguida por *Haskel e Westlake*, 2018.

- Os ativos intangíveis são mais específicos à empresa e ao negócio onde se desenvolvem e acumulam, configurando “*custos afundados*” dificilmente recuperáveis.

Os ativos intangíveis constituem ativos mais “presos” à empresa que os detêm estando, portanto, sujeitos a uma mobilidade muito reduzida imposta pelos fortes limites à respetiva transação.

Os ativos intangíveis aumentam, desse modo, a incerteza e o risco, limitando, também, o acesso aos financiamentos, envolvendo recursos próprios mais expressivos, e exigindo estratégias empresariais mais sólidas e orientadas para a consolidação da competitividade num horizonte de prazo mais longo;

- Os ativos intangíveis são geradores de significativas *externalidades*, nomeadamente daquelas que resultam das interações inovadoras em processos e produtos ao longo das cadeias de valor.

Os ativos intangíveis são sujeitos a um escrutínio mais estreito por aqueles que os produzem ou desenvolvem, seja excluindo outros de a eles aceder gratuitamente, nomeadamente através de uma proteção da propriedade intelectual, seja através da construção de formas de partilha relativamente equilibradas dos seus efeitos, nomeadamente dos efeitos de aglomeração, onde o dinamismo registado pelas cidades que os acolhem, apesar das suas conhecidas *deseconomias de escala*, associadas ao congestionamento,, constitui um bom exemplo;

- Os ativos intangíveis são portadores de significativas *sinergias*, permitindo acelerar o desenvolvimento tecnológico e o ritmo de inovação com uma pertinência acrescida pela ligação às dinâmicas da procura.

Essas sinergias, surgidas de formas mais intensas de interação no mundo empresarial, vieram alargar drasticamente os processos de fertilização cruzada no progresso tecnológico, já presentes no mundo dos ativos tangíveis (com exemplos tão fortes quanto os avanços da produtividade na agricultura, com o suporte dos produtos químicos, na produção industrial com o suporte da eletrificação ou nas indústrias mecânicas com o suporte da eletrónica).

O florescimento dos modelos de inovação aberta que juntam ideias, conhecimentos e experiências através de processos de serendipidade particularmente eficazes, constitui um bom indicador da relevância alcançada pela partilha de valor nas economias mais ricas em fatores competitivos e concorrenciais de natureza intangível.

Essas características tendem, de um modo geral, a produzir trajetórias de progresso económico onde se misturam elementos amplificadores das capacidades de criação de valor, elementos amplificadores do risco associado quer ao investimento intangível, quer à maior contestabilidade dos atributos diferenciadores dos fatores intangíveis, e, ainda, elementos indutores da necessidade de partilha com outros do valor gerado.

A cultura, no sentido amplo que incorpora a articulação entre património e criatividade, constitui um motor de grande relevância no desenvolvimento de ambientes de inovação. Poucas dimensões influenciam tanto a génese da criatividade nas economias como setores culturais dinâmicos e vigorosos encontrando no encontro de procuras e ofertas crescentemente qualificadas poderosos estímulos.

O investimento na cultura e na criatividade complementa o investimento na ciência, no conhecimento e na tecnologia, surgindo os serviços como um instrumento relevante da capacitação dos cidadãos, pelo enriquecimento cultural, pela promoção da criatividade, importante no desenvolvimento das *soft skills*, e, desse modo, no próprio desenvolvimento da inteligência empresarial, base fundamental da construção de novos fatores de competitividade sustentáveis.

A possibilidade de gestação efetiva de um novo paradigma de desenvolvimento económico, beneficiando da difusão de uma aliança alargada entre a criação de mais valor e a utilização mais intensa de ativos e fatores intangíveis, está, por isso, fortemente alicerçada no contributo que o grupo dos serviços mais qualificados e distintivos podem gerar um crescimento económico menos “pesado” em recursos não renováveis e mais “rico” em dimensões suscetíveis de capacitarem os próprios consumidores.

O papel renovado dos serviços associado à difusão da aliança entre “valor” e “intangível” é estimulado pela relação diversificada que estabelecem com outros setores e atividades, pelas externalidades positivas transversais que promovem, pela capacidade de atrair talentos especialmente vocacionados para a promoção de interações entre procura, produção e distribuição, pelo contributo para os processos de produção e partilha de conhecimento e, acima de tudo, pelo contributo para a qualidade de vida e sustentabilidade em múltiplos domínios.

A exploração da aliança entre “valor” e “intangível” sugere um quadro de reflexão onde o surgimento de uma nova agenda de crescimento sustentável pode ganhar viabilidade e onde o foco na produtividade-valor e na competitividade não-custo devem ganhar protagonismo. A necessidade de reorganização das economias, perante a convergência de sinais de crise muitos diversificados, apresenta-se cada vez mais como um processo mais próximo de uma transformação relativamente global, do que de uma simples e limitada recuperação.

A referida convergência entre o tangível e o intangível expressa-se ao nível do tecido empresarial, onde o orienta a sua evolução em direção ao surgimento de novos operadores de serviços, no setor terciário, que suportam e complementam as atividades de outros operadores do setor primário e do setor secundário, bem como ao nível do tecido social, onde essa mesma convergência tem surgido, também, na criação de propostas de valor mais completas para os consumidores

O reconhecimento de uma nova centralidade do papel dos serviços numa estratégia de desenvolvimento económico e social, tem subjacente as transformações económicas identificadas e a importância de fomentar a competitividade, a produtividade e o crescimento económico à luz de fatores mais complexos e exigentes, onde o setor terciário tem um papel crucial.

1.3.3. OS INSTRUMENTOS CONVENCIONAIS EVIDENCIAM LIMITAÇÕES CRESCENTES PARA AVALIAR O CRESCIMENTO ECONÓMICO E O BEM-ESTAR

O “PIB” e os sistemas de contas nacionais que suportam o seu cálculo, nascidos nos anos 30 do século passado pela convergência de múltiplos trabalhos pioneiros, com relevo especial para o contributo pragmático e eficaz de Simon Kuznets, podem ser considerados como uma das várias invenções arrojadas produzidas no século XX.

Com efeito, conseguir sintetizar a evolução da dimensão de uma dada economia através de um único indicador agregado constitui uma realização muito relevante: Samuelson e Nordhaus, no seu *Economics*, um dos livros de texto universitários mais divulgados e lidos, reconhecem com clareza o seu papel de “farol” das políticas económicas de estabilização e crescimento⁴.

O “PIB” conheceu, desde a sua invenção, no quadro da progressiva instalação de sistemas de contabilidade nacional, uma longa história onde foi “ganhando”, nomeadamente:

- Nos anos 40 do século passado, uma compatibilização mais sólida entre as óticas da produção, do rendimento e da despesa;
- Nos anos 50 e 60, uma melhor identificação das fontes do crescimento, da evolução dos stocks de capital e da natureza das relações interindustriais;
- Nos 70, um melhor tratamento da inflação, que, entretanto, acelerara significativamente, fornecendo estimativas do crescimento económico real, isto é, ajustado da inflação;
- Nos anos 80 e 90 um claro mergulho na economia internacional estimando mais adequadamente o efetivo contributo do comércio internacional de bens e serviços em economias que tinham já deixado de poder ser pensadas como economias fechadas;
- Mais recentemente, progressivas melhorias no tratamento dos avanços de qualidade na estimativa dos preços e do output em atividades sujeitas a fortes ritmos de inovação (como no caso dos computadores), no tratamento da I&D como investimento, no tratamento do output do setor bancário, para referir alguns dos marcos mais relevantes⁵.

O “PIB”, seja enquanto conceito, seja enquanto indicador de medida, é hoje um “ser” com mais de oitenta anos, encontra-se envelhecido e, muito provavelmente, irremediavelmente ultrapassado, seja na sua capacidade para medir adequadamente o crescimento económico, nomeadamente com os paradoxos de produtividade gerados pela alteração radical dos fatores de criação de riqueza atualmente em ação, seja na sua capacidade de contribuir para ajudar a medir o bem-estar das populações, nomeadamente com as assimetrias e desequilíbrios atualmente prevalecentes nas condições de vida.

⁴ “Without measures of economic aggregates like GDP, policymakers would be adrift in a sea of unorganized data. The GDP and related data are like beacons that help policymakers steer the economy toward the key economic objectives”.

⁵ Sobre a “história” do PIB podem ver-se com interesse, nomeadamente, Coyle, 2016 e Landefeld, 2000.

A pressão sobre o “PIB” é, assim, nos nossos dias real e crescente, mas nem sempre respeitosa dos seus contributos e da sua ainda muito importante utilidade.

A hipótese de existir um desfasamento relevante entre o envelhecimento do “PIB” e a juventude dos paradigmas económicos em rápida emergência e afirmação é realista e objetiva, mas a solução só poderá ser encontrada na renovação dos sistemas de contas nacionais, no plano dos conceitos, das metodologias e, sobretudo, da natureza e quantidade de informação a mobilizar e a tratar para obter os indicadores adequados.

O relatório da Comissão Sen-Stiglitz-Fitoussi⁶, sistematizando com rigor os limites da visão convencional centrada no crescimento do PIB, seguido pelos resultados do programa de trabalho lançado pela Comissão Europeia e pela OCDE⁷, abrindo pistas para tratar, articuladamente, a renovação dos indicadores de crescimento e bem-estar económico, representam um exemplo relevante do respeito com que o “velho” “PIB” deve ser tratado.

As economias atuais estruturam-se através da globalização dos mercados e das cadeias de valor, utilizando intensivamente a digitalização para revolucionar o mundo do trabalho, concentrando e dispersando muitas tarefas e separando crescentemente a localização física e a integração digital das atividades económicas produtivas. Nestas economias os consumidores vão assumindo novos papéis e funções estando próximos de assumir em várias atividades um novo-estatuto híbrido de consumidores e produtores. Nestas economias a economia financeira afirmou-se sobre a economia real, alterando substancialmente as dinâmicas de inflação/deflação e de mutação dos preços relativos.

⁶ Comissão dinamizada em 2009, pelo então Presidente da França, Nicholas Sarkozy.

⁷ A agenda “GDP and Beyond”.

2. A ECONOMIA PORTUGUESA MUDOU NA SUA COMPOSIÇÃO DE ATIVIDADES E NA RELAÇÃO DO MERCADO DOMÉSTICO COM AS FORMAS DE ABERTURA EXTERNA

O estudo do papel do comércio e serviços na competitividade económica, situados os grandes contornos das transições económicas em curso à escala mundial e as razões explicativas da persistência de uma conjuntura longa de elevada conflitualidade e instabilidade, requer uma análise da transformação estrutural sofrida pela economia portuguesa ao longo das últimas décadas.

A economia portuguesa chegou ao presente momento de crise e reestruturação da globalização depois de uma trajetória de mudanças internas fundamentais, seja no plano do seu sistema político, seja das suas relações internacionais.

A evolução da economia portuguesa, ao longo dessa trajetória de cerca de meio século, fornece relevante evidência empírica para desaconselhar reflexões demasiado genéricas e insuficientemente especificadas, na seleção de prioridades e caminhos (objetivos e medidas em linguagem técnica) para as políticas de competitividade.

A evolução da economia portuguesa neste período comporta, também, a manifestação de importantes continuidades e mudanças, apenas parciais, que se conjugaram com a persistência de certos traços particulares no comportamento dos agentes económicos e políticos (como um nível relevante de aversão ao risco, um escasso número de parcerias público-privadas materializadas com sucesso, uma enorme dispersão de incentivos públicos e benefícios fiscais articulada com níveis de evasão também elevados ou uma clara preferência por horizontes de curto prazo, para situar apenas algumas dos mais visíveis), para reduzir a coerência e gerar desequilíbrios no crescimento e desenvolvimento efetivamente alcançados .

A evolução da economia portuguesa ao longo deste período conheceu uma trajetória caracterizada pela concretização de oportunidades fundamentais de progresso político económico e social, como a descolonização e a democratização, implantando um estado de direito democrático, ou como a adesão Europeia, tornando-se estado-membro de uma União Europeia (então CEE) em busca de sucesso em processos tão diversos, combinando alargamento e aprofundamento, como a montagem de um sistema de fundos estruturais, a realização do grande mercado interno europeu, a introdução da moeda única e a concretização da UEM.

A democratização, a adesão europeia e a participação na globalização trouxeram oportunidades tão relevantes quantos riscos a elas associados. Estas oportunidades de desenvolvimento económico comportaram, todas, a forma de processos sucessivamente mais exigentes onde, na ausência de progressos estruturais suficientes, a dimensão dos riscos envolvidos tende a mitigar os resultados e a aumentar os desequilíbrios.

A trajetória evocada mostra, bem, como foi mais fácil montar a base de um estado social ou alargar o acesso à educação do que garantir a sustentabilidade da segurança social e do serviço nacional de saúde, perante uma demografia adversa ou melhorar generalizadamente a produtividade e a eficiência coletiva.

A trajetória evocada também mostra como foi mais fácil a convergência com os níveis médios de rendimento europeus, como “país da coesão”, antes da vigência da União Económica e Monetária e do Pacto de Estabilidade e Crescimento ou da partilha dos fundos estruturais de investimento europeus na sequência do alargamento aos países do centro e leste europeu, então com custos salariais nominais bem mais baixos.

A trajetória evocada mostra, ainda, como tem sido mais fácil alargar a participação no comércio internacional quando medido em fluxos brutos do que em fluxos de valor acrescentado, isto é, como tem sido mais difícil não deixar subir o conteúdo importado das exportações ou sobretudo quão elevados foram os custos do ajustamento económico e financeiro à crise financeira internacional e à crise da dívida soberana na Europa do sul.

A economia portuguesa sofreu, ao longo desta trajetória, uma melhoria global relevante que, no entanto, não a tornou, no plano qualitativo, nem menos vulnerável, nem mais sustentável. O “jogo” das oportunidades e riscos trouxe custos de ajustamento elevados e oscilações importantes.

Seria tão errado não reconhecer o evidente progresso económico e social de Portugal e a ampla dimensão estrutural dos resultados económicos alcançados, ao longo desta trajetória, quanto não reconhecer que, nalguns domínios económicos críticos (como a produtividade, a dívida, o investimento produtivo, a coesão social, por exemplo) a margem de manobra e as opções possíveis se reduziram muito substancialmente. Não está tanto em causa a “deficiência” do passado quanto a muito maior exigência e dificuldade do futuro.

A transformação estrutural da economia portuguesa, quer nos modelos de produção, consumo e exportação, quer na hierarquia dos contributos das diferentes atividades para a criação de riqueza, apesar de ser efetiva, não deixa de questionar frontalmente os limites e desequilíbrios do crescimento económico prevalecente, seja na sua natureza (demasiado extensivo, insuficientemente inovador e suportado por ganhos de produtividade nem generalizados, nem cumulativos), seja no seu ritmo (inferior ao necessário para permitir uma convergência efetiva no contexto europeu).

A transformação estrutural da economia portuguesa fez-se através de dois movimentos principais, um primeiro movimento ao nível da especialização nas atividades económicas e um segundo movimento ao nível das formas da sua abertura e inserção externa, que foram expondo as empresas à concorrência internacional e facilitando, ao mesmo tempo, a modernização da sua organização e gestão.

Estes dois movimentos, que serão sucessivamente analisados no presente capítulo, embora tenham comportado múltiplas interações, nunca foram coerentemente combinados e articulados de forma suficientemente coerente e completa, nem no plano das estratégias empresariais, nem, sobretudo, no plano das políticas públicas. Originaram-se, assim, significativas formas de desarticulação entre a expansão do mercado doméstico e o reforço da internacionalização, que se traduziram em desequilíbrios fragmentações e dificuldades que reduziram, significativamente, quer a produção de sinergias no desenvolvimento dos fatores competitivos mais relevantes, quer a possibilidade de uma melhoria sustentada da remuneração do trabalho.

A sistematização das principais características da transformação estrutural da economia portuguesa ao longo das últimas três décadas⁸ é aqui desenvolvida com base em conceitos, indicadores e instrumentos específicos de análise, nomeadamente através da construção de um sistema de secções produtivas (cf. caixas metodológicas 1 e 2).

O nível de decomposição do sistema produtivo considerado (45 ramos de atividade) permite combinar as diversas taxonomias mais vocacionadas para analisar a configuração da especialização setorial, das cadeias de abastecimento, produção e distribuição (cf. Caixa metodológica 3) e dos fatores de competitividade, a um nível suficientemente desagregado, quer na indústria, quer nos serviços.

A análise desenvolvida combina, por um lado, as dimensões macroeconómica, mesoeconómica e microeconómica, isto é, procura articular os comportamentos dos agentes económicos, assumidos em condições concorrenciais e regulatórias específicas, com os resultados alcançados para o conjunto da economia.

A análise desenvolvida privilegia, por outro lado, a utilização da informação relativa a fluxos líquidos de valor acrescentado, isto é, adota uma abordagem centrada numa “economia do valor”, particularmente útil no tratamento das dinâmicas de competitividade em economias onde o comércio e o investimento internacional desempenham um papel relevante.

A utilização de métricas de fluxos de valor acrescentado é essencial para não confundir os processos completos de criação de riqueza envolvendo estabelecimentos localizados em várias economias nacionais, com os processos limitados a uma mera incorporação de bens e serviços intermédios em fases parciais de produção.

A criação de riqueza, no quadro de processos fragmentados a uma escala territorial mundial ou, pelo menos, internacional, só ganha uma coerência de conjunto com a centralização das atividades mais qualificadas e relevantes num número limitado de economias mais estruturadas e competitivas, seja a montante, nomeadamente através de atividades de I&D e conceção de novos produtos e processos (inovação), seja a jusante, na resposta competitiva à crescente segmentação das procuras através, nomeadamente, de processos de customização de massa e de organização de redes de distribuição capilares propiciadoras de experiências de consumo diversificadas (diferenciação).

Os fatores competitivos chave de uma determinada cadeia de valor não estão, portanto, presentes ao longo de todas as fases de produção e distribuição em que se fragmenta territorialmente, até porque a lógica dessa mesma fragmentação tende a ser dominada por vantagens de custo e eficiência. Neste quadro, em que se baseou a aceleração da globalização, a utilização de métricas de valor acrescentado é indispensável para compreender o real desempenho das economias na criação de riqueza.

⁸ O essencial da análise empírica desenvolvida neste estudo é suportado por cálculos próprios, utilizando as bases de dados ICIO, TiVA e WIOD, desenvolvidas pela OCDE e pela OMC em sistemas de matrizes multisetoriais para os anos de 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2018.

Caixa Metodológica 1

A ANÁLISE INPUT-OUTPUT

A análise input-output constitui o referencial mais utilizado no estudo das relações intersectoriais, isto é, da relação entre especialização de atividades, funções macroeconómicas e comércio internacional.

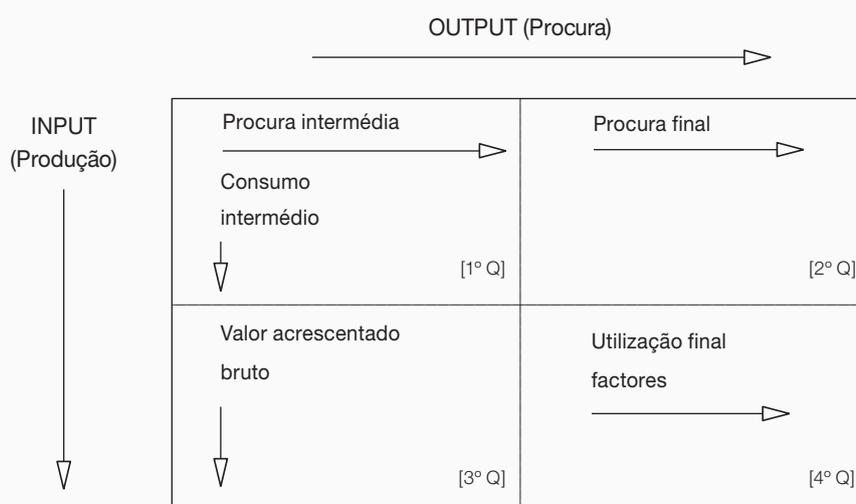
A representação das economias nela implícita, seja como quadro estatístico coerente, seja como instrumento de análise estrutural dos sistemas produtivos, seja como modelo económico, baseia-se numa articulação entre produção e procura através das proporções assumidas pelos diferentes ramos (lógica da oferta) ou produtos (lógica da procura), que suportam essas mesmas economias. A correspondência entre um determinado ramo de atividade e um determinado grupo de produtos constitui, deste modo, uma condição de coerência da análise input-output.

Os quadros input-output surgem como quadros-síntese de registo de uma vasta informação estatística tratada de acordo com o objetivo de explicitar as características da utilização dos fatores produtivos e dos produtos na satisfação da procura, isto é, do circuito aberto e sectorialmente desagregado, que liga, nos dois sentidos, a procura, a produção e o rendimento (articulando a sua criação com a respetiva repartição).

A representação matricial dos fluxos básicos que caracterizam as atividades de uma dada economia, num dado período, permite uma dupla leitura das relações e equilíbrios presentes nesses fluxos, isto é, podemos realizar quer uma leitura horizontal (em linha), articulando produção e procura, que nos conduz à separação entre procura intermédia e procura final, quer uma leitura vertical (em coluna), articulando produção e rendimento, que nos conduz à separação entre inputs intermédios e valor acrescentado.

A análise input-output pode aplicar-se ao estudo, quer dos *equilíbrios "horizontais"*, entre a produção de bens e serviços e a procura final de consumo e investimento, quer dos *equilíbrios "verticais"*, entre os bens e serviços e os fatores produtivos de produção, mediatizados por um suporte tecnológico, fornecido pelas características dos diversos processos de trabalho, que molda a procura que as empresas dirigem umas às outras em bens e serviços intermédios.

A forma geral de um quadro input-output compreende quatro quadrantes que correspondem às trocas intersectoriais de produtos associadas ao consumo intermédio (1.º quadrante), à repartição da produção de cada setor pelas diversas utilizações finais (2.º quadrante), à decomposição sectorial do valor acrescentado bruto (3.º quadrante) e aos fluxos redistributivos e às utilizações finais de fatores (4.º quadrante).



O primeiro quadrante possui, assim, forma quadrada ($n \times n$ setores), enquanto o 2.º e 3.º quadrantes possuem forma retangular (dependendo do número de utilizações finais e das componentes do valor adicionado bruto consideradas).

O equilíbrio sectorial, isto é, a igualdade entre empregos e recursos ($X_i = X_j$, para $i=j$), conduz, a nível agregado, a uma correspondência entre os somatórios dos elementos dos 2.º e 3.º quadrantes que sustenta as "três óticas" da contabilidade nacional, isto é, *produção, despesa e rendimento*.

As condições de equilíbrio articulam, setor a setor, os empregos ou utilizações da produção e os recursos mobilizados e os rendimentos gerados na produção, isto é ^(a):

$$X_i = \sum_j X_{ij} + Y_i$$

(*lógica dos empregos, leitura em linha*: a produção bruta de cada setor "esgota-se" na alimentação da procura intermédia e da procura final)

$$X_j = \sum_i X_{ij} + V_j$$

(*lógica dos recursos e do rendimento, leitura em coluna*: a produção bruta de cada setor integra o valor dos consumos intermédios e dos rendimentos gerados)

A possibilidade de determinar a origem, nacional ou importada, dos produtos de acordo com a sua utilização e afetação setorial permite conhecer a afetação setorial de todas as utilizações das importações de bens e serviços, surgindo a matriz de transações totais como uma agregação de fluxos de origem nacional e de origem importada.

A informação obtida sobre a utilização e afetação setorial dos produtos importados permite, portanto, autonomizar uma espécie de "tecnologia nacional" que resulta do facto de os bens intermédios de origem nacional serem considerados como "fatores produzidos", enquanto os bens intermédios importados são tratados como "fatores primários". A matriz de coeficientes técnicos totais é, deste modo, decomponível na soma de uma matriz de coeficientes técnicos nacionais com uma matriz de coeficientes de conteúdo importado direto.

A consideração de uma "tecnologia" nacional (truncada) ou de uma "tecnologia" internacionalizada (completa) tem implicações relevantes quando se querem determinar impactos no território nacional de variações autónomas de procura ou oferta.

(a) Notando o valor bruto da produção do setor i por X_i , a produção do setor i utilizada como input no setor j por X_{ij} , a produção do setor i utilizada na satisfação da procura final por Y_i e o valor acrescentado bruto do setor j por V_j .

2.1. OS GRANDES EIXOS DE MUDANÇA NO CONTRIBUTO DAS GRANDES ATIVIDADES ECONÓMICAS PARA O VALOR GERADO NA ECONOMIA PORTUGUESA

O primeiro movimento de transformação estrutural da economia portuguesa, *um movimento da especialização de atividades*, desenvolveu-se de forma complexa, articulando uma evolução oscilante do conteúdo das grandes funções macroeconómicas, que conheceu alterações substanciais na sua composição em bens e em serviços, com uma inserção em cadeias de abastecimento, produção e distribuição, sucessivamente reorganizadas, à escala nacional e internacional, em sintonia com a segmentação e diferenciação do próprio tecido empresarial e dos modelos de negócio (origem do capital investido, racionalidade da rentabilidade e da acumulação e posicionamento nas formas de inserção no mercado doméstico e/ou mercado externo, nomeadamente).

A configuração das atividades económicas alterou-se profundamente ao longo do último meio século, refletindo as três transformações decisivas já referidas, democratização, adesão à União Europeia e envolvimento na aceleração da globalização, que propiciaram outras tantas relevantes oportunidades de desenvolvimento com riscos igualmente elevados e, sobretudo, aumentados pelas limitações e insucessos no desempenho alcançado em cada uma delas.

Os grandes traços da alteração da posição relativa de cada uma das grandes atividades no respetivo contributo para a criação de riqueza (cf. Figura 1) permitem situar com clareza a dimensão da profunda transformação operada na economia portuguesa.

Podemos, com efeito, sintetizar os contornos dessa relevante transformação em torno dos seguintes quatro pontos:

- A produção de bens, nas atividades primárias e nas indústrias, viu o peso relativo do seu contributo para a criação de riqueza reduzir-se mais do que 3 vezes perdendo um claro predomínio, ainda no final dos anos 50, com 52,7% do valor adicionado bruto, em favor de uma posição marcadamente minoritária, relativamente cedo no presente século, com 16,7% em 2018, às portas da pandemia.

O declínio foi muito mais intenso nas atividades primárias, em perda desde o final dos anos 50, que viram o peso relativo do respetivo contributo para o valor acrescentado gerado na economia portuguesa, ser reduzido em cerca de 10 vezes, tornando-se relativamente marginal.

O declínio das indústrias foi mais tardio e menos intenso. Com efeito, as indústrias conseguiram fazer crescer o peso relativo do respetivo contributo para o valor adicionado bruto até aos anos 90, beneficiando em parte, dos novos incentivos viabilizados pelos fundos estruturais europeus. N quadro mais exigente do aprofundamento da construção europeia e da aceleração da globalização, as indústrias viram o seu peso relativo reduzir-se praticamente a metade, ao longo deste século, tornando-se claramente minoritárias:

- Os serviços mercantis conheceram um forte e contínuo crescimento do peso relativo do respetivo contributo para a criação de valor na economia portuguesa.

Um crescimento mais rápido, até aos anos 90, sob o impulso da terciarização do consumo, e um crescimento um pouco menos rápido, depois, com o dinamismo dos serviços empresariais e dos serviços associados ao turismo e ao lazer a assumirem o protagonismo no impulso à expansão da relevância dos serviços na economia portuguesa.

A profundidade desta transformação é bem evidenciada pela duplicação do peso relativo do contributo dos serviços para a criação de riqueza na economia portuguesa no referido meio século, conferindo-lhe um predomínio largamente dominante.

- O contributo das administrações subiu expressivamente, sobretudo na última década do século passado e na primeira década deste século, combinando o dinamismo político, da atribuição de um vasto conjunto de direitos democráticos, com o dinamismo económico e financeiro, do acesso aos fundos europeus de investimento e desenvolvimento.

A combinação destes dois dinamismos, que permitiu uma expansão sem precedentes quer do investimento público em infraestruturas e mecanismos de coesão social, quer do emprego e dos organismos públicos, fez-se, no entanto, sem a concretização de processos substanciais de reforma orientados para a eficiência dos serviços e para a racionalização financeira do Estado.

Os esforços orientados para a promoção da coesão e os esforços orientados para a competitividade foram assumidos, pelo seu lado, na maioria dos casos, de forma muito pouco articulada, como se não exigissem uma coordenação estratégica, em diferentes níveis territoriais, o que diminuiu, dramaticamente, a eficácia e a sustentabilidade do surto de investimento público viabilizado pelas transferências comunitárias, com o “auxílio” adicional de um défice orçamental persistente, que foi alimentando um expressivo endividamento global da economia portuguesa que, como se sabe, veio a exigir um severo ajustamento financeiro depois da crise da dívida soberana.

O contributo das administrações para a criação de riqueza na economia portuguesa era, em 2018 (7,0%), pouco superior ao que fora em 1958-60 (6,6%), chegando a ultrapassar os 9% antes da crise financeira.

- A evolução do contributo da construção e obras públicas para o valor adicionado bruto na economia portuguesa acompanhou o perfil do contributo das administrações com a diferença de estarmos perante atividades de investimento que envolveram, também, investimento privado, das famílias e das empresas.

O ciclo ascendente iniciou-se mais cedo, tal como a correção descendente, refletindo o papel das variáveis monetárias e financeiras no comportamento do investimento imobiliário e em infraestruturas, como a importante descida histórica das taxas de juro nos anos 90 e alguma subida com crise financeira ou a adoção de fortes restrições nas carteiras de crédito, associadas ao imobiliário e à construção, para tentar superar as crises bancárias.

O contributo da construção e obras públicas para a criação de riqueza na economia portuguesa era, em 2018 (4,2%), também pouco superior ao que fora em 1958-60 (3,5%), chegando a ultrapassar os 7% antes da crise financeira.

O perfil de avanço e recuo do contributo da construção e obras públicas para o valor acrescentado na economia portuguesa foi alimentado por dois movimentos de estagnação estrutural, traduzidos em reduções relativamente abruptas e prolongadas, depois, em ciclos relativamente longos.

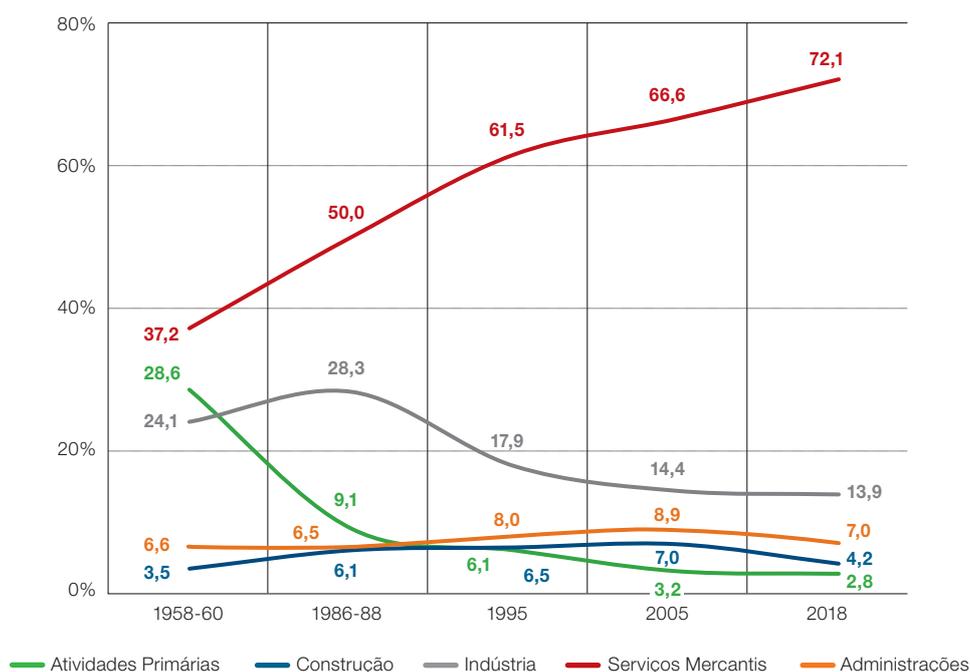
Esses movimentos de estagnação estrutural atingiram, primeiro, a construção e oferta de habitação, na primeira década deste século, e, depois, o investimento público em infraestruturas, na segunda década, com a manutenção a um nível relativamente baixo desde a saída da “troika”.

As fortes oscilações do contributo das administrações e da construção e obras públicas para a criação de riqueza na economia portuguesa, alcançando valores relativamente semelhantes, no início e no fim desta trajetória de meio século, constituem bons indicadores de alguns dos principais desequilíbrios e falhanços com reflexos quer nas condições de vida (a presente crise da habitação, afetando expressivamente as camadas mais jovens da população), quer nas condições de competitividade internacional (a debilidade das plataformas de eficiência coletiva necessárias para a melhoria qualitativa da inserção da economia portuguesa numa globalização com riscos crescentes).

Figura 1

A POSIÇÃO RELATIVA DAS GRANDES ATIVIDADES NA TRAJETÓRIA DEMOCRATIZAÇÃO-INTEGRAÇÃO EUROPEIA-ACELERAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO

(Peso relativo da contribuição das principais atividades para o valor criado, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD (1995–2018).
INE, Contas Nacionais, e INII e GEBEL, Sistemas de Matrizes (1958–1960 e 1986–88).

Num sistema de secções produtivas, as secções finais, satisfazem a procura final doméstica (consumo privado, consumo coletivo e investimento) e a procura externa (exportações), enquanto as secções intermédias, satisfazem a procura das empresas em bens e serviços necessários para alimentar os diferentes processos de produção e distribuição.

A decomposição do contributo de cada um dos grandes sectores de atividade para as secções finais e para as secções intermédias, permite determinar a densidade das trocas intersectoriais (produtos diferentes) e intrasectoriais (produtos semelhantes) e a intensidade das relações entre empresas e ramos de atividade económica, isto é, o grau de articulação estrutural interna de uma dada economia, traduzido em cadeias de produção mais longas e complexas e revelado por um peso relativo mais elevado do contributo das secções intermédias para o valor acrescentado bruto⁹.

A evolução do contributo da produção intermédia para a criação de riqueza na economia portuguesa no seu conjunto, bem como nos seus grandes setores de atividade, atividades primárias, indústrias e serviços mercantis, apresenta (cf. Figura 2) um perfil de “elevador” traduzido num movimento inicial de subida, seguido de um movimento posterior de descida.

A economia portuguesa viu, neste contexto, o peso relativo da secção intermédia subir de 26.3%, em 1958-60, para mais de 40%, na viragem do século, baixando depois, já neste século, para 35,6%, em 2005, e 31,1%, em 2018.

Este movimento reflete com nitidez as crescentes dificuldades experimentadas pela economia portuguesa com o aprofundamento da construção europeia, num quadro de maior exigência impulsionado pela moeda única, pela união económica e monetária e pela consolidação orçamental, e com a participação numa globalização em aceleração, num quadro de maior concorrência nas formas de inserção, pelas compras e pelas vendas, na fragmentação das cadeias de valor à escala mundial.

Com efeito, notando que uma maior abertura pelas exportações conduz sempre, numa fase inicial, a uma redução do valor deste indicador, importa destacar os seguintes traços principais na evolução do contributo das secções intermédias, para o valor acrescentado bruto na economia portuguesa, ao nível dos três grandes setores de atividade:

- Ao nível das atividades primárias, onde se incluem a agricultura, a pecuária, a silvicultura e as pescas, a industrialização, nomeadamente no agroalimentar, impulsionada nos anos 60 do século XX e reforçada com alteração das condições de repartição do rendimento induzidas pela democratização, conduziu a uma clara inversão do peso relativo dos segmentos finais e intermédios que, em termos de repartição percentual, passaram, respetivamente, de uma divisão 60-40, no final dos anos 50, para uma divisão próxima dos 35-65, ao longo dos anos 80 e 90.

A estabilidade da integração vertical de atividades sofreu, depois, uma ligeira redução, na medida em que o indicador aqui considerado se reduziu muito mais em função do dinamismo da orientação exportadora, nomeadamente depois da crise financeira;

⁹ Uma economia menos estruturada e desenvolvida transforma “pouco” os seus recursos materiais endógenos, recorre mais intensamente a importações, seja para satisfazer as exigências dos processos produtivos em equipamentos e serviços mais avançados, seja para garantir diretamente a satisfação da sua procura final.

- Ao nível das atividades industriais, apesar do significativo aumento do peso relativo das exportações, o peso relativo dos segmentos intermédios também se reforçou com nitidez, passando de 34%, no final dos anos 50, para cerca de 43%, no final dos anos 80. Este movimento foi depois reforçado com o forte dinamismo do investimento industrial, nacional e estrangeiro, impulsionado pelos incentivos financeiros viabilizados pelos fundos estruturais europeus, aproximando-se, no final dos anos 90, dos 50%, apesar da intensificação da orientação exportadora.

A densidade das trocas entre empresas e ramos de atividade, no seio da organização das cadeias de produção e distribuição nas atividades industriais em Portugal conheceu, depois da alteração das suas condições de competitividade¹⁰ e da fragmentação mundial dos processos produtivos com a aceleração da globalização, onde a plena entrada da China nas regras do comércio internacional desenhadas na OMC desempenhou um papel relevante, um retrocesso significativo, alcançando em 2018 um valor inferior ao verificado em 1958-60, isto é, 32,1% face a 34,0%.

Com efeito, a formação de cadeias de valor globalizadas que arrastam formas de especialização vertical onde as economias dotadas de menor produtividade e de menor capacidade de inovação e diferenciação, tendem a ser inseridas, sob o impacto duma nova e estreita articulação entre investimento e comércio internacional, em sistemas produtivos onde se reforça, em simultâneo, o peso das importações nos consumos intermédios e o peso das exportações nos destinos finais.

A redução da coerência estrutural das atividades industriais na economia portuguesa, verificada na sua evolução mais recente, fez-se com o agravamento generalizado do conteúdo importado da produção e das exportações, revelando, também, a um nível mais fino, dificuldades de inserção, quer nas atividades de maior valor acrescentado, quer nos novos setores de especialização internacional, associados às transições mais dinâmicas em curso na economia mundial:

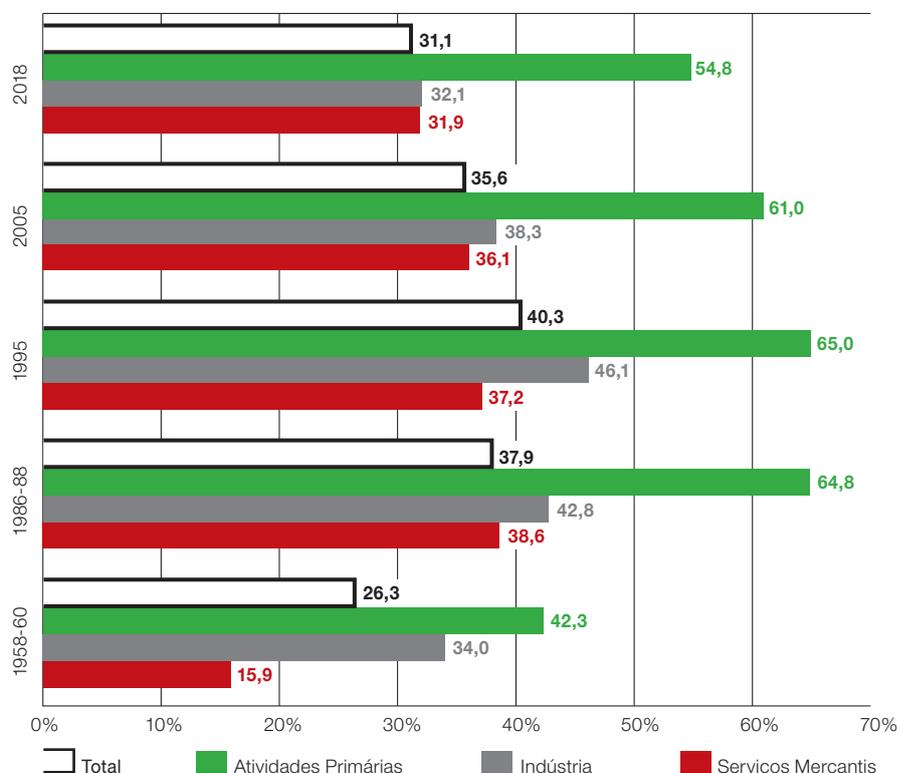
- Ao nível do comércio e serviços, onde o desenvolvimento económico combina o crescimento do “terciário para o consumo final” com o crescimento do “terciário para o sistema produtivo”, a análise da evolução do contributo da produção intermédia comporta especificidades relevantes.

¹⁰ O regime macroeconómico da moeda única veio por fim ao papel desempenhado pela sistemática desvalorização da taxa de câmbio real na economia portuguesa que tinha sido determinante na competitividade custo nos segmentos industriais de especialização internacional até ao princípio dos anos 90. A transição não foi, no entanto, abrupta, na medida em que o papel da taxa de câmbio começou a ser mitigado, na segunda metade dos anos 90, no quadro da prossecução do cumprimento dos chamados critérios de convergência associados à entrada no euro.

Figura 2

O MOVIMENTO ASCENDENTE E DESCENDENTE DA INTENSIDADE E DENSIDADE DAS TROCAS INTER E INTRASSETORIAIS

(Peso relativo das secções produtivas intermédias no valor criado total, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TiVA e WIOD (1995-2018). INE, Contas Nacionais, e INII e GEBEI, Sistemas de Matrizes (1958-1960 e 1986-88).

A interação entre o desenvolvimento dos serviços ao consumo e dos serviços à produção conheceu dois ciclos mais dinâmicos.

O primeiro, claramente orientado para o mercado doméstico, que abarcou, grosso modo, a transição da democratização e a primeira fase da plena integração europeia, dos anos 60 à primeira metade dos anos 90, onde o contributo dos serviços à produção, para o valor adicionado bruto total, quase quintuplicou, passando de 3,1%, no final dos anos 50, para 14,4%, no final dos anos 80, transformando-se no segmento mais importante na secção intermédia à frente, mesmo, do contributo das atividades industriais que, no mesmo período, passou de 8,2% para 12,1%, impulsionando, desse modo, a coerência e estruturação de interações relações entre empresas e atividades muito mais densas.

Neste mesmo período, o crescimento do contributo dos serviços ao consumo para a criação de riqueza foi igualmente assinalável mais do que duplicando, passando de 10,6% para 21,3%, refletindo os efeitos positivos da democratização na repartição do rendimento e da integração europeia na modernização do consumo e na aceleração do crescimento económico.

O segundo, claramente orientado para o mercado externo, na viragem para a segunda década do presente século, alimentado pelo ajustamento exigido pela crise financeira na correção da situação insustentável da conjugação de um duplo défice superior a 10%, das contas públicas e das contas externas.

Neste ciclo os serviços à produção, agora integrados em cadeias de valor globais, e o turismo e as viagens, agora com uma base territorial e empresarial bem mais alargada, protagonizaram o aprofundamento do processo de terciarização, alterando substancialmente a especialização internacional da economia portuguesa e reequilibrando as contas externas

A redução do indicador do contributo dos serviços para o valor acrescentado total, neste período mais recente, é, no entanto, como veremos mais adiante em detalhe, razoavelmente enganadora, refletindo, sobretudo, o crescimento do peso relativo das exportações, necessariamente tratadas como procura final, e a internacionalização dos serviços à produção, anteriormente mais ancorados no mercado doméstico.

2.1.1. A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS: RELEVÂNCIA, DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO

A abordagem da promoção da competitividade económica na perspetiva e determinadas atividades económicas, neste caso o comércio e os serviços, não pode dispensar um enquadramento mais vasto nas principais características e desafios da economia onde se inserem, neste caso economia portuguesa enquanto economia integrada na União Europeia e na área do euro.

As grandes funções macroeconómicas permitem, também, uma leitura qualitativa sobre três matérias fundamentais, isto é, verificar a existência de uma maior ou menor articulação entre as estruturas do consumo individual e do consumo coletivo, de uma maior ou menor sustentabilidade associada ao nível de investimento concretizado e de uma maior ou menor expressão do campo de possibilidades, à escala internacional, associada aos resultados de exportação alcançados.

A análise da evolução da configuração das grandes funções macroeconómicas na economia portuguesa é, assim, relevante para o estudo do papel do comércio e serviços na competitividade económica.

As últimas três décadas, na economia portuguesa, foram marcadas por uma redução sensível do seu ritmo de crescimento, por um relevante ajustamento económico e financeiro a uma importante crise orçamental e de dívida soberana e por sucessivas manifestações de dificuldades específicas de participação numa construção europeia mais exigente e numa globalização pouco resiliente,

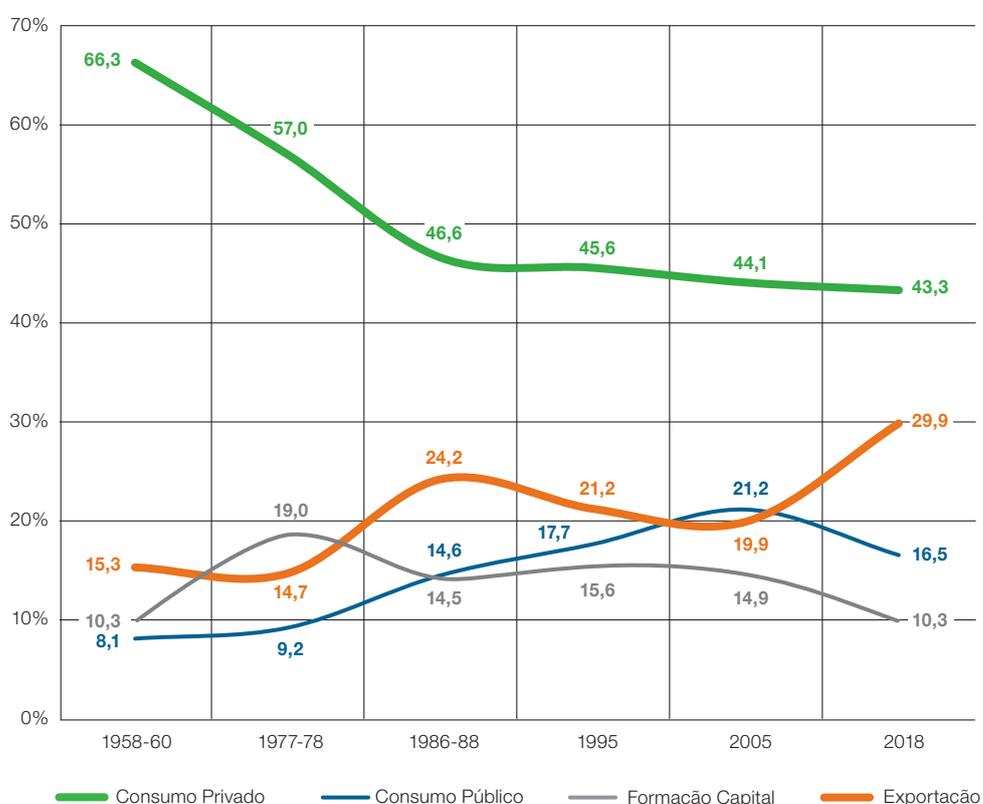
A análise do desempenho da economia portuguesa, ao longo deste período, fornece, portanto, ensinamentos úteis para o desenvolvimento do indispensável exercício de concretização e focalização que é exigido para identificar com sucesso, isto é, com suficiente pertinência, os objetivos e caminhos específicos de promoção da competitividade económica onde o contributo do comércio e serviços é determinante.

A configuração das grandes funções macroeconómicas evidenciou, no período em causa, não só alterações substanciais, na respetiva composição em bens e em serviços, como fortes oscilações, no respetivo ritmo de evolução, manifestando dificuldades crescentes na articulação entre as dimensões doméstica e externa, no funcionamento dos mercados, entre as estratégias públicas e privadas, na busca da eficácia das políticas económicas e das formas de regulação, e entre as racionalidades económica e social, na prossecução do interesse geral.

Figura 3

**A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS
A EVOLUÇÃO DA RESPECTIVA RELEVÂNCIA NA ECONOMIA PORTUGUESA**

(Contributo das Secções Produtivas Agregadas para o valor criado no conjunto da economia, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD (1995-2018).
INE, Contas Nacionais, e INII e GEBEI, Sistemas de Matrizes (1958-1960 e 1986-88).

Com base na evidência empírica revelada pela utilização do sistema de secções produtivas construído¹¹ (cf. Figura 3) podemos sintetizar a evolução da relevância assumida na economia portuguesa pelas grandes funções macroeconómicas nos seguintes traços principais:

¹¹ A principal vantagem deste instrumento analítico cf. caixa metodológica 2) é a de utilizar fluxos líquidos de valor acrescentado gerados no conjunto dos contributos diretos e indiretos das funções macroeconómicas em causa.

- A função macroeconómica associada ao *consumo* individual e coletivo, apresentava um peso claramente excessivo no final dos anos 50, absorvendo, no seu conjunto, mais de 3/4 do valor criado (2/3 no consumo privado), o que permitia caracterizar então, de forma veemente, a economia portuguesa como uma economia pobre¹² e ainda sujeita às armadilhas básicas do desenvolvimento económico, isto é, incapaz de garantir níveis de poupança e investimento, por um lado, e de equilíbrio externo, por outro lado, suscetíveis de viabilizar um verdadeiro processo de desenvolvimento cumulativo.

O progresso alcançado na articulação entre consumo privado e coletivo, com a democratização e a alteração substancial da repartição do rendimento, foi, no entanto, bastante mitigado pela persistência, na afetação de recursos, de um forte enviesamento para o mercado doméstico que manteve a economia portuguesa relativamente fechada e limitada por um défice externo igualmente persistente.

A configuração da função macroeconómica associada ao processo de satisfação das necessidades de consumo, que alimentam a qualidade de vida das populações, permanece, depois de vários ciclos longos de mutação, ainda insuficientemente estabilizada, nomeadamente no que respeita ao consumo coletivo perante a ausência de reformas estruturais centradas na eficiência de uma gestão plurianual das despesas sociais do Estado¹³;

- A função macroeconómica associada à exportação e à inserção, mais vasta, nas diferentes formas de internacionalização viu o respetivo contributo, para a criação do valor adicionado bruto na economia portuguesa, quase duplicar no meio século em análise, passando de 15,3%, em 1958-60, para 29,9%, em 2018.

O progresso na internacionalização, que comporta dois ciclos relevantes de reforço do contributo das exportações para a criação de riqueza, foi, aparentemente, alcançado, muito mais em função de um efeito de necessidade, do que de um efeito de antecipação estratégica esclarecida.

O primeiro ciclo surgiu depois da crise cambial enfrentada com o 1º acordo negociado com o Fundo Monetário Internacional, em 1977, e durou até à adesão europeia, onde o contributo total da função exportadora para o VAB já alcançava 24,4%.

O segundo ciclo surgiu na sequência do programa de ajustamento (2011-2014), negociado com a Comissão Europeia, o BCE e o FMI e exigido pela gravidade atingida, então, pela crise orçamental e de dívida soberana.

¹² A emigração massiva da população nos anos 60, embora não tendo, apenas causas económicas (deixava-se, também, um país em guerra, sem democracia nem liberdade nem acesso a serviços de saúde e educação para a grande maioria da população) não deixa de constituir um indelével indicador de pobreza.

¹³ O reequilíbrio entre consumo privado e coletivo, no seio da função macroeconómica associada ao consumo, nunca se estabilizou verdadeiramente ao longo do período em análise, como no funcionamento de uma câmara fotográfica incapaz de focar. A forte oscilação do valor adicionado bruto absorvido pelo consumo coletivo, no consumo total, registando 10,9% antes da democratização (1958-60), 13,8% logo após (1977-78), 23,8% no momento da adesão europeia (1986-88), 32,5% na gestão da crise financeira (2005) e 27,5% antes da pandemia (2018) é suficientemente expressiva.

Caixa Metodológica 2

OS SISTEMAS DE SECÇÕES PRODUTIVAS

A construção de sistemas de secções produtivas permite identificar e analisar o contributo das diferentes cadeias de valor, fileiras produtivas e setores de atividade para o desempenho dos grandes agregados macroeconómicos.

Os sistemas de secções produtivas são, pelas suas características, especialmente vocacionados para observar e medir os efeitos dos processos de terciarização e servitização, por um lado, e para compreender a nova centralidade do comércio e serviços em economias globalizadas e polarizadas pelo dinamismo da procura final, por outro lado.

As grandes funções macroeconómicas

As funções macroeconómicas, que se articulam com as componentes da procura final total, interna e externa (consumo privado, consumo público, investimento e exportação), relevam do funcionamento de sistemas complexos que correspondem, grosso modo, a três áreas ou processos fundamentais da reprodução e da transformação das condições de existência dos agentes económicos, pessoas e empresas, bem como dos seus comportamentos e das estruturas e instituições que os enquadram:

- O processo de satisfação das necessidades humanas e sociais, que alimenta a qualidade de vida das populações, suportado pelo consumo das famílias, crescentemente estruturado pela vida em centros urbanos e pelas condições de acesso aos bens e serviços públicos que promovem a coesão social;
- O processo de expansão e reorganização do “capital físico”, bem como dos restantes tipos de capital (humano, social, organizacional, infraestrutural e patrimonial), através do “jogo” conformado pela interação entre os mercados e o Estado, onde o investimento empresarial e a política económica, por ação e/ou omissão, desempenham um papel determinante;
- O processo de exploração dos eixos de internacionalização e de inserção no mercado mundial, com a exportação competitiva de bens e serviços a garantir o acesso a fluxos importados de bens, serviços e fatores produtivos.

A análise em secções produtivas do funcionamento e dinâmica de transformação de uma dada economia permite tratar, com uma lógica e coerência globais, as referidas grandes funções macroeconómicas dotando-as, ao mesmo tempo, de um rigoroso conteúdo setorial, isto é, permite articular o movimento global de uma economia, evidenciado pelos agregados macroeconómicos, com os movimentos particulares que se produzem ao nível dos diferentes setores, atividades económicas e cadeias produtivas.

Os sistemas de secções produtivas representam, assim, relevantes instrumentos de análise onde a macroeconomia, a mesoeconomia e a microeconomia se fundem para oferecer uma perspetiva integrada de análise dos efeitos e impactos dos comportamentos dos agentes económicos, das estratégias de mercado prosseguidas pelas empresas e das políticas públicas adotadas pelos governos

A economia é, neste quadro, decomposta e recomposta em quatro vetores que descrevem, linha a linha, os contributos específicos de cada ramo de atividade para a satisfação de cada componente da procura final: consumo privado (S-C), consumo público (S-G), formação de capital físico (S-I) e exportação (S-X).

Esta metodologia permite construir quatro secções produtivas onde se aglomeram combinações de partes dos diferentes ramos de atividade pertinentes que incluem a contribuição direta e indireta de cada um deles para cada uma das quatro funções macroeconómicas consideradas.

Os quadros input-output e os sistemas de secções produtivas

A utilização dos quadros input-output para a análise estrutural dos processos de crescimento económico apresenta a grande vantagem de permitir um adequado tratamento das produções e utilizações intermédias de recursos e produtos que suportam as múltiplas cadeias de relacionamento entre empresas que permitem satisfazer a procura final.

O processo de decomposição e repartição do valor da produção bruta de cada ramo de atividade que permite construir as diferentes secções produtivas, em função do respetivo contributo para a satisfação de cada uma das componentes da procura final, baseia-se em hipóteses e pressupostos centrais que, apesar de robustos, importa explicitar.

A metodologia de construção de secções produtivas toma como referência básica, quer no plano da representação dos sistemas produtivos, quer no plano da informação estatística utilizada, um sistema de matrizes multisectoriais associado (direta ou indiretamente) a um sistema de contabilidade nacional, isto é, um conjunto coerente de quadros de entradas e saídas produzido regularmente em sintonia com os agregados macroeconómicos que caracterizam uma dada economia.

As metodologias de cálculo com recurso à álgebra matricial

A utilização de um sistema de matrizes multisectoriais conduz à adoção quer da hipótese de linearidade implícita nos modelos input-output, quer da hipótese da homogeneidade da produção de cada ramo ou setor no que respeita às suas diferentes utilizações intermédias e finais.

A matriz A, matriz dos coeficientes técnicos nacionais), constitui a base de construção dos operadores de decomposição e recomposição do output de cada ramo no quadro de um equilíbrio vertical entre a produção e a procura (intermédia e final) associada a cada função macroeconómica, e não no quadro de um equilíbrio horizontal entre oferta e procura de um determinado grupo de produtos mais ou menos homogéneo.

A determinação do contributo de cada ramo para cada secção obedece ao seguinte operador genérico de cálculo utilizando procedimentos elementares de álgebra matricial:

$$a_i^k X_i = X_i^k = (I - A)^{-1} Y^k$$

(onde Y^k representa um vetor parcial da procura final refletindo uma certa desagregação da procura final total Y, de acordo com as funções macroeconómicas consideradas).

A decomposição da produção bruta de cada ramo resulta, assim, da prévia desagregação do vetor da procura final Y em tantos vetores parciais Y^k quantas as funções macroeconómicas consideradas pertinentes (logo, quantas as secções produtivas) e da posterior determinação da respetiva contribuição, direta e indireta, para a satisfação de cada uma das componentes da procura final. Temos, assim:

$$Y = Y^1 + \dots + Y^k + \dots + Y^m = \sum_{k=1}^m Y^k \text{ e } X = (I - A)^{-1} \sum_{k=1}^m Y^k$$

As secções produtivas são, portanto, concebidas e avaliadas como combinações lineares de contribuições de cada um dos ramos para cada uma das funções macroeconómicas que as caracterizam e definem, isto é, através de uma expressão do seguinte tipo:

$$S^k = a_1^k X_1 + \dots + a_n^k X_n = \sum_{i=1}^n a_i^k X_i$$

(onde X representa uma qualquer variável considerada para cada ramo de atividade como, por exemplo, a produção, o valor acrescentado, o emprego ou o capital fixo).

A metodologia de construção de secções produtivas, enquanto instrumento de análise dos sistemas produtivos, opera uma decomposição e recomposição da produção nacional e não do conjunto dos recursos (produção nacional e importações), o que exige a disponibilidade de matrizes de fluxos totais, matrizes de importações e matrizes de fluxos de produção nacional.

Os sistemas de secções produtivas constituem, assim, leituras amplas e globais, isto é, integrando a produção de bens e a produção de serviços, por um lado, e envolvendo todos os segmentos geradores de valor acrescentado: conceção, produção, comercialização, transporte e distribuição, por outro lado.

Fonte: Mateus, Augusto (coordenação) (2012).

A superação dos limites desta função macroeconómica só será alcançada, no entanto, quando o seu contributo para a criação de riqueza permitir uma verdadeira conquista de maior autonomia, no relacionamento económico externo da economia portuguesa, suportada em poder de compra internacional gerado por excedentes de valor acrescentado com as trocas internacionais.

O que, obuiamente, se associa à viabilização de um terceiro ciclo de reforço do papel da internacionalização no desenvolvimento da economia portuguesa, capaz de ultrapassar os desequilíbrios e desarticulações do ciclo atual, com base em fatores de competitividade mais qualificados e sofisticados, e mais alinhados com as transições em curso na economia mundial, que encontram nos serviços associados ao conhecimento, à eficiência coletiva, à inovação e à diferenciação um terreno privilegiado de expressão como se fundamenta no presente estudo:

- A função macroeconómica associada à formação de capital, de cuja configuração e dimensão depende, principalmente, a geração, ou não, de uma reserva suficientemente sólida de crescimento económico sustentável, desempenha um papel estratégico no desenvolvimento económico de qualquer economia, quer no plano do seu ritmo de crescimento, quer, sobretudo, no plano da maior ou menor qualidade da afetação de recursos no respetivo desempenho futuro.

A evolução da configuração da função macroeconómica associada à formação de capital, pelas empresas, pelo Estado e pelas famílias, evidencia, neste período, uma limitada expressão do respetivo contributo para a criação de riqueza e, sobretudo, uma trajetória de persistente declínio ao longo das últimas três décadas que trouxe o seu peso relativo no valor adicionado bruto de 15,6% do total, em 1995, para apenas 10,3% do total, em 2018.

A limitada expressão do valor criado no conjunto das atividades associadas à formação de capital na economia portuguesa, com o respetivo indicador a atingir o mesmo valor em 2018 que apresentava em 1958-60 (10,3%), indicia com nitidez uma das causas relevantes justificativas do seu reduzido crescimento, sobretudo no plano qualitativo, onde o desenvolvimento e consolidação de fatores competitivos dinâmicos não pode deixar de envolver capacidades tecnológicas e organizacionais traduzidas em sistemas de produção onde se incorpora o saber fazer adquirido, a jusante, nomeadamente nas atividades de especialização internacional mais competitivas.

A geração de valor na economia portuguesa pela função macroeconómica associada à acumulação de capital não deve, no entanto, ser confundida com a taxa de investimento, embora seja por ela influenciada, nem com o nível da produção de bens de equipamento, que numa dimensão relevante são exportados. Uma parte substancial do investimento na economia portuguesa traduz-se em importações e, desse modo, em valor criado noutras economias.

A análise da evolução da configuração das grandes funções macroeconómicas na economia portuguesa, ao longo do tempo, pode ser completada com uma comparação, entre diferentes economias europeias (Portugal, Espanha, Itália, Alemanha e Chéquia, que, no seu conjunto, permitem valorizar as realidades da Europa do sul, da Europa mais desenvolvida e dos países do alargamento central e oriental) para a situação no último ano disponível (2018).

A comparação dos indicadores em causa (cf. Quadro 1) validam as conclusões apresentadas, situando, também, quer uma certa convergência entre as economias da Europa do sul (Portugal, Espanha e Itália) que partilham um maior envolvimento as funções associadas ao consumo privado e um menor envolvimento na função exportação, quer uma aproximação da Chéquia à Alemanha, apesar do seu menor nível de desenvolvimento, traduzido no maior envolvimento na função exportação e no menor envolvimento na função associada ao consumo privado.

A comparação permite, ainda, valorizar, de forma mais incisiva, as dificuldades da economia portuguesa, seja na menor expressão das funções associadas ao consumo coletivo e à formação de capital, por um lado, seja na menor densidade das relações entre empresas e atividades no funcionamento das cadeias e sistemas de produção internos à economia portuguesa, por outro lado.

Quadro 1

A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS
 UMA COMPARAÇÃO ENTRE ECONOMIAS EUROPEIAS
 (Contributo de cada Secção Produtiva para o valor acrescentado total, em %)

Seções Produtivas	Portugal (PT)	Espanha (ES)	Itália (PT)	Alemanha (DE)	Chéquia (CZ)
Consumo Privado (S^C)	43,3%	42,9%	44,4%	35,7%	31,3%
Consumo Público (S^G)	16,5%	18,0%	18,5%	18,7%	21,5%
Formação Capital (S^F)	10,3%	13,1%	12,6%	14,4%	12,4%
Exportação (S^X)	29,9%	26,1%	24,5%	31,2%	34,8%
Intermédia (S^{int})	31,1%	34,6%	38,9%	36,6%	39,3%

Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

A promoção da competitividade económica em Portugal encontra, nestas três dificuldades e limitações, fundamento para o lançamento de novas medidas e prioridades para as políticas públicas que merecem ser ensaiadas e desenvolvidas e que serão aprofundadas no capítulo final deste estudo.

A utilização do sistema de secções produtivas construído permite ainda, na análise da configuração das grandes funções macroeconómicas, revelar as profundas transformações ocorridas entre 1995 e 2018 na respetiva composição em bens e serviços, seja a um nível mais agregado, seja a um nível mais segmentado

As transformações ocorridas na configuração das grandes funções macroeconómicas podem ser sistematizadas (cf. Figuras 4 e 5) nos seguintes traços principais:

- A composição da origem do valor acrescentado gerado no desenvolvimento das grandes funções macroeconómicas revela, como seria de esperar, uma diversidade apreciável que se foi reforçando em articulação com a ascensão dos serviços e o declínio dos bens.

A consideração de todas as fases de produção e distribuição mais a montante ou mais a jusante, confere à configuração das funções macroeconómicas uma interpenetração de esforços e atividades, de mais difícil perceção e, nesse quadro, muitas vezes omitida nas reflexões mais ligeiras, originando graves simplificações na formulação das políticas públicas e na avaliação dos seus impactos.

O consumo coletivo, associado às principais funções sociais do Estado, constitui o único caso em que a estrutura do valor acrescentado permaneceu praticamente inalterada¹⁴, apesar das significativas transformações nas tecnologias e nas competências, refletindo a muito reduzida cooperação entre setor público e setor privado na economia portuguesa;

- O comércio e os serviços transacionáveis viram o seu peso relativo, na contribuição para o valor acrescentado gerado nas restantes funções macroeconómicas, aumentar de forma expressiva, entre 1995 e 2018, reforçando a liderança quer no consumo das famílias, onde passou de 61,7% para 72% do total, quer nas exportações, onde passou de 52,4% para 60,1% do total, e dividindo essa liderança na formação de capital com a indústria e a construção, onde as respetivas posições relativas passaram de 37%/60,9% para 45,6%/48,4%, respetivamente.

Esta evolução permitiu que, em termos globais, considerando todas as funções macroeconómicas, o comércio e os serviços transacionáveis se tivessem tornado dominantes na criação de valor acrescentado na economia portuguesa, subindo o seu contributo de 47,6% para 56,4%.

- A redução do peso relativo do contributo da produção de bens para a criação de riqueza foi, por isso expressiva, tendo passando de cerca de 1/3 para menos de 1/4 do total;

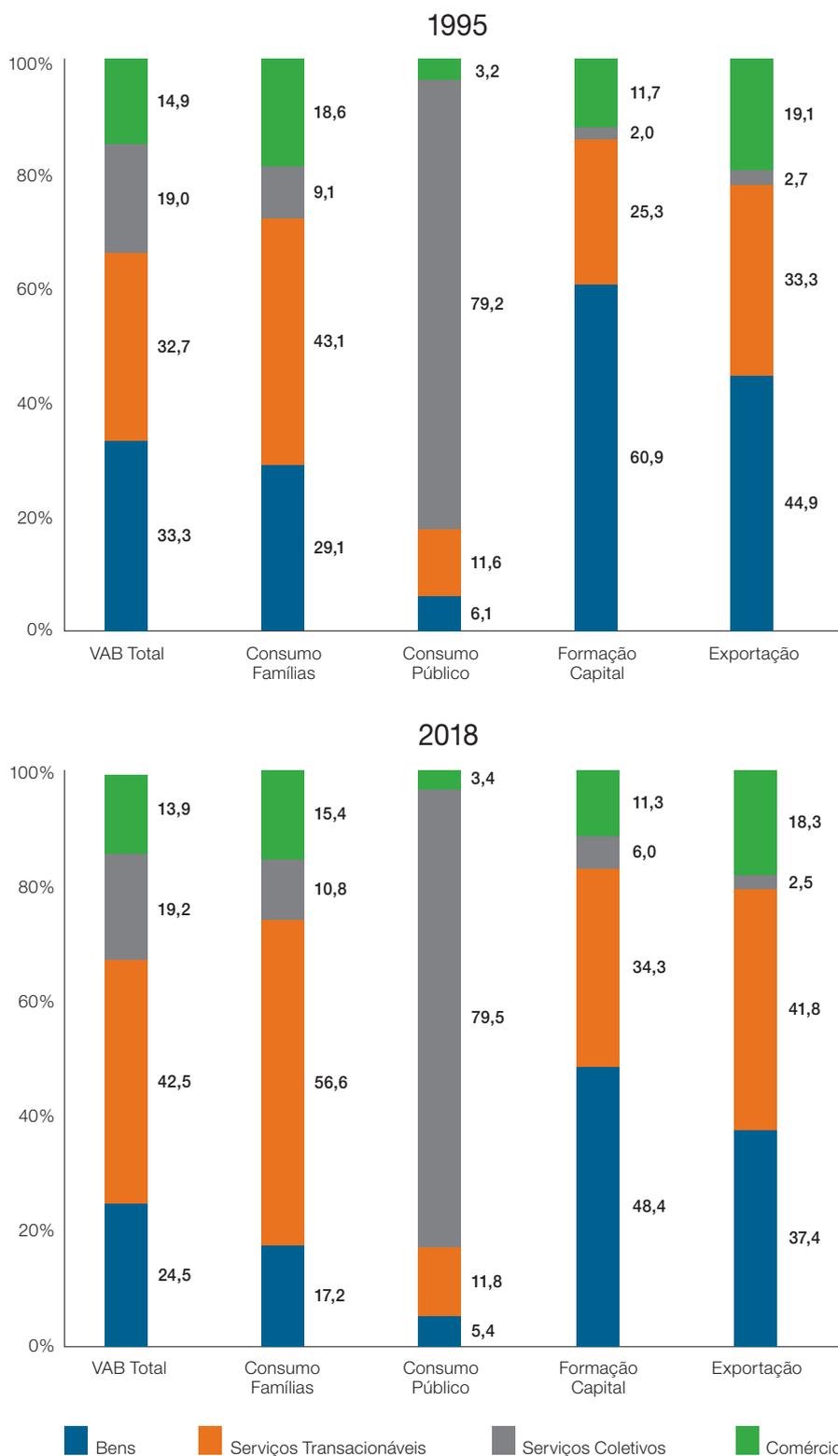
¹⁴ O contributo do valor acrescentado incorporado pelos bens industriais e pelos serviços à produção utilizados na disponibilização dos serviços finais de consumo coletivo reduziu-se, mesmo, entre 1995 e 2018, com alguma expressão, passando de 3,1% para 1,7% e de 9,0% para 7,2%, respetivamente. Esta característica significa, nomeadamente, que a procura de níveis mais elevados de eficiência se fez no interior do setor público e não através de uma maior colaboração entre o setor público e o setor privado que, no período em análise, se reduziu numa dimensão significativa.

Figura 4

A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS (1995-2018))

A COMPOSIÇÃO POR GRANDES SETORES DE ATIVIDADE

(Estrutura do VAB, no conjunto da economia e em cada Secção Produtiva Agregada, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

Figura 5

A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS (1995-2018))

OS PRINCIPAIS SEGMENTOS AO NÍVEL DOS BENS E DOS SERVIÇOS

(Estrutura do VAB, no conjunto da economia e em cada Secção Produtiva Agregada, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

- A transformação da composição da função macroeconómica associada ao consumo das famílias, analisada a um nível mais fino, faz ressaltar como principais mudanças na estrutura valor acrescentado total, entre 1995 e 2108, quer o forte acréscimo do peso relativo dos serviços transacionáveis ao consumo, que passou de 23,5% para 38,4%, quer o não menos forte decréscimo do peso relativo dos bens primários e industriais, que passou, respetivamente, de 9,0% para 3,2% e de 15,2% para 8,8%¹⁵.
- A transformação da composição da função macroeconómica associada à formação de capital, analisada a um nível mais fino, faz ressaltar como principais mudanças na estrutura do valor acrescentado total, entre 1995 e 2108, quer o acréscimo relevante no peso relativo dos serviços transacionáveis à produção, que passou de 14,4% para 22,4%, quer a relativa estabilização no peso relativo da construção e obras públicas, que passou de 38,7% para 34,7%, quer o decréscimo no peso relativo dos bens industriais, que passou, respetivamente, de 18,5% para 11,7%, indiciando um limitado envolvimento nacional no desenvolvimento dos equipamentos associados à digitalização e à mecatrónica;
- A transformação da composição da função macroeconómica associada à exportação, analisada a um nível mais fino, faz ressaltar como principais mudanças na estrutura do valor acrescentado total, entre 1995 e 2108, quer o acréscimo no peso relativo dos serviços transacionáveis mistos ou mais associados à logística e distribuição, que passou de 17,0% para 23,2%, quer o decréscimo do peso relativo dos bens industriais, que passou de 35,7% para 28,9%.

2.1.2. A CONFIGURAÇÃO DAS GRANDES CADEIAS DE PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO: HIERARQUIA E ORIENTAÇÃO

As cadeias de produção e distribuição sofreram uma reorganização muito profunda em articulação com a transformação da própria segmentação e diferenciação do tecido empresarial, da sua racionalidade na remuneração do capital investido e do seu posicionamento nas formas de inserção no mercado doméstico e/ou mercado externo.

A afirmação das cadeias de valor fez-se (cf. Caixa Metodológica 3) através de uma importante reorganização dos mercados e das empresas enquanto formas de coordenação económica fortemente influenciadas pela globalização.

¹⁵ Os indicadores de valor acrescentado que aqui utilizamos, relembramos, não devem ser confundidos com os indicadores de fluxos brutos convencionalmente utilizados. O que se contabiliza, para cada empresa, ramo de atividade ou grupo de produtos, é o valor acrescentado gerado na sucessão de operações que permitem a respetiva produção e distribuição. Estamos muito mais próximos, nesta abordagem, uma análise articulada entre a disponibilidade da oferta (“os produtos na prateleira”) e o poder de compra da procura (“os meios de pagamento na carteira”).

Caixa Metodológica 3

COORDENAÇÃO ECONÓMICA E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

O recurso à referência da cadeia de valor^(a) para descrever a organização específica de uma “indústria” coloca no centro da análise o processo de criação de valor, isto é, os grandes eixos de eficiência na sequência das atividades envolvidas. Além disso, situa adequadamente quer a relação entre as condições de oferta e de procura, quer a relação entre estas, as infraestruturas e atividades de suporte e a envolvente económica, social e política, onde as políticas públicas assumem especial relevância.

O entendimento da função empreendedora, proposto pela “teoria da firma” abordada numa perspetiva dinâmica e institucional^(b), constitui um bom ponto de partida para entender a formação e evolução das cadeias de valor onde articulam, nomeadamente, as seguintes funções:

- A empresa competitiva transforma a sua própria envolvente, mais do que se adapta a ela, dinamizando novos mercados, novos produtos e novos modelos de organização da produção, numa lógica de criação e destruição (Schumpeter) – *função inovação*;
- A empresa adquire, trata e utiliza informação para tomar decisões em ambiente de incerteza não probabilística, onde as simples lições da experiência não permitem atribuir maior ou menor probabilidade aos acontecimentos futuros (Hayek, Knight) – *função informação*;
- A empresa competitiva combina e desenvolve eficientemente elementos e capacidades, em parte não disponíveis no mercado, bem para além da simples mobilização de fatores produtivos genéricos numa dada “função de produção” (Leibenstein) – *função organização e coordenação (da produção)*.

O aprofundamento da teoria dos custos de transação (Coase) permite tratar a questão da integração vertical (Williamson) e concluir que as empresas, enquanto organizações e instituições, devem a sua funcionalidade e razão de existência à redução de custos de transação^(c). A “empresa” e o “mercado” são formas institucionais diferenciadas e alternativas de afetação de recursos e coordenação de atividades económicas: coordenação hierárquica no caso da empresa e coordenação mercantil no caso do mercado^(d).

As empresas formam-se, organizam-se e dimensionam-se numa lógica de redução dos custos de transação. As formas de integração vertical inserem-se nesse esforço de redução dos custos de transação e, como tal, as atividades que ocorrem dentro da empresa não perdem a articulação com as transações de mercado, podendo, por isso, distinguir-se entre custos de transação internos e externos. A extensão dos custos de transação depende do tipo de produção envolvida, da especificidade dos ativos, da recorrência das trocas, da estrutura do mercado, da incerteza, do grau de maturidade dos produtos e/ou processos e da dimensão dos comportamentos oportunistas dos agentes.

A análise das vantagens de cada uma das duas formas de coordenação implícitas no “mercado” e na “empresa” não pode deixar de ser vista de forma dinâmica, na medida em que a evolução dos custos de transação e dos custos de produção reflete os limites dessas duas instituições, isto é, não sendo possível recriar no seio da empresa o poder de incitação do mercado, a integração vertical arrasta, também ela, distorções e custos específicos^(e).

(a) *Veja-se, nomeadamente, Porter, M.E. (1985)*

(b) *Veja-se, nomeadamente, Coriat, B. e Weinstein, O. (1995).*

(c) Os custos de produção e os custos de transação podem ser comparados de acordo com o modelo escolhido – recurso ao mercado ou integração interna. A diferença entre os primeiros e os segundos surge como uma função decrescente do grau de especificidade dos ativos, isto é, as vantagens de externalização diminuem com a especificidade dos ativos, podendo atingir um patamar onde o recurso ao mercado se converte numa solução menos favorável que a integração que constitui, então, uma forma de minimização dos custos. A conclusão é a de que é a subida dos custos de transação com a especificidade dos ativos que induz a integração vertical e, nunca, a simples evolução dos custos de transação (Williamson).

(d) A integração vertical pode ser explicada em função de situações onde a coordenação hierárquica, no interior da organização empresarial, se revela mais eficiente que a coordenação mercantil pelos preços, surgindo como uma alternativa plausível para a redução dos custos de transação, eliminação da incerteza de fornecimentos e criação de maior flexibilidade.

(e) As escolhas entre internalização e externalização, com incerteza e risco, configuram um “programa de decisão sequencial adaptativo” (Williamson).

Analisada a configuração das grandes funções macroeconómicas na evolução da economia portuguesa, procurando enquadrar o papel do comércio e serviços na promoção da competitividade económica, importa, agora, situar essa relação no contexto da formação e consolidação de cadeias de produção e distribuição, onde convergem “cachos” de empresas e atividades que partilham, de forma mais ampla e internacional ou de forma mais restrita e nacional, restrições, dinamismos e incentivos regulatórios específicos, respostas a segmentos relevantes da procura dotados de características específicas e modelos de negócio e concorrência que originam perfis específicos de mobilização dos grandes ativos e fatores de competitividade, nomeadamente¹⁶.

Com base na evidência empírica, revelada pela utilização do sistema de secções produtivas construído, podemos sintetizar a evolução da relevância assumida na economia portuguesa pelas principais cadeias de produção e distribuição¹⁷, seja ao nível global, seja ao nível dos modelos de consumo e de exportação, nos seguintes traços principais:

- A configuração da especialização da economia portuguesa, *no seu plano global* (cf. Figura 6), manteve um perfil relativamente semelhante entre 1995 e 2018, onde se combinam grandes continuidades, que justificam algumas das suas principais dificuldades no crescimento económico, com algumas mudanças significativas, no plano dos modelos de consumo e de exportação, que configuram o surgimento de novos riscos e oportunidades que arrastaram consigo alguns desequilíbrios relevantes.

A hierarquia das quatro principais cadeias de produção na geração de valor acrescentado na economia portuguesa não se alterou no período em análise sendo dominada, por ordem decrescente, pelo Estado e Serviços Coletivos (1ª), pela Construção, Imobiliário e Casa (2ª), pelos Comércio (3ª) e pelos Serviços Empresariais (4ª).

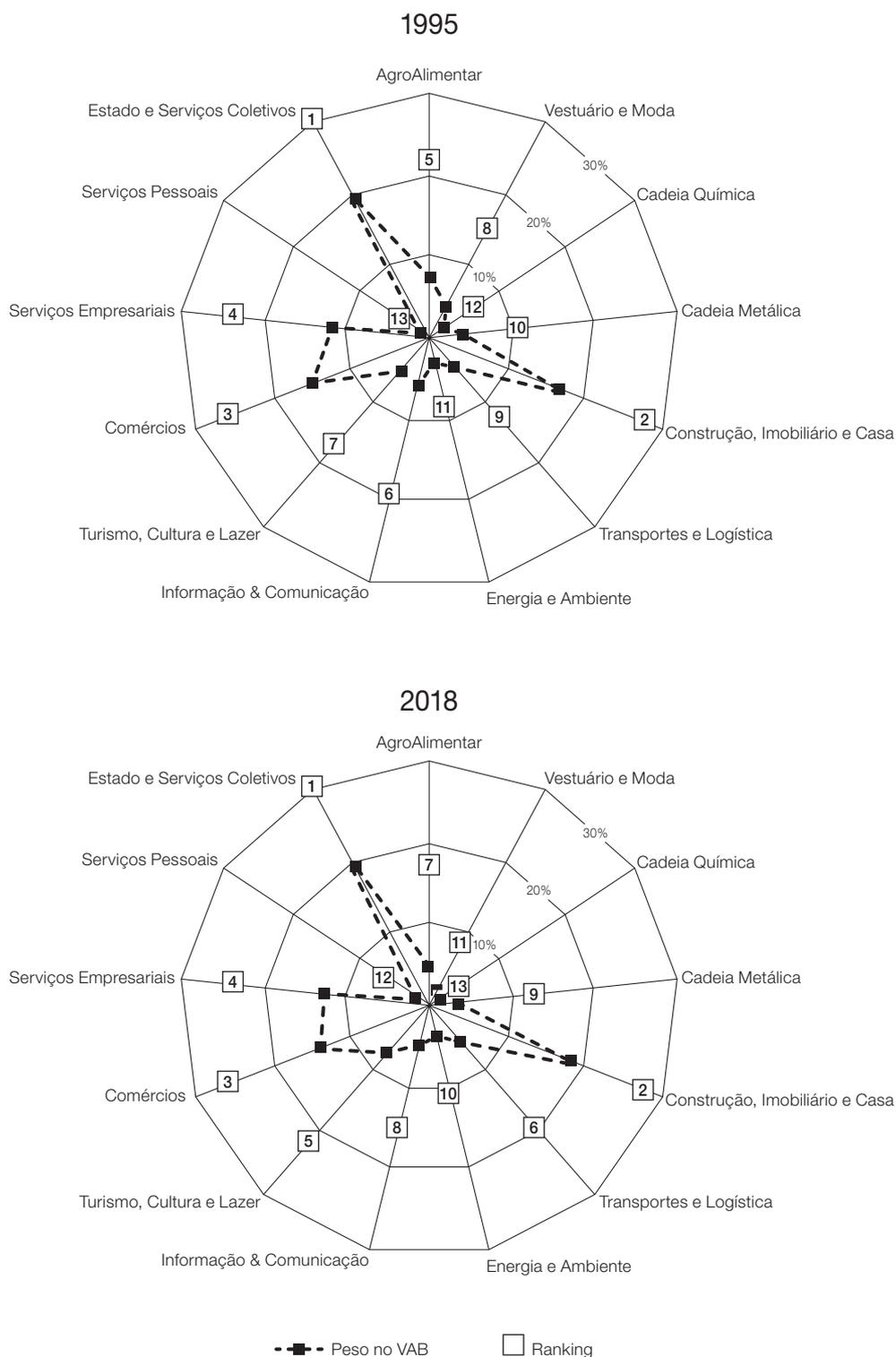
A estabilidade desta hierarquia comporta um evidente enviesamento em direção às realidades domésticas e não transacionáveis, por um lado, e uma forte interação entre o ritmo de crescimento económico e a maior ou menor solidez das finanças públicas.

Ao contrário, na hierarquia das restantes cadeias de produção, produziram-se mudanças muito significativas com subidas, nomeadamente o Turismo, Cultura e Lazer (de 7ª para 5ª), os Transportes e Logística (de 9ª para 6ª) e a Metálica (de 10ª para 9ª), e descidas, nomeadamente o Agroalimentar (de 5ª para 7ª) e o Vestuário e Moda (de 8ª para 11ª);

¹⁶ Para o presente estudo foram consideradas 13 cadeias globais de produção e distribuição: Agroalimentar, Vestuário e Moda, Cadeia Química, Cadeia Metálica, Construção, Imobiliário e Casa, Transportes e logística, Energia e Ambiente, Informação e Comunicação, Turismo, Cultura e Lazer, Comércio, Serviços Empresariais, Serviços Pessoais e Estado e Serviços Coletivos.

¹⁷ A desagregação das bases de dados utilizadas comporta alguns desequilíbrios que não permitem tratar de forma completa e equilibrada as diferentes cadeias de valor. A principal limitação é a que resulta da não desagregação do comércio por grosso e a retalho, que obrigou a criar um grupo com todas essas atividades (“comércio”) e, portanto, a truncar todas as outras cadeias não podendo determinar os respetivos segmentos finais associados à comercialização.

Figura 6
A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
AO NÍVEL DO CONJUNTO DA ECONOMIA
 (Cadeias de produção e distribuição, hierarquia e peso relativo, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

- A configuração da especialização da economia portuguesa, *no plano do modelo de consumo* (cf. Figura 7), sofreu suficientes alterações entre 1995 e 2018 para poder ser caracterizada em termos de estabilidade.

A grande transformação no contributo das diferentes cadeias de produção para o valor acrescentado bruto gerado na satisfação das necessidades de consumo das famílias foi configurada pela forte ascensão da Construção, Imobiliário e Casa¹⁸, que não só passou a liderar a hierarquia das diferentes cadeias produtivas, como quase duplicou o seu peso relativo no VAB total, passando de 15,3% para 26,7%, ultrapassando os Comércio que, no entanto, mantiveram uma posição muito relevante com um contributo de 15,4% para o VAB total (18,6% em 1995).

O avanço da terciarização do consumo, com o progresso generalizado das atividades de comércio e serviços associados ao consumo traduziu-se, também, numa segunda grande transformação traduzida na descida na hierarquia das cadeias de produção por parte das cadeias de bens, de que são exemplo o Agroalimentar (passando da 4ª para a 6ª posição e, sobretudo, perdendo quase metade do seu peso relativo no contributo para VAB total, que se reduziu de 12,5% para 6,5%) e o Vestuário e Moda (passando da 8ª para a 11ª posição e perdendo mais de metade do seu peso relativo no contributo para o VAB total, que se reduziu de 4,3% para 1,8%).

Em sentido contrário, subindo na hierarquia da criação de valor acrescentado no consumo, destacam-se duas cadeias. A cadeia Turismo, Cultura e Lazer, impulsionada, sobretudo depois do ajustamento da “troika”, pelo forte crescimento do consumo dos não residentes (passando da 6ª para 5ª posição e aumentando o seu contributo para o VAB total de 7,2% para 9%), por um lado, e a cadeia Energia e Ambiente, refletindo o avanço quer das energias renováveis, quer da economia circular, quer, ainda, de um conjunto de ajustamentos suscitados pela maior relevância da sustentabilidade ambiental (passando da 9ª para 7ª posição e aumentando o seu contributo para o VAB total de 3,8% para 4,5%), por outro lado:

¹⁸ O período em análise corresponde, com efeito, na sociedade e na economia portuguesas, à ascensão do acesso generalizado à habitação com base num modelo do ocupante proprietário endividado, com base num crédito hipotecário, de taxa variável, viabilizado pela descida histórica das taxas de juro a partir de meio dos anos 90. O período em análise também comporta a crise desse modelo, primeiro com as reestruturações bancárias impostas pela crise financeira internacional despoletada em 2008, depois, mais recentemente, com o fim do ciclo longo de muito baixas tas de juro, impulsionado pelas políticas monetárias de combate ao regresso da inflação elevada.

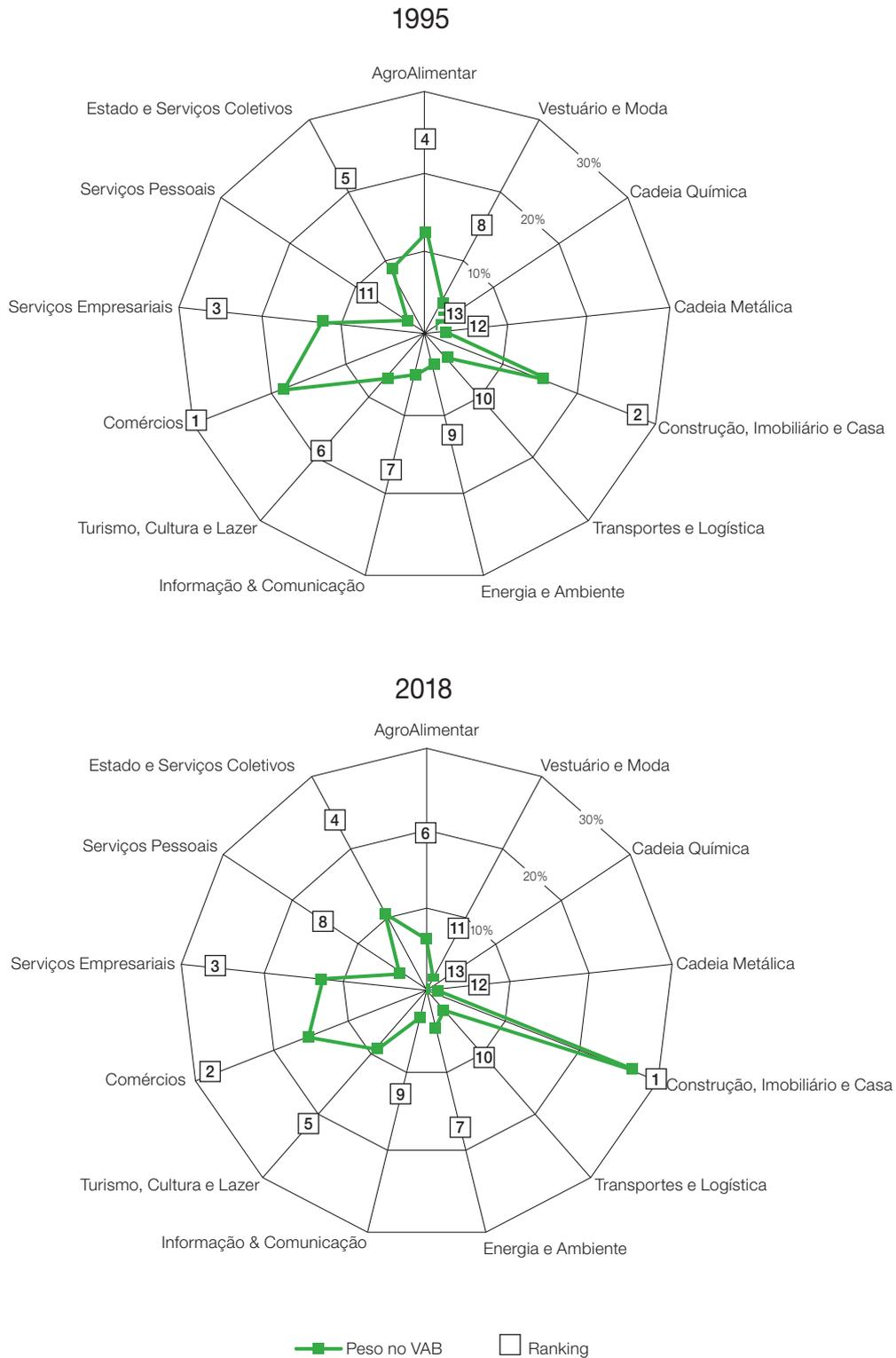
Estatisticamente este processo é “descrito” com um crescimento muito significativo das chamadas rendas imputadas que, nas contas nacionais, estimam o valor do serviço prestado pelas casas, em aquisição ou adquiridas, aos seus proprietários, aproximando, estatisticamente, o modelo prevalecente do modelo do arrendamento. Embora o PIB, como indicador de criação de riqueza, sofra alguma distorção, esta metodologia acaba por descrever razoavelmente a decisiva reorientação dos orçamentos correntes das famílias com as limitações do consumo corrente impostas pela função financeira do serviço da dívida imobiliária de longo prazo.

Importa, neste contexto, chamar a atenção para que, a atual crise da habitação, onde a importância acrescida dos residentes estrangeiros tem um papel relevante, na subida acentuada das rendas e dos preços das casas, somando-se à subida das taxas de juro, que se refletem de forma amplificada nas taxas de esforço da punção financeira dos créditos à habitação, está, no entanto, a mudar, rapidamente, a configuração da trajetória 1995-2018 descrita neste estudo.

Figura 7

**A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
AO NÍVEL DO MODELO DE CONSUMO DAS FAMÍLIAS**

(Cadeias globais de produção e distribuição, hierarquia e peso relativo, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

- A configuração da hierarquia das cadeias de produção e distribuição, *no plano do modelo de exportação* (cf. Figura 8), sofreu alterações suficientemente significativas, entre 1995 e 2018, para poder ser apontada como o espaço privilegiado de mudança na especialização da economia portuguesa ao longo do período em análise.

As transformações da especialização setorial no modelo de exportação abarcam o peso relativo do valor acrescentado gerado pelos bens e pelos serviços, no seu conjunto, mas, sobretudo, os contributos no interior do grupo dos bens e no interior do grupo dos serviços.

A transformação do modelo exportador foi marcada, em primeiro lugar, pelo reforço da posição dos transportes e da logística refletindo a relevância adquirida pelas operações mobilidade internacional de bens, serviços e pessoas, associadas quer às exportações, quer às importações (o abastecimento internacional cresceu significativamente no mercado doméstico, impulsionado, também, pela expansão dos modelos de negócio “*low cost*”). A cadeia Transportes e Logística ganhou duas posições na hierarquia, passando da 5ª para a 3ª posição, e reforçou o seu contributo para o VAB total, passando de 9,8% para 12,5%.

A transformação do modelo exportador foi marcada, em segundo lugar, por uma profunda reorganização nas atividades produtoras de bens.

Esta reorganização traduziu-se no avanço da Cadeia Metálica, em especial através do automóvel e da eletrónica, que ganhou duas posições, passando da 7ª para a 5ª, reforçando ligeiramente o seu contributo para o VAB total, que passou de 7,4% para 7,9%, e pelo acentuado recuo da cadeia Vestuário e Moda que perdeu seis posições, passando da 3ª para a 9ª, reduzindo para menos de metade o seu contributo relativo para o VAB total, passando de 11,3% para 5,3%, entre 1995 e 2018.

A reorganização dos fatores competitivos permitiu, também, à cadeia Agroalimentar inverter, mais recentemente, uma trajetória de declínio alcançando em 2018 um peso relativo no VAB direto e indireto associado às exportações muito semelhante ao verificado em 1995 (5,9% em vez de 6%).

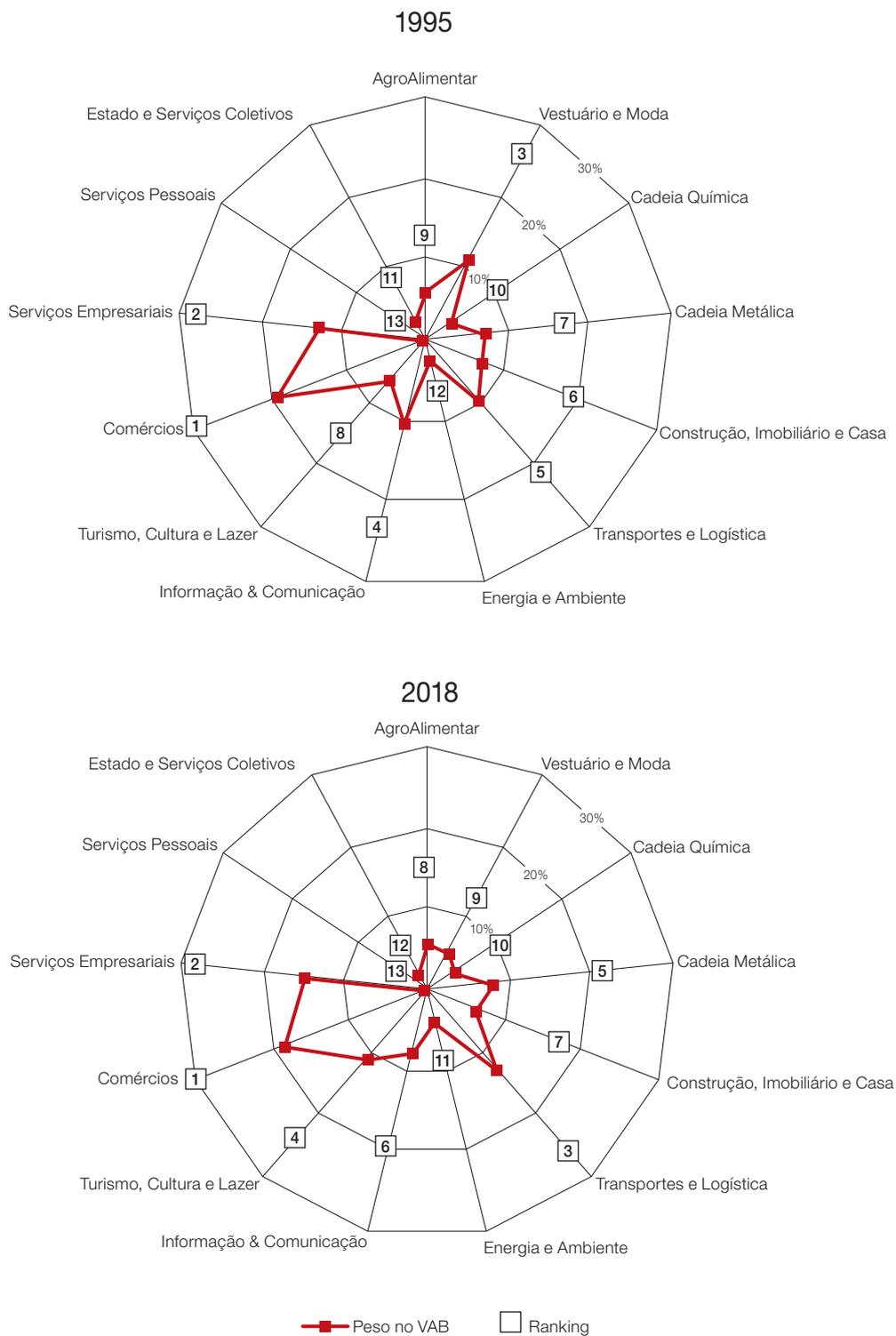
A transformação do modelo exportador foi marcada, em terceiro lugar, pelo forte dinamismo das atividades de serviços que viabilizaram, depois da “*troika*”, o equilíbrio da balança externa. A especialização internacional da economia portuguesa encontra, no presente, suporte em duas dinâmicas relativamente recentes,

Se a primeira se baseia na intensificação da orientação exportadora na indústria, a segunda baseia-se, precisamente, no reforço do dinamismo da cadeia dos Serviços Empresariais que, mantendo a 2ª posição na hierarquia, reforçou o seu contributo para o VAB total nas exportações de 12,9% para 14,7%, e da cadeia do Turismo. Cultura e Lazer que ganhou quatro posições, subindo da 8ª para 4ª, e reforçou o seu contributo para o VAB total gerado nas atividades de exportação, aumentando de 6,3% para 10,7%.

Figura 8

**A TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
AO NÍVEL DO MODELO EXPORTADOR**

(Cadeias globais de produção e distribuição, hierarquia e peso relativo, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

2.2. OS PRINCIPAIS LIMITES E DESEQUILÍBRIOS NA CRESCENTE ABERTURA EXTERNA DA ECONOMIA PORTUGUESA

O segundo movimento de transformação estrutural da economia portuguesa, um movimento de abertura económica externa, desenvolveu-se em múltiplas formas parciais e particulares de internacionalização e globalização, que lhe permitiram alcançar alguma relevância.

A abertura externa alcançada não foi, no entanto, nem suficientemente expressiva, nem suficientemente generalizada, para configurar um processo de articulação entre o mercado doméstico e o mercado externo suficientemente coerente e equilibrado.

Os seus resultados foram, por isso, mais visíveis na redução do nível de proteção ou “abrigo” da concorrência internacional, do que da alteração da situação de predomínio das atividades não transacionáveis, “viradas para dentro”, na economia portuguesa.

Com efeito, este movimento desenvolveu-se através de uma certa fragmentação entre diferentes formas e ciclos de abertura externa, do investimento industrial polarizado por fatores competitivos centrados nos custos de processamento, mais no seu princípio, ao investimento imobiliário, envolvendo, também o alojamento local, mais recentemente, da difusão interna dos bens e serviços mais dinâmicos na modernização dos modelos de consumo, mais no seu princípio, ao forte crescimento das atividades associadas ao turismo internacional através do muito significativo alargamento, quer da sua base de produtos e experiências, quer da sua base territorial, mais recentemente.

A transformação da economia portuguesa, analisada pelo prisma da criação de valor acrescentado, revela, com efeito, a coexistência de dois processos de abertura económica externa relativamente independentes e descoordenados, um dominado pelas importações e outro pelas exportações.

Ao nível da abertura pelas importações, a difusão alargada dos formatos da distribuição moderna dinamizou de forma significativa o alargamento das cadeias logísticas de abastecimento internacional, incluindo as mais diretamente associadas aos modelos de negócio baseados no “*hard discount*” e no “*low cost*”.

Ao nível da abertura pelas exportações, o alargamento da especialização no turismo da economia portuguesa, alargamento porque o crescimento se fez no núcleo-dura das atividades de alojamento e restauração em articulação com a respetiva base territorial, constituiu o movimento mais dinâmico, sobretudo na fase mais recente.

O investimento internacional associado às formas de especialização vertical, mais perceptível em fileiras produtivas como o automóvel e a eletrónica, por exemplo, constitui o principal exemplo de articulação entre movimentos coordenados de abertura simultânea, pelas importações e pelas exportações, no seio de cadeias de valor globalizadas onde as fases de produção localizadas em Portugal correspondem a processamentos intermédios mais próximos do “*downstream*” da cadeia, arrastando, também um aumento do conteúdo importado, quer da produção, quer das exportações.

O investimento internacional assumiu, igualmente, um papel de algum relevo na internacionalização dos serviços empresariais, abrindo a economia portuguesa pelas exportações, em atividades mais intensivas em recursos e competências mais qualificadas e comportando níveis de valor acrescentado mais elevados. O processamento de transformações intermédias, no quadro de sucessivas fases de produção no seio de cadeias de valor globalizadas, se acelera o comércio internacional de bens intermédios, tem quase sempre, um impacto menor no valor acrescentado.

O progresso da economia portuguesa, em atividades de especialização de iniciativa nacional, como nos serviços empresariais e à produção em formas de empreendedorismo resultantes do reforço das ligações entre universidades e empresas de base tecnológica, fez-se, igualmente, através de uma maior abertura pelas exportações. Aqui, a abertura constituiu uma condição necessária, dada a rarefação da procura doméstica nas atividades mais intensivas na digitalização, envolvendo níveis tecnológicos mais elevados ou explorando mais expressivamente atividades de I&D.

2.2.1. A PERSISTÊNCIA DA ORIENTAÇÃO DOMÉSTICA E DO PREDOMÍNIO DAS ATIVIDADES NÃO TRANSACIONÁVEIS

As metodologias disponíveis para avaliar a dimensão das atividades não transacionáveis, enquanto atividades domésticas não submetidas a uma efetiva concorrência internacional, podendo beneficiar de diferentes formas de proteção que podem representar, pelo seu lado, outros tantos entraves ao pleno desenvolvimento da geração competitiva de riqueza, operam através da construção de classificações de ramos de atividade ou setores que são afetados, dicotomicamente, a cada uma das tipologias (transacionável ou não transacionável)¹⁹.

A persistência do predomínio das atividades não transacionáveis na economia portuguesa, embora em redução no período em análise, constitui uma característica central da economia portuguesa que tende a limitar o ritmo e a qualidade do crescimento económico, sobretudo, no quadro vigente onde a convergência económica real no espaço europeu e a melhoria qualitativa da participação na globalização, otimizando o saldo de custos e proveitos configuram objetivos determinantes.

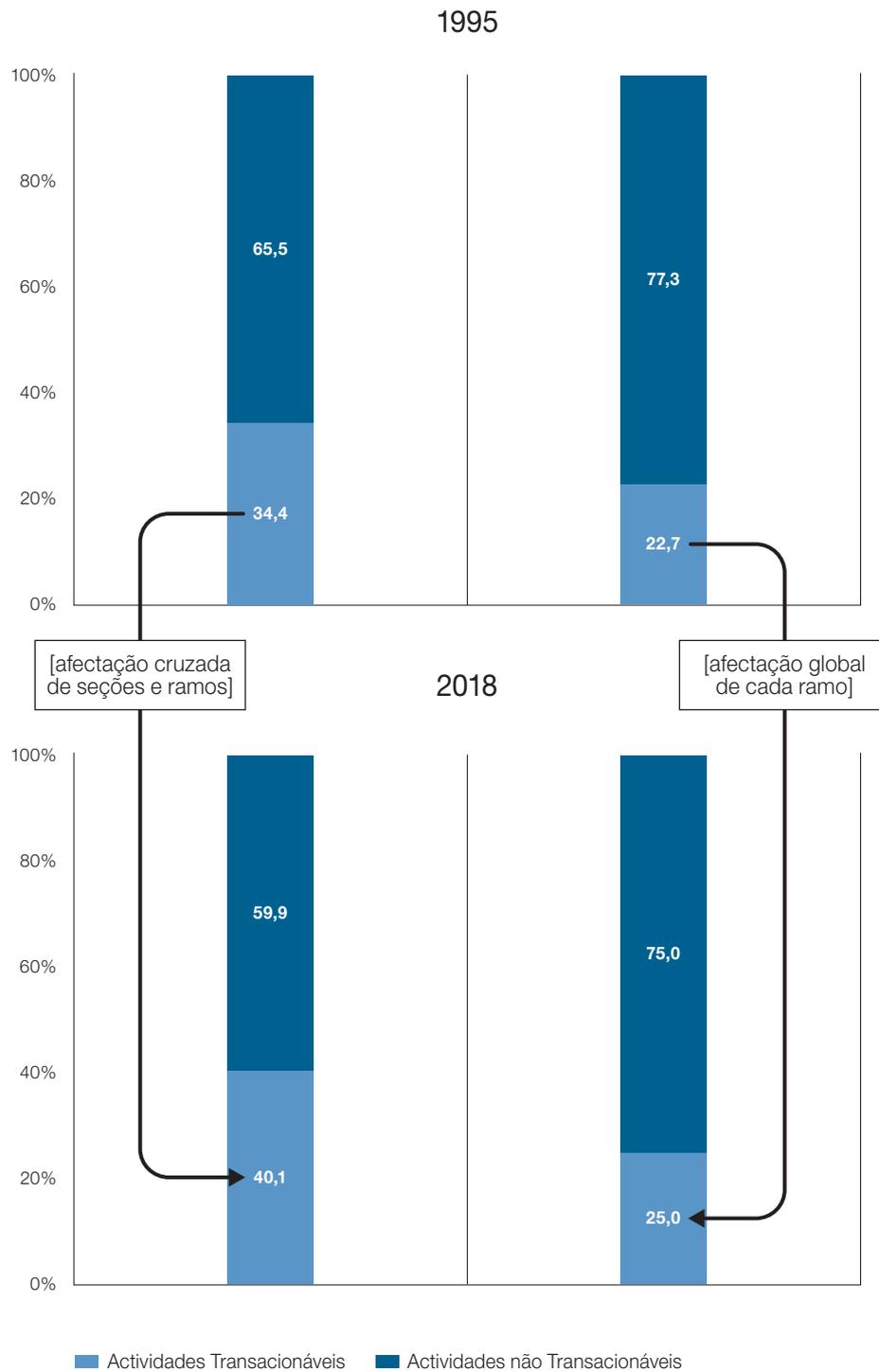
A expressão relevante das atividades não transacionáveis, bem como de formas relativamente abrigadas da concorrência, encontra alguma explicação histórica na relevância que a política de condicionamento industrial alcançou no Portugal não democrático, nomeadamente nas décadas de 50 e 60 do século XX.

Esta razão é tanto mais relevante quanto, no Portugal democrático, não ganhou suficiente relevância, nem a desmontagem do corporativismo, nem a promoção da concorrência e da regulação aberta e transparente dos mercados, enquanto formas de valorização da atividade empresarial e do seu contributo para a criação sustentável de riqueza.

¹⁹ No presente estudo, a utilização do sistema de secções produtivas, onde se determinam os contributos diretos e indiretos, dos diferentes ramos de atividade, para satisfazer a procura doméstica, quer a procura externa, permite afinar e precisar a aplicação dessas metodologias cruzando as características dos ramos com as dimensões assumidas pelas secções produtivas.

Figura 9

A PERSISTÊNCIA DO PREDOMÍNIO DAS ATIVIDADES NÃO TRANSACIONÁVEIS
(Estrutura do VAB, em %, por atividades transacionáveis e não transacionáveis)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TIVA e WIOD.

A estimativa obtida para a evolução do peso relativo das atividades não transacionáveis na economia portuguesa entre 1995 e 2018 (c. Figura 9) aponta para a passagem de 65,6% para 59,9%. A medida obtida, mais rigorosa do que as referências mais convencionalmente utilizadas, aponta para uma menor expressão do fenómeno e, sobretudo, para uma maior redução no período em análise.

O elevado peso relativo das atividades não transacionáveis na economia portuguesa encontra justificação, para além das razões históricas já referidas, nas dificuldades específicas no incentivo e desenvolvimento das lógicas de colaboração entre as esferas pública e privada, nomeadamente nas grandes áreas das infraestruturas e serviços coletivos estruturantes. Para o elevado peso relativo das atividades não transacionáveis também contribuiu o modelo prevalecente na aplicação dos fundos estruturais europeus, privilegiando, com clareza, o setor público em sentido amplo, nos destinatários e entidades executoras,

A orientação exportadora de uma economia deve medir-se com base no valor acrescentado. Os limites da comparação de um fluxo bruto (o valor das exportações finais) com um fluxo líquido (o valor criado globalmente numa economia, o PIB) são evidentes, uma vez que o aumento do conteúdo importado das exportações pode anular, total ou parcialmente, ou até mais do que contrabalançar o aumento os efeitos da abertura medida por esse indicador em termos de valor criado e crescimento económico.

A orientação exportadora total da economia portuguesa, calculada de forma rigorosa. Isto é, utilizando como medida o peso relativo do valor acrescentado gerado em todas as atividades que direta e indiretamente contribuíram para a satisfação da procura externa, no valor acrescentado total (cf. Figura 10), aumentou, entre 1995 e 2018, passando de 21,2% para 29,9%²⁰.

A economia portuguesa permaneceu, neste quadro e no contexto das economias europeias, muito mais próxima da configuração de uma “média economia fechada” do que de uma “pequena economia aberta”. O papel desempenhado pela procura doméstica e pela procura externa na dinamização do crescimento da economia portuguesa conheceu, ao longo destas três décadas, avanços e recuos na respetiva articulação e coerência, embora através de um movimento de sucessivo, mas limitado, reforço do contributo da procura externa.

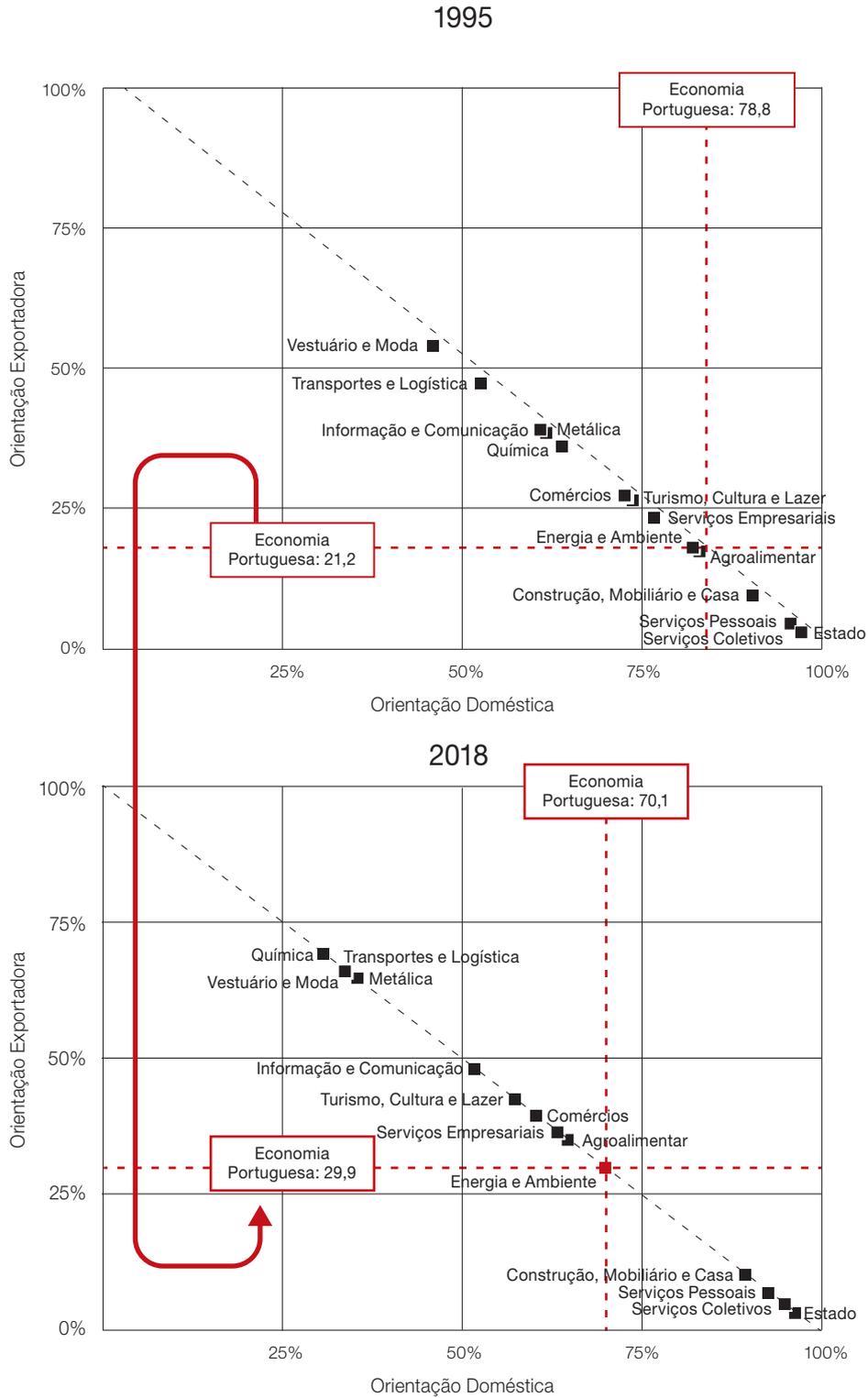
A evidência empírica (cf. Figura 10) permite destacar com clareza esse movimento: enquanto, em 1995, só a cadeia do Vestuário e Moda produzia mais valor acrescentado na satisfação da procura externa do que na procura doméstica, em 2018, já eram quatro as cadeias produtivas nessa situação, ainda a cadeia do Vestuário e Moda, mas, agora, também, a cadeia Química, a cadeia Metálica e a cadeia dos Transportes e Logística, ao mesmo tempo duas se avizinhavam significativamente dessa realidade, as cadeias produtivas da Informação e Comunicação e do Turismo, Cultura e Lazer.

²⁰ A diferença entre estes valores e os indicadores mais correntemente utilizados, como o peso do valor das exportações brutas no PIB, é a de que este último inclui, também, as importações e os consumos intermédios que foram necessários para produzir as exportações finais.

Figura 10

**DINAMISMO ECONÓMICO E CRIAÇÃO DE VALOR ACRESCENTADO:
O PAPEL DA PROCURA DOMÉSTICA E DA PROCURA EXTERNA**

(O valor criado pelas atividades económicas que satisfazem as procuras doméstica e externa, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

A aceleração recente, depois da crise financeira internacional despoletada em 2008 e do ajustamento financeiro imposto pela crise da dívida soberana (2011-2014), fez-se aliás, em boa medida, muito mais por uma lógica de necessidade (encontrar “fora” o mercado que se tinha perdido “dentro”) do que por uma lógica estratégica plenamente assumida (construir por uma internacionalização mais completa novas capacidades competitivas para enfrentar a concorrência quer nos mercados externos, quer no mercado doméstico perante as importações suscetíveis de serem substituídas).

2.2.2. O AUMENTO DA EXPOSIÇÃO À CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL

O movimento de abertura externa da economia portuguesa fez-se, no período em análise, como vimos, através de movimentos parciais e específicos que não se interligaram suficientemente para configurar um movimento de natureza mais global, envolvendo quer o conjunto da economia portuguesa, quer mesmo uma maior convergência qualitativa entre o mercado doméstico e o mercado externo, nomeadamente ao nível da organização e remuneração dos fatores de produção.

O movimento de abertura da economia portuguesa, que se traduziu, também, num aumento significativo quer da população residente de origem estrangeira, fortemente heterogénea, nas suas idades, nos níveis de desenvolvimento dos seus países de origem, nas suas qualificações e nos seus níveis de rendimento, quer do peso relativo dos não residentes no consumo realizado território nacional, em função do crescimento do turismo, fez-se, portanto, com a produção de um conjunto de desequilíbrios e estrangulamentos muito relevantes suscitados por fortes pressões da procura concentradas em segmentos específicos, setoriais e territoriais, do mercado doméstico.

A evolução do mercado de trabalho, abrindo-se a mão de obra emigrante pouco qualificada no conjunto das atividades do acolhimento ou nos ciclos sazonais das atividades primárias, e do mercado da habitação, onde a procura externa, nas suas várias formas, individuais e empresariais, foi determinante para uma alteração dos preços relativos na aquisição e no arrendamento, constituem bons exemplos dos estrangulamentos e desequilíbrios que tendem a prevalecer no relacionamento entre o funcionamento do mercado doméstico e a internacionalização na ausência de políticas públicas e medidas regulatórias de alcance estratégico no enquadramento e orientação das pressões das procuras externas.

A exposição à concorrência externa aumentou, neste contexto, de forma significativa pelo efeito conjugado do crescimento relativo quer das exportações, quer das várias formas de abastecimento internacional traduzidas no recurso a importações²¹, quer, ainda, em função da internalização, na própria procura doméstica, de características da procura externa difundidas quer pela mudança dos estilos de vida, quer pelo comércio eletrónico.

²¹ A pressão concorrencial num determinado mercado pode ser aproximada de forma expedita por um indicador que engloba, para além, da concorrência nos mercados externos, a concorrência implícita no mercado doméstico através das várias formas de importação de bens e serviços, $(X/VBP + [1 - (X/VBP) \times M / (VBP + M - X)])$, onde X representa as exportações, VBP o valor bruto da produção e M as importações, em cada ramo de atividade considerado.

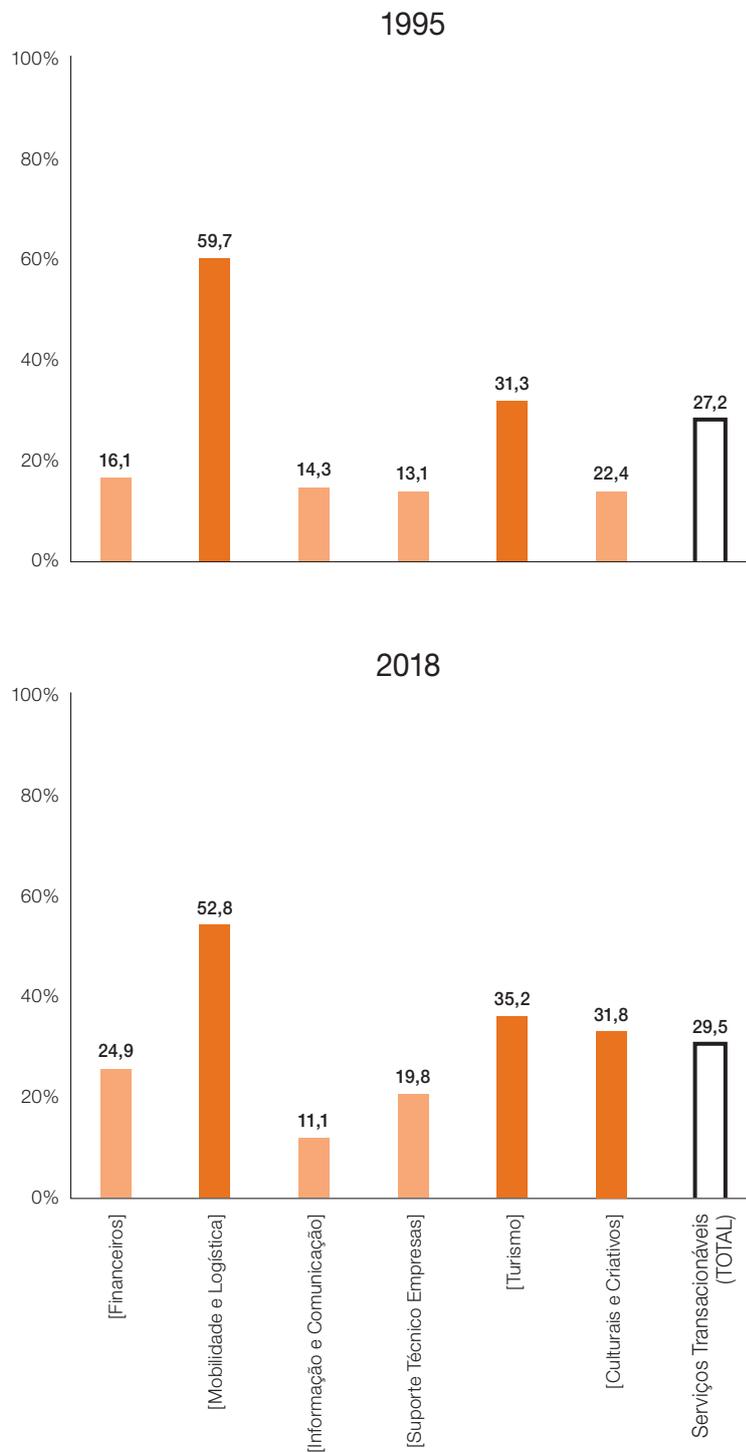
Figura 11
EVOLUÇÃO DO GRAU DE EXPOSIÇÃO À CONCORRÊNCIA EXTERNA (*)
 O CASO DAS CADEIAS INDUSTRIAIS FINAS



(*) $-(X/VBP + [1-(X/VBP) \times M/(VBP+M-X)])$, em %.

Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 12
EVOLUÇÃO DO GRAU DE EXPOSIÇÃO À CONCORRÊNCIA EXTERNA (*)
O CASO DAS CADEIAS DE SERVIÇOS MERCANTIS



(*) - $(X/VBP + [1 - (X/VBP) \times M / (VBP + M - X)])$, em %.

Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

A evolução da exposição à concorrência externa (cf. Figuras 11 e 12) sofreu um aumento relevante entre 1995 e 2018, embora bem mais expressivo nos bens industriais, onde a atividade económica exposta à concorrência externa passou de 50,7% para 67,1%, que nos serviços mercantis, onde passou de 27,2% para 29,5% e é, por isso, mais correto referir um fenómeno de ligeira subida em estabilidade, com exceção do caso dos serviços culturais e criativos onde a exposição à concorrência externa registou, também, um aumento visível (subindo de 22,4% para 31,8%).

A evolução da exposição à concorrência externa nas diferentes fileiras industriais, entre 1995 e 2018, configurou, mesmo, uma mudança estrutural profunda, na medida em que o aumento foi não só generalizado, como conduziu, pela sua intensidade, a alterações muito substanciais, num vasto conjunto de fileiras, a um domínio indiscutível das realidades concorrenciais e transacionáveis, tendo ficado com níveis de exposição mais baixos, mas ainda expressivos (próximos dos 50%), apenas o agroalimentar, a madeira e cortiça, os materiais de construção e o papel.

A intensificação da exposição à concorrência externa foi mais expressiva em fileiras como o têxtil, vestuário e calçado (onde a exposição passou de 53% para 88,6%), a farmacêutica (que passou de 44,1% para 83,2%), a química (que passou de 50,7% para 79,3%) ou a metálica (que passou de 46,1% para 62%). As restantes fileiras, onde a exposição à concorrência externa já era elevada, como a eletrónica e o automóvel, mantiveram ou reforçaram esses níveis elevados.

A forte intensificação da exposição à concorrência internacional nos bens industriais não foi, no entanto, um processo especificamente industrial, na medida em que as dinâmicas centrais de terciarização do consumo, conjugando novos formatos comerciais com novas formas de abastecimento internacional e com modelos de negócio polarizados pela pressão dos preços baixos²², contribuíram decisivamente para esta transformação do mercado doméstico.

A persistência do enuiesamento na orientação doméstica representou, assim, na evolução entre 1995 e 2018, um traço bem mais forte que o nível de abrigo da concorrência externa que se reduziu de forma muito substancial na produção da generalidade dos bens primários e industriais, pelas razões económicas já referidas, mas, também, pelas mudanças culturais e civilizacionais que penetraram todas as sociedades à escala mundial e revolucionaram os comportamentos dos consumidores, com base na internet e nas redes sociais.

O papel do comércio e serviços na competitividade encontra aqui um terreno central de expressão que exige, no entanto, como veremos, que as políticas públicas reconheçam a sua relevância transversal e estrutural em vez da sua mera representatividade setorial.

²² Reforçada, no caso português, quer por um modelo de exportação e de crescimento muito pouco eficaz em matéria de geração de valor acrescentado internacional e convergência real de rendimentos no espaço europeu que alargou sucessivamente a expressão das atividades económicas comportando segmentos muito relevantes de baixos salários, quer por sucessivas respostas às restrições orçamentais no setor público, onde a contenção salarial de um volume de emprego crescente predominou, quase sempre, sobre a busca da eficiência, da reorganização tecnológica e digital e da obtenção de ganhos de produtividade sustentados.

2.2.3. A EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES EM QUANTIDADE E EM VALOR

A clara afirmação da economia do valor sobre a economia das quantidades, em especial na configuração do comércio internacional, coloca novos e relevantes desafios, a começar pela própria escolha dos indicadores e dos instrumentos de análise, para entender a realidade, identificar as oportunidades a tempo e, sobretudo, conceber e executar as estratégias de médio e longo prazo necessárias.

A abertura da economia portuguesa, claramente visível na evolução entre 1995 e 2018, não deve impedir o reconhecimento de que o avanço da internacionalização da economia portuguesa ainda é limitado ao nível do valor acrescentado, o que obriga a privilegiar o tratamento das exportações em valor (os fluxos líquidos de valor acrescentado gerados na produção de bens e serviços) sobre o tratamento das exportações em quantidade (os fluxos brutos de bens e serviços).

A exportação de bens e serviços de uma dada economia inclui não só o valor acrescentado gerado na sua produção direta e indireta, como, também, os consumos intermédios de origem doméstica ou importada necessários para concluir esses processos produtivos. Os fluxos brutos de exportação constituem informação útil na análise do comércio internacional, mas não são determinantes para a análise do contributo da internacionalização para o crescimento económico que, obviamente, depende decisivamente da qualidade dos recursos mobilizados, dos processos utilizados e dos fatores competitivos adotados, isto é, do valor acrescentado gerado.

As importações de bens e serviços que, depois, são incorporadas em exportações, em particular através de processamentos intermédios, contribuem para o PIB das economias de onde são originárias, mas não para o PIB das economias que as exportam posteriormente. As dinâmicas de exportação, ao nível das quantidades e do valor, podem ser, assim, bastante diferentes, importando não confundir “exportar mais”, em quantidade, com “exportar mais valor acrescentado” (cf. Caixa metodológica 4).

Com efeito, quando procuramos medir a evolução da orientação exportadora da economia portuguesa, entre 1995 e 2018, a utilização da comparação entre o fluxo bruto de exportações e o PIB indica um aumento expressivo desse indicador (X/PIB), passando de 25,4% para 39,1%, enquanto a utilização do peso relativo do valor acrescentado gerado em todas as atividades que direta e indiretamente contribuíram para a satisfação da procura externa no valor acrescentado total indica um aumento bem menos expressivo, passando, como vimos, de 21,2% para 29,9%.

A principal relevância da competitividade é precisamente a de orientar os caminhos mais eficazes na geração de valor económico que sustente a melhoria do nível de vida.

O sistema de secções produtivas que utilizamos neste estudo, se permite avaliar, com rigor, o peso efetivo global das atividades envolvidas direta e indiretamente no esforço de exportação da economia portuguesa, permite, também, proceder à sua análise detalhada e desagregada, quer ao nível das diferentes atividades económicas, quer ao nível dos diferentes fatores competitivos e condições concorrenciais, nomeadamente no que respeita aos diversos segmentos que integram o conjunto do comércio e serviços.

Caixa Metodológica 4

O VALOR NO COMÉRCIO INTERNACIONAL: “MADE IN WORLD” e “TRADE IN VALUE”

A aceleração da globalização e a formação de cadeias de valor globais (CVG), originando, até à crise financeira internacional despoletada em 2008, um forte crescimento do comércio internacional de produtos intermédios associado ao desenvolvimento do comércio de especialização vertical inserido nesse movimento de globalização das cadeias de valor, conduziu a projetos duradouros de colaboração entre a OCDE e a OMC com resultados muito importantes na disponibilização de novos instrumentos para o desenvolvimento de análises input-output (matrizes multissetoriais e indicadores) e na produção de estudos e análises específicas sobre o novo paradigma das CVG.

O objetivo central consistia em permitir compreender detalhadamente que as exportações podiam servir, cada vez mais, não, apenas, para aumentar as vendas ao exterior (abordagem convencional dos fluxos brutos de exportação), mas, sobretudo, para gerar mais riqueza (nova abordagem dos fluxos de valor acrescentado).

Estas novas abordagens foram estruturadas através da criação, atualização e alargamento das bases de dados TiVA (“*trade in value added*”) e ICIO (“*inter-country input-output*”), desenvolvidas pela OCDE, por um lado, e através do lançamento de um vasto conjunto de conferências, seminários e publicações sob a égide da ideia relevante da nova referência do “made in world” para acomodar o tratamento da fragmentação resultante da globalização das cadeias de valor, pela OMC, por outro lado.

A abordagem TiVA (valor acrescentado no comércio internacional) chega ao seu sistema de indicadores a partir de uma base sólida constituída pela utilização dos quadros ICIO (quadros de fluxos input-output inter-países).

A abordagem TiVA permite estimar a origem do valor acrescentado embutido na procura final por país e setor de atividade. A abordagem TiVA rastreia toda a cadeia de produção dos bens e dos serviços exportados para revelar a origem do valor acrescentado por país e setor de atividade. A abordagem TiVA segue a definição de VAB utilizada nas Contas Nacionais e que é equivalente à diferença entre o valor bruto de produção (a preços base) e a soma dos custos das matérias-primas e de outros consumos intermédios.

A abordagem TiVA assenta na construção de uma matriz input-output internacional, baseada em matrizes input-output nacionais (ou, na ausência destas, nos quadros recursos-empregos nacionais).

Os quadros derivados das Contas Nacionais, embora refletindo quer as relações entre diferentes setores de atividade domésticos e as relações entre estes setores e os responsáveis pela procura final (famílias, administrações públicas, investimento e exportações), quer a forma como são utilizadas as importações de produtos intermédios na produção de bens e serviços e como são consumidas as importações de produtos finais, não conseguem, no entanto, revelar que setores de atividade e que países contribuíram para produzir os produtos intermédios importados.

Os quadros ICIO são decisivos para compreender e medir como é que o consumo intermédio de um setor de atividade num país arrasta a produção noutra país. As matrizes input-output nacionais são, neste processo estatístico, complementadas com a utilização de estatísticas de comércio internacional, ajustadas aos propósitos analíticos e corrigidas de inconsistências entre os valores apresentados pelas diferentes instituições nacionais. Os fluxos comerciais de bens e serviços intermédios são a cola que liga as matrizes input-output nacionais na formação de uma matriz input-output internacional global.

A última edição^(a) das bases de dados ICIO e TiVA foi lançada em 2021 com a mais vasta cobertura geográfica (66 países e “resto do mundo”) e temporal (1995 a 2018), com dados detalhados para 45 ramos de atividade ISIC revisão 4 (dos quais 17 industriais e 20 de serviços) e comportando quer um benchmarking das Contas Nacionais mais recentes, quer um tratamento específico para as indústrias de processamento nos casos da China e do México. A base estatística do presente estudo é precisamente a edição de 2021 destas duas bases de dados publicadas pela OCDE.

(a) Veja-se, nomeadamente, Joaquim J.M. Guilhoto (2021), OECD ICIO, Global Inter-Country Input-Output Tables.

O reconhecimento da existência de dinâmicas de exportação bastante diferenciadas ao nível das quantidades e ao nível do valor é muito importante para a construção de estratégias de internacionalização e de medidas de política económica que contribuam, com eficácia, para um crescimento económico sustentado e, principalmente, para uma convergência interpenetração articulada dos processos de abertura externa e desenvolvimento interno da economia portuguesa.

A questão central é a de que não é suficiente reconhecer a diferença nas exportações quando consideradas em fluxos brutos ou em fluxos de valor acrescentado.

O que é essencial, é reconhecer que as diferentes atividades e os diferentes posicionamentos nas cadeias de valor, mais ou menos globalizadas, comportam expressões muito desiguais dessa diferença, isto é, a evolução da especialização produtiva, tomada a um nível suficientemente fino e desagregado, e valorizando, em especial, as características específicas dos modelos de negócio e das configurações dos fatores de competitividade internacional, arrasta consequências muito relevantes em termos de impacto na criação de riqueza e, portanto, em termos do ritmo e qualidade do crescimento económico.

Como veremos (cf. Figuras 13 a 17) a utilização do indicador da comparação das exportações brutas de bens e serviços com o PIB como indicador central do progresso na internacionalização da economia portuguesa não é o mais adequado, nem para fixar objetivos, nem para desenhar medidas e incentivos suficientemente eficazes.

A prioridade conferida à simples promoção do crescimento das exportações brutas pode representar, mesmo, uma espécie de armadilha na conceção e execução da política pública, onde deve prevalecer, não a procura desse mero aumento, mas a otimização do contributo dos diversos investimentos, que materializam a afetação de recursos na economia portuguesa, para a geração de valor acrescentado suficiente para permitir a melhoria sustentada da remuneração dos fatores produtivos.

A excessiva simplificação política dos indicadores económicos, como a que tem prevalecido na utilização indiscriminada da relação X/PIB como indicador genérico da evolução do esforço de exportação na economia portuguesa, comporta um perigo adicional, para a formulação das políticas económicas, traduzido na desvalorização promoção das interações e da convergência entre progresso externo e desenvolvimento interno, que conduz, muitas vezes, a formas de fragmentação e perda de coerência das economias nacionais.

A evolução mais recente da economia portuguesa, sobretudo depois da crise financeira e de dívida soberana, apresenta, infelizmente, relevantes formas de segmentação e fragmentação económica em múltiplas atividades e mercados, que obrigam a adotar um olhar mais atento e mais lúcido sobre os processos de abertura externa em curso na economia portuguesa.

Os resultados da análise da evolução das dinâmicas de exportação, em quantidade e em valor, nas diferentes fileiras e segmentos industriais, no período 1995-2018, podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- As fileiras industriais mais associadas à transformação de recursos endógenos (alimentar, floresta, materiais de construção) ou ao desenvolvimento de processos mais intensivos em trabalho direto (têxtil e vestuário e fileira metálica) apresentam um peso relativo bem superior na dinâmica de exportação em valor face à dinâmica de exportação em quantidades.

A maior relevância destes segmentos na dinâmica em valor, face à dinâmica em quantidade, acentuou-se, mesmo, ao longo do período, apesar de todas elas, com exceção da fileira metálica, terem perdido posições no respetivo peso relativo nas exportações portuguesas.

As fileiras industriais mais integradas nas cadeias de valor globalizadas (química, elétrica e eletrónica e material de transporte) apresentam, ao contrário, um peso relativo bem superior na dinâmica de exportação em quantidade face à dinâmica de exportação em valor.

A maior relevância destes segmentos na dinâmica em quantidade, face à dinâmica em valor, acentuou-se, mesmo, ao longo do período, de forma visível, sobretudo naquelas que reforçaram mais significativamente o respetivo peso relativo nas exportações portuguesas (química e material de transporte).

A comparação da posição das “velhas” e “novas” fileiras de exportação industrial da economia portuguesa ilustra expressivamente a necessidade de encontrar, para os processos de internacionalização, mecanismos robustos de análise e intervenção.

Com efeito, os indicadores calculados no presente estudo, com o sistema de secções produtivas desenvolvido, permitem concluir que, em 2018, a fileira do têxtil, vestuário e calçado, ainda tinha, na dinâmica das exportações industriais em valor, um peso relativo de 18,5%, superior ao peso relativo conjunto das fileiras da eletrónica e do material de transporte (16,8%), enquanto, na dinâmica das exportações em quantidade, se passava exatamente o contrário, de forma amplificada, surgindo as fileiras da eletrónica e do material de transporte com um peso relativo conjunto de 28,1%, superior ao dobro do alcançado pelo têxtil, vestuário e calçado (13,3%);

- Os segmentos industriais dotados de maior nível desenvolvimento tecnológico (alta tecnologia e, sobretudo média-alta tecnologia) apresentam um peso relativo bem superior na dinâmica de exportação em quantidade face à dinâmica de exportação em valor.

Em 2018, o peso relativo nas exportações industriais em valor e em quantidade, permite encontrar algum equilíbrio no segmento da alta tecnologia (5,0% e 5,8%, respetivamente) e uma diferença muito relevante no segmento da média-alta tecnologia (22% e 33%, respetivamente).

Os segmentos industriais de menor nível desenvolvimento tecnológico apresentam, ao contrário, um peso relativo bem superior na dinâmica de exportação industrial em valor face à dinâmica de exportação industrial em quantidade.

Em 2018, o peso relativo nas exportações industriais em valor e em quantidade, permite encontrar uma diferença relevante, quer no segmento da média-baixa tecnologia (33,9% e 30,3%, respetivamente), quer, sobretudo, no segmento da baixa tecnologia (39,2% e 31,0%, respetivamente).

Este paradoxo reforçou-se ao longo do período em análise, seja num dos segmentos que reforçou, mais significativamente, o respetivo peso relativo nas exportações portuguesas (média-alta tecnologia), onde a dinâmica de exportação em quantidade acentuou a sua expressão face à dinâmica em valor, seja no segmento onde mias se reduziu o respetivo peso relativo nas exportações portuguesas (baixa tecnologia), onde o declínio foi mais expressivo na quantidade do que no valor.

A evidência empírica da dimensão deste paradoxo na relação entre o nível tecnológico e a criação de valor nas exportações portuguesas, mais expressiva no segmento de média-alta tecnologia que ganha posições na especialização, enquanto reforça a disparidade no maior dinamismo em quantidade face ao menor dinamismo em valor, coloca uma questão muito relevante à política industrial,

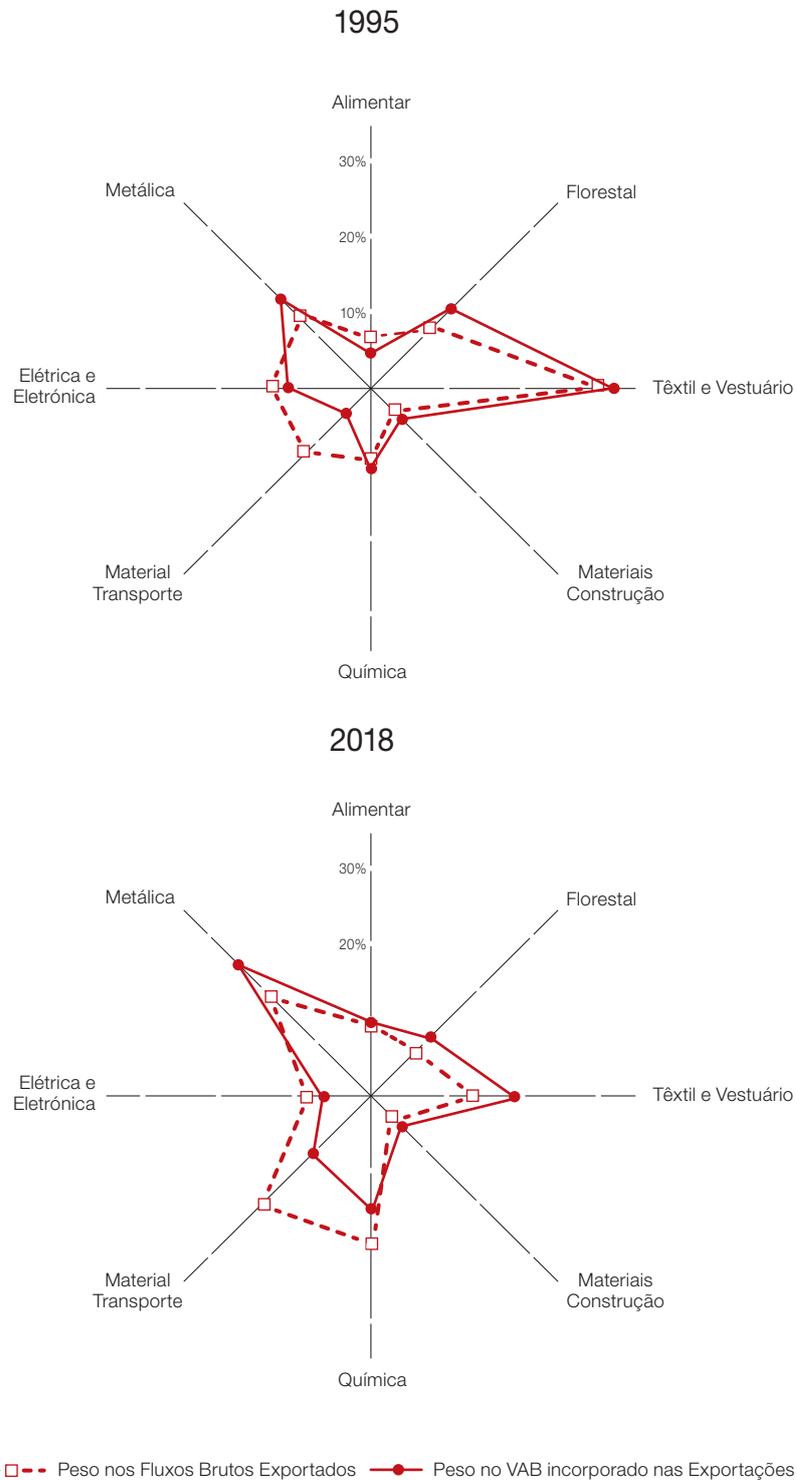
Com efeito, a economia portuguesa apresenta vulnerabilidades e insuficiências cumulativas na afetação de recursos e na inserção nas cadeias de valor globalizadas que não têm merecido a atenção necessária de uma política industrial cada vez menos relevante, ou mesmo, quase inexistente;

- Os segmentos industriais inseridos em processos mais intensivos de digitalização (intensidade digital elevada) apresentam um peso relativo bem superior na dinâmica de exportação em quantidade face à dinâmica de exportação em valor, desproporção que se acentuou ao longo do período, acompanhando o seu ganho de posição nas exportações portuguesas.

Os segmentos industriais inseridos em processos intermédios na digitalização (intensidade digital média-elevada e média-fracas) apresentam, ao contrário, um peso relativo superior na dinâmica de exportação em valor face à dinâmica de exportação em quantidade, desproporção que se nivelou nos dois segmentos, ao longo do período analisado, através de um ligeiro ganho de posição, nas exportações portuguesas, do segmento de intensidade digital médio-elevado.

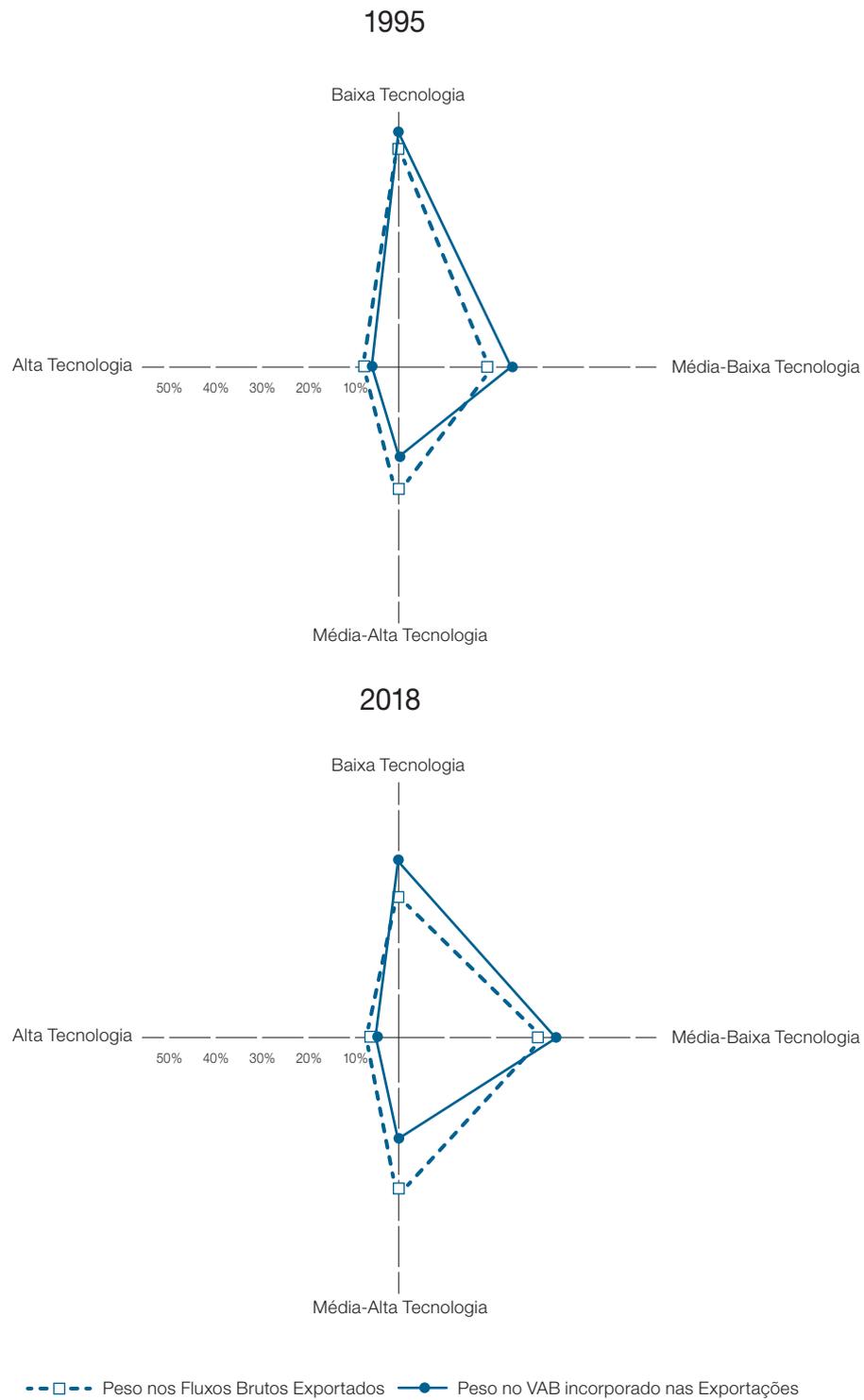
A segmentação da indústria, seja em função dos diferentes níveis de a intensidade digital, seja em função da prevalência das dinâmicas de exportação em quantidade e em valor, apresentou, ao longo do período 1995-2018, uma muito razoável estabilidade, sugerindo a existência de um movimento muito mais marcado por uma adaptação genérica e geral à difusão das tecnologias de informação, do que por uma utilização diferenciada, no ritmo e no âmbito da digitalização, visando melhorar o desempenho competitivo através de uma maior intensidade digital.

Figura 13
AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADE E EM VALOR
AS FILEIRAS INDUSTRIAIS
(Peso relativo das fileiras industriais nas exportações, em %)



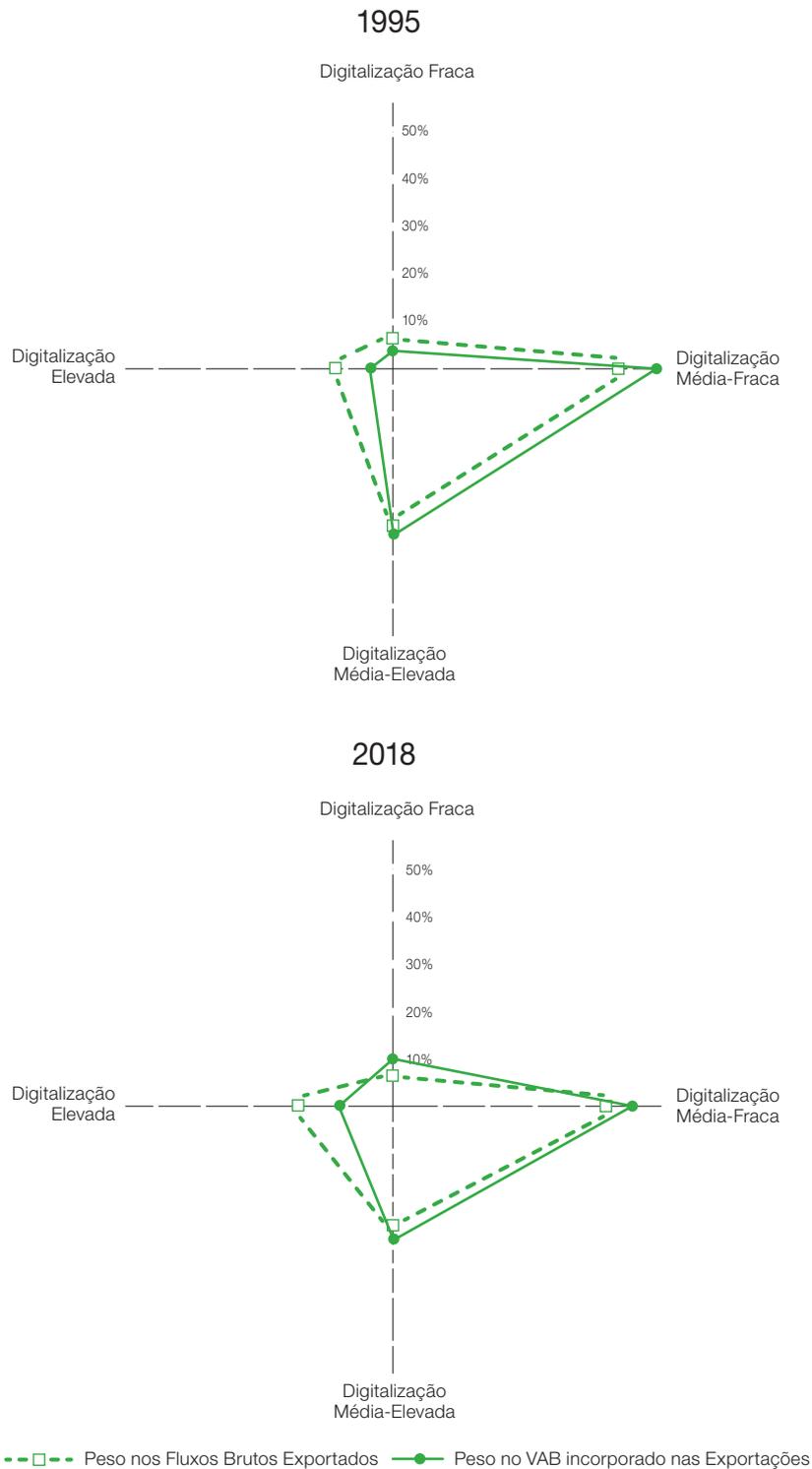
Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TIVA e WIOD.

Figura 14
AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADE E EM VALOR
OS SEGMENTOS INDUSTRIAIS POR NÍVEL TECNOLÓGICO
(Peso relativo nas exportações, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

Figura 15
AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADE E EM VALOR
OS SEGMENTOS INDUSTRIAIS POR INTENSIDADE DIGITAL
(Peso relativo nas exportações, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

A evidência empírica aqui exposta no caso da economia portuguesa, isto é, as atividades industriais mais associadas a níveis mais elevados de intensidade tecnológica e digital, apresentam, nas exportações, uma dinâmica mais forte na quantidade (fluxos brutos) do que no valor (fluxos líquidos de riqueza criada), só pode ser entendida no quadro da segunda grande vaga da fragmentação da produção e do comércio à escala mundial associada à aceleração da globalização (cf. Caixa metodológica 5).

As características das grandes fileiras industriais, dispersam-se, neste quadro de fragmentação vertical, pelas diferentes economias, tal como as próprias cadeias de conceção, produção e distribuição em ação na economia mundial, gerando uma grande diferença entre o nível tecnológico, digital e competitivo da cadeia global, e o nível tecnológico, digital e competitivo das várias fases de produção localizadas em cada economia concreta²³.

A superação desta armadilha, embutida nas abordagens demasiado genéricas, exige a adoção de dois princípios, associados às modernas políticas industriais, na formulação das medidas, ações e incentivos, visando a orientação da especialização produtiva para progressos mais relevantes nos ganhos de produtividade e na criação de valor, por um lado, e na coerência da articulação entre os processos de abertura externa e, em termos mais globais, de internacionalização e a obtenção de resultados favoráveis no desenvolvimento interno, por outro lado:

- A melhoria da qualidade dos fatores de produção, da robustez dos eixos de fatores de competitividade e da profundidade dos modelos de negócio é muito mais importante do que a mera transformação setorial, na lógica da criação de valor;
- As opções sobre o “como” (organizar, qualificar e desenvolver os fatores de competitividade) são muito mais importantes do que as opções sobre o “onde” (investir no plano dos setores de atividade), na lógica da afetação de recursos.

Os resultados da análise da evolução das dinâmicas de exportação, em quantidade e em valor, nos diferentes grupos de serviços transacionáveis, no período 1995–2018, podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- Os serviços científicos, técnicos e profissionais e de suporte à gestão prestados às empresas, cobrindo uma vasta e diversificada gama de serviços predominantemente intermédios, apresentam, em 2018, um peso relativo bem superior na dinâmica de exportação em valor (29,3%) face ao alcançado na dinâmica de exportação dos serviços em quantidade (14,1%), desproporção que se foi alargando à medida que o seu peso relativo nas exportações de serviços foi aumentando, uma vez que, em 1995, esses valores eram de 21,3% e 10,9%, respetivamente;

²³ A indústria automóvel no seu conjunto tem determinadas características que podem não estar presentes nas atividades parciais localizadas, por exemplo, na Alemanha, na Chéquia, no Brasil ou em Portugal. Quanto mais fragmentada surge uma determinada indústria numa determinada economia, mais elevada é a probabilidade desta “armadilha” surgir, mitigando, em maior ou menor grau, o seu potencial de criação de riqueza.

- O turismo, pelo seu lado, assumia, ao contrário, em 2018, um peso relativo superior na dinâmica de exportação dos serviços em quantidade (31,8%), face ao alcançado na dinâmica de exportação dos serviços em valor (25,6%), desproporção bem menor e que se foi reduzindo à medida que o seu peso relativo nas exportações também foi aumentando, ligeiramente, uma vez que, em 1995, esses valores eram de 30,4% e 17,7%, respetivamente;
- Os serviços mistos, com um perfil semelhante ao turismo nas dinâmicas de exportação dos serviços, isto é, com um peso relativo superior na dinâmica em quantidade (42,5%) face à dinâmica em valor (23,9%), em 2018, desproporção que, no entanto, aqui, se foi alargando, uma vez que, em 1995, esses valores eram de 39,9% e 26,7% respetivamente;
- Os serviços financeiros, pelo seu lado, viram o seu peso relativo ser reduzido a praticamente metade nas duas dinâmicas de exportação dos serviços na economia portuguesa entre 1995 e 2018, isto é, em quantidade, passando de 6,5% para 3,6%, e em valor, passando de 21,7% para 10,9%, embora mantendo uma elevada desproporção favorável ao seu contributo para as exportações em valor.

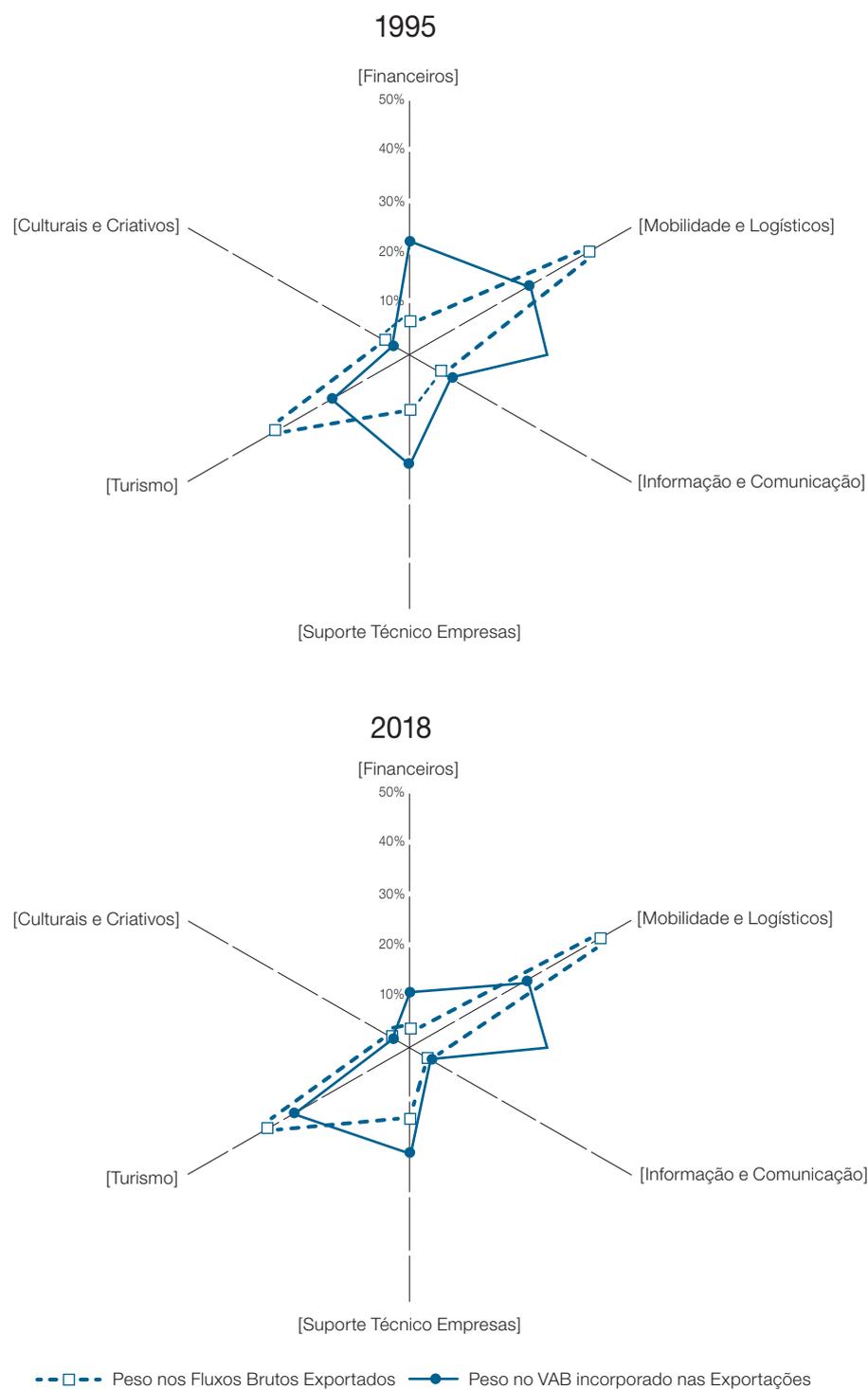
A análise das dinâmicas de exportação nos serviços, em qualidade e em valor, pode beneficiar da utilização de uma tipologia interessante²⁴ que permite articular o respetivo potencial de crescimento e exportação com o potencial de inovação e fragmentação mundial em cadeias de valor, por um lado, e com o nível das qualificações exigidas.

A evidência empírica, revelada pelo sistema de secções produtivas, indicia que os serviços inovadores mais envolvidos na globalização das economias e dos mercados, com um peso relativo superior na dinâmica de exportação em valor, perderam posições, na economia portuguesa entre 1995 e 2018, passando de 44,8% para 35,0% do total, enquanto, ao contrário, os serviços de baixas qualificações ganhavam posições, sejam os domésticos, passando de 11,7% para 18,4%, sejam os transacionáveis, passando de 45,4% para 52,6%, embora mantendo, neste último caso, uma dinâmica bem mais expressiva na exportação em quantidade, sempre superior a 70%.

O traço mais relevante em ação na economia portuguesa é, assim, o do confinamento do dinamismo de exportação de serviços, apesar de muito relevante, a dois segmentos específicos, os serviços de suporte técnico às empresas, no grupo dos serviços inovadores globais, e a hotelaria e restauração, no grupo dos serviços transacionáveis de baixas qualificações.

²⁴ Tipologia que considera quatro grandes grupos: a) os serviços inovadores globais (Banca e Seguros, Informação e Comunicação e serviços empresariais técnicos e científicos); b) os serviços transacionáveis de baixas qualificações (hotelaria e restauração, comércio por grosso e transportes e armazenagem); c) os serviços domésticos de baixas qualificações (comércio a retalho, serviços administrativos de suporte, serviços pessoais e recreio e lazer); d) serviços sociais intensivos em qualificações (serviços coletivos de educação e saúde), proposta em Nayyar, G., Hallward-Driemeier, M. e Davies, E. (2021).

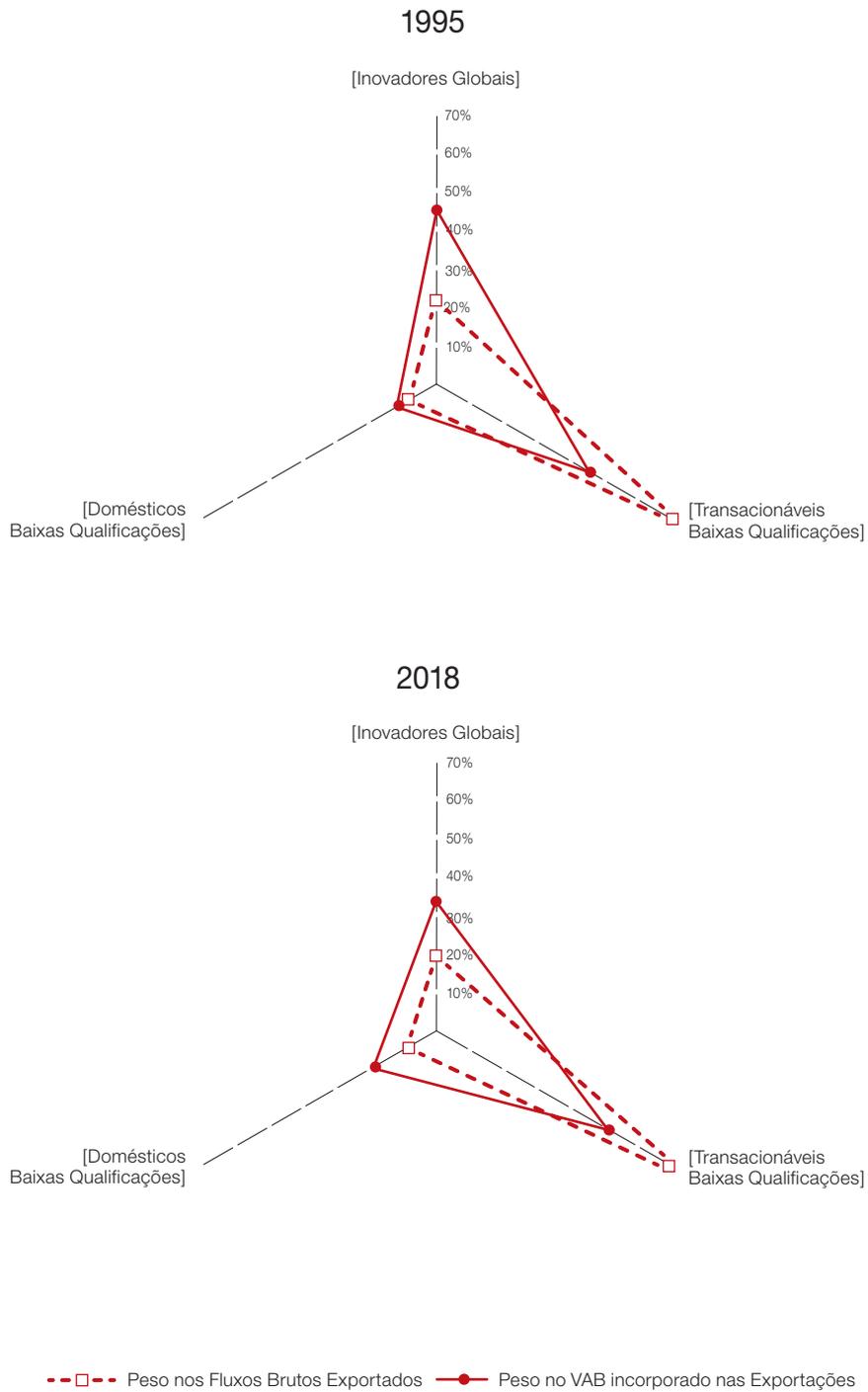
Figura 16
AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADE E EM VALOR
OS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS
(Peso relativo nas exportações, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 17

AS DINÂMICAS DE EXPORTAÇÃO EM QUANTIDADE E EM VALOR
OS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS POR CONDIÇÕES CONCORRENCIAIS
(Peso relativo nas exportações, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

Os outros segmentos do grupo supostamente mais inovador e mais inserido na globalização, nomeadamente, os serviços financeiros e os serviços de informação e comunicação, surgem ao contrário, mais orientados para a procura doméstica, não desempenhando funções específicas especialmente relevantes na exportação e contribuindo de forma mais evidente para a transformação e modernização do modelo de consumo.

A relevância dominante dos serviços transacionáveis de baixas qualificações na internacionalização da economia portuguesa está, por outro lado, ainda associada aos serviços mistos, dinamizados pelas duas formas de abertura, isto é, não só pelas exportações, mas, também, pelas importações, no quadro do crescimento significativo das diferentes formas de abastecimento internacional na economia portuguesa, seja na produção, seja na procura final.

2.2.4. O CONTRIBUTO DOS DIFERENTES MOVIMENTOS DE ABERTURA DA ECONOMIA PORTUGUESA PARA O SEU CRESCIMENTO EM VALOR

A internacionalização da economia portuguesa, que se acelerou mais recentemente, não configura um processo de carácter geral envolvendo uma progressiva integração em profundidade do mercado doméstico em mercados externos crescentemente globalizados, mas, antes, uma sobreposição de movimentos parciais, insuficientemente articulados, que contribuíram mais para a alteração da sua dimensão quantitativa do que para a sua convergência qualitativa.

Os movimentos parciais de abertura em causa envolvem, por um lado, um claro reforço quer da orientação exportadora de certas atividades, como a maioria das fileiras industriais e os serviços às empresas de suporte técnico à produção, quer um não menos claro reforço das atividades estruturalmente dirigidas aos mercados externos, como as viagens e o turismo, nas decisões e processos de investimento e afetação de recursos.

A abertura pelas exportações, traduzida num maior interesse, mais estratégico ou mais pontual, dos agentes económicos domésticos pelas oportunidades dos mercados externos, foi acompanhada por um movimento de sentido inverso, isto é, pelo alargamento do interesse dos agentes económicos externos pelas oportunidades de consumo, produção e investimento na economia portuguesa, seja nas experiências mais ligadas ao envelhecimento, seja no dinamismo do setor imobiliário, por exemplo, não poucas vezes associadas a benefícios fiscais incongruentes e excessivos, acompanhando fenómenos mais recentes, como o crescimento das classes médias nas economias emergentes ou o agravamento das desigualdades na repartição do rendimento.

O movimento parcial de abertura pelas exportações foi, assim, acompanhado por outras formas de internacionalização que potenciaram o alargamento sucessivo dessa abertura, agora com a mobilidade dos consumidores e dos investidores, em vez da mobilidade dos bens e dos serviços.

Caixa Metodológica 5

INTERNACIONALIZAÇÃO, MULTINACIONALIZAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

As sucessivas palavras-chave utilizadas ao longo das últimas quatro décadas para descrever as transformações da economia mundial dão conta, afinal, de um longo processo de reestruturação e de mudança, de permanências e de novidades, e de múltiplas inflexões nas tendências dos fluxos de comércio e de investimento e dos movimentos de pessoas e capitais à escala internacional.

Internacionalização, multinacionalização e globalização, refletem não uma espécie de processo linear e sequencial, mas realidades que se foram interpenetrando nos modelos concretos de desenvolvimento, enraizados nas condições concretas de produção e de repartição do rendimento, originando, também, novas formas de complexidade económica, social e política.

Realidades, palavras-chave e conceitos

A *internacionalização* das relações económicas corresponde, grosso modo, a uma interação de espaços económicos, políticos e sociais que podem conservar (e até alargar) as suas diferenças e as suas especificidades perante o impacto da circulação internacional de mercadorias e capitais ^(a).

No centro dos processos de internacionalização estão as realidades nacionais (economias, sociedades e Estados).

A *multinacionalização* corresponde a uma evolução da organização, da estratégia e do comportamento dos agentes económicos diretamente ligados à produção e à distribuição de bens e serviços, nomeadamente as empresas, que passaram a adotar comportamentos de superação das fronteiras nacionais, através de processos transnacionais ^(b), passando a operar em múltiplos mercados e países, seja por criação de filiais, seja por aquisição de empresas locais.

No centro dos processos de transnacionalização estão as empresas que, dessa forma, se desprendem de uma base territorial e de uma responsabilidade social polarizadas por uma única realidade nacional.

A *globalização* dos mercados e das atividades económicas em curso atinge, quer os processos de conceção, produção e distribuição de bens e serviços, quer os modelos de financiamento e de consumo, correspondendo, assim, à criação de realidades diretamente mundiais ou globais, seja nas formas de mobilização de recursos humanos, científicos e tecnológicos para atividades económicas disseminadas e repartidas por diferentes países e regiões, seja nas redes logísticas de mobilidade, seja no desenvolvimento dos mercados financeiros, seja nas formas de regulação e desregulação dos mercados, liberalizando e desregulamentando à escala nacional, harmonizando e organizando institucionalmente à escala supranacional, seja, finalmente, na organização das cadeias de valor.

No centro dos processos de globalização estão os mercados.

A multinacionalização empresarial, embora reduza sensivelmente o grau de controlo dos Estados nacionais sobre a conjuntura e a autonomia da respetiva política macroeconómica, constitui, no entanto, um processo onde os mercados mantêm uma preponderante dimensão nacional.

A globalização das atividades económicas e dos mercados questiona a dimensão nacional dos mercados e, desse modo, a própria capacidade de regulação dos mesmos pelas políticas económicas nacionais, conferindo um novo dinamismo aos processos de internacionalização das relações e de multinacionalização dos agentes e a uma complexificação de todo o tecido económico, isto é, a uma alteração qualitativa profunda da configuração das economias, do poder dos Estados e do comportamento dos agentes.

(a) Pense-se, por exemplo, na divisão internacional do trabalho que alimentou o “modelo colonial” e a formação de grandes metrópoles, onde uma separação entre bens de consumo e de equipamento, por um lado, e de matérias-primas, por outro lado, permitiu a consolidação da “industrialização” e do “subdesenvolvimento” como nítidas realidades nacionais.

(b) A multinacionalização empresarial nasceu com a institucionalização de regras estáveis para o comércio internacional no período pós 2ª Grande Guerra e prolongou-se como forma de ultrapassar restrições ao comércio internacional de mercadorias nascidas de várias formas de protecionismo em articulação quer com a industrialização nos países em desenvolvimento, quer com a progressiva orientação exportadora da produção nos países industrializados).

A especialização de cada espaço económico integrado neste processo de globalização desenha-se, assim, cada vez mais ao nível fino dos produtos e dos serviços, e não ao nível mais agregado dos “sectores”, numa lógica onde o perfil e a dimensão das atividades de produção e consumo já se dissociaram da lógica da produção a partir de dotações de recursos naturais e, mesmo, da lógica de simples transformação de materiais e bens intermédios em produtos acabados com base em fatores produtivos genéricos ou básicos.

As duas vagas da globalização económica

As grandes transformações do comércio internacional ao longo do último século são uma sequência de duas vagas de fragmentação.

- A primeira vaga de fragmentação ou “*first great unbundling*”, na classificação proposta pelo economista Richard Baldwin^(a), foi despoletada, no final do século XIX com o surgimento da possibilidade de uma redução drástica dos custos de transporte a longa distância que potenciou uma exploração sem precedentes das economias de escala na produção.

Com efeito, os novos caminho-de-ferro e barcos a vapor viabilizaram economicamente a separação geográfica da produção e do consumo, questionando frontalmente o paradigma de integração entre produção e consumo prevaletente no mundo pré-globalizado onde, com a exceção das matérias-primas de base, se tinham afirmado a estruturas empresariais bastante integradas em economias nacionais relativamente fechadas.

Esta primeira fase da globalização, em conjunto com a então relativamente recente “Revolução Industrial”, transformou o mundo. Enquanto a redução acentuada dos custos de transporte favorecia a produção em larga escala, a manutenção de elevados custos na coordenação dos complexos processos de produção valorizava a proximidade, induzindo a clusterização local em regiões industriais.

Agora o Norte (Europa, América do Norte e Japão) industrializava-se e registava elevadas taxas de crescimento enquanto o Sul definhava, abrindo caminho a um profundo processo de divergência económica. Estavam criadas as bases para o despoletar de uma nova mobilidade internacional de bens e de pessoas, traduzida no expressivo crescimento do comércio internacional intersectorial polarizado pelos produtos finais e dos fluxos migratórios internacionais de trabalhadores em busca de novas oportunidades de emprego.

- A segunda vaga de fragmentação ou “*second great unbundling*” entrou em ação a partir da década de oitenta do século XX, com o modelo de relacionamento económico internacional a ser progressivamente substituído por um novo paradigma.

Algumas tarefas do processo produtivo anteriormente realizadas em estreita proximidade, no interior de uma mesma fábrica ou escritório, eram agora dispersas geograficamente por diversos países, através de processos de relocalização de estabelecimentos empresariais, tecendo uma vasta rede internacional de fornecedores individuais e autónomos.

A fragmentação geográfica das etapas de produção foi impulsionada pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, que levou à redução acentuada dos custos de coordenação, e pelo elevado diferencial salarial entre países desenvolvidos e emergentes, que tornou a fragmentação lucrativa.

Neste novo paradigma, inverteu-se o processo de divergência de rendimentos entre nações. A extraordinária industrialização do Sul e a sua integração nos mercados globais é feita a uma velocidade e escala sem precedentes. A natureza da mobilidade internacional de bens foi-se alterando com o comércio internacional, traduzida no expressivo crescimento do comércio internacional intrassectorial (bens intermédios dentro da mesma cadeia de atividades).

As sete maiores economias mundiais, vulgo G7, passam de dois terços para metade do PIB mundial entre 1988 e 2010.

(a) Veja-se, nomeadamente, Baldwin, R. (2012) e Amador, J. e Cabral, S. (2016).

A formação de cadeias de valor globais veio proporcionar uma nova alternativa de industrialização para as economias emergentes. Em vez de as nações terem de criar uma base industrial profunda e alargada de raiz, a inserção em cadeias de fornecimento globais, partindo do *offshoring* de etapas de produção intensivas em trabalho, permite um processo de industrialização mais rápido e eficiente, aproveitando a elevada mobilidade internacional da tecnologia.

O comércio de produtos finais, característico do século XX, foi substituído por um novo paradigma radicalmente mais complexo, resultado da internacionalização dos fluxos de bens, informação, investimento, formação, tecnologia e pessoas que anteriormente ocorriam no interior de uma mesma fábrica.

O comércio internacional do século XXI insere-se numa nova transformação qualitativa global da mobilidade internacional de fatores de produção e de mecanismos de competitividade, com fronteiras alargadas, pela combinação de bens e serviços, e aprofundadas, pela combinação de fluxos de bens, capitais, pessoas, tecnologias, serviços, informação e ativos intangíveis, traduzindo-se numa interpenetração, numa integração em profundidade:

- Do comércio de bens intermédios, especialmente de partes e componentes (lógica intrassectorial);
- Do investimento internacional em infraestruturas de produção, formação, tecnologia e relações empresariais que tendem a configurar plataformas duradouras de atratividade e aglomeração empresarial (formação de cadeias mais longas e complexas de abastecimento e distribuição);
- Da utilização de infraestruturas de serviços para coordenar a produção dispersa, nomeadamente serviços de telecomunicações, *internet*, serviços financeiros de suporte ao comércio, e logística de distribuição (alavancas de desenvolvimento do fenómeno da servitização, associando crescentemente o comércio e os serviços especializados aos fatores de competitividade nas atividades de produção de bens);
- Das atividades de investigação & desenvolvimento, dos fluxos de know-how, como direitos de propriedade intelectual, e de resultados do conhecimento, mais formais, associados às atividades científicas e técnicas, ou mais tácitos, associados à múltiplas áreas da gestão e das competências profissionais mais exigentes ou distintivas (formação de redes colaborativas internacionais, mais localizadas ou mais globais, de empresas, centros de competências e unidades de investigação, fortemente alavancadas pela digitalização).

Os grandes princípios em ação na globalização

A configuração mais recente do processo de globalização tem sido moldada por três princípios ou movimentos principais:

- Um *princípio de desintegração vertical*, ancorado pelo desdobramento das múltiplas atividades de produção e distribuição ao longo de cadeias de valor globalizadas ou, pelo menos, continentalizadas, onde conglomerados empresariais transnacionais ou, pelo menos, multimercado, vão otimizando custos e tempos de resposta às necessidades dos mercados através de sucessivas deslocalizações e realocações dessas mesmas atividades parciais subordinadas, acompanhando as oportunidades de custos dos fatores abertas pelas sucessivas vagas de economias emergentes e/ou em transição;
- Um *princípio de modularidade de processos e de produtos*, ancorado pela capacidade de empresas e de instituições de I&D em partilharem referências e códigos científicos e tecnológicos numa perspetiva “*forward-looking*”, onde empresas inovadoras e integradoras vão dando corpo a novas formas de produção global (“*made in world*”) de produtos que chegam aos mercados através de cadeias de atividades polarizadas pela mobilização do conhecimento, no quadro de lógicas de dominante técnica e comercial, simultaneamente mais complexas e equilibradas;
- Um *princípio de diferenciação territorial*, ancorado pela afirmação de vantagens competitivas específicas em espaços regionais que se configuram como “distritos industriais”, onde redes de cooperação empresarial, nomeadamente de PME, alimentam modelos de especialização na produção para o mercado mundial de bens transacionáveis diferenciados segundo formas de concorrência monopolística).

Os movimentos parciais de abertura em causa envolvem, por outro lado, uma inserção bastante mais profunda nos canais e cadeias de abastecimento internacional em bens, embora com intensidades diferenciadas nas atividades de produção e distribuição.

A abertura pelas importações que corresponde a estes movimentos parciais teve, no entanto, motivações diferentes nos processos de produção, onde o reforço do papel do abastecimento internacional foi despoletado, sobretudo, pela inserção em formas de especialização vertical associadas à fragmentação das cadeias de valor globalizadas, e nos processos de distribuição, onde o reforço do papel do abastecimento internacional foi despoletado, sobretudo, pelo crescimento significativo dos vários modelos de negócio centrados em “preços baixos”, potenciado pela “revolução” nos formatos comerciais, embora num contexto de forte diversidade empresarial e setorial²⁵.

Os resultados da análise destes movimentos parciais de abertura no período 1995-2018, nas principais fileiras industriais e nos principais grupos de serviços transacionáveis (cf. Figuras 18 e 19) podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- A internacionalização da produção industrial, mais expressiva que a da economia portuguesa no seu todo, fez-se, em simultâneo, através do reforço da orientação para os mercados externos e do aumento da penetração das importações, intermédias e finais, no mercado doméstico.

Em termos globais a abertura da indústria, entre 1995 e 2018, foi um pouco mais dinâmica nas exportações, onde o seu peso relativo na produção (X/VBP) passou de 27,4% para 48,0%, do que nas importações, cujo penetração no mercado doméstico [$M/(VBP-X+M)$] passou de 32,1% para 49%.

As fileiras industriais com maior peso na especialização, em termos do valor acrescentado, metálica e têxtil, vestuário e calçado evoluíram na proximidade dos indicadores médios da indústria:

- A internacionalização dos serviços transacionáveis, menos expressiva que a da produção industrial, fez-se, nos dois movimentos através de uma geometria variável nas velocidades setoriais, com destaque para o dinamismo do turismo e dos serviços às empresas.

Em termos globais a abertura dos serviços transacionáveis, entre 1995 e 2018, foi bastante mais dinâmica nas exportações, onde o seu peso relativo na produção passou de 15,4% para 27,2%, do que nas importações, cuja penetração no mercado doméstico passou de 13,9% para 18,2%.

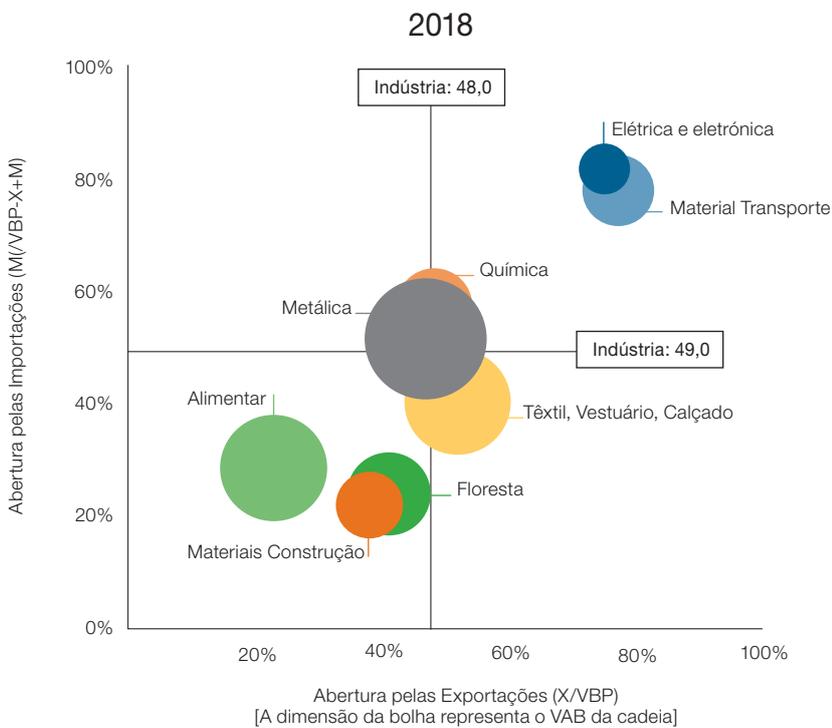
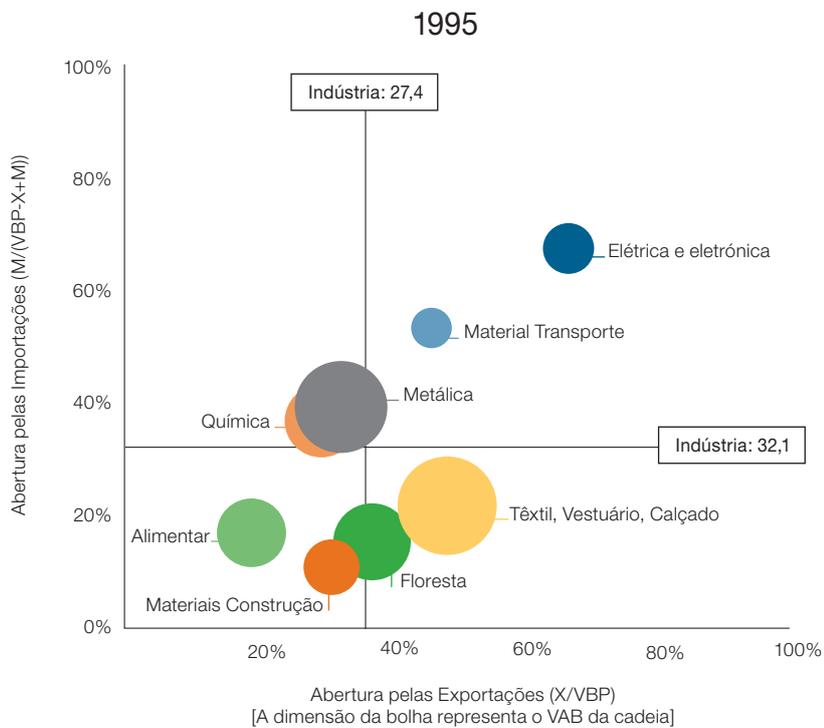
Nenhum grupo de serviços evoluiu na proximidade dos indicadores médios dos serviços, indiciando a referida diversidade de ritmos.

²⁵ As formas de concretização dos referidos modelos de negócio, nomeadamente no comércio alimentar e misto, no comércio associado à moda ou à casa e no comércio especializado, envolveram diferenças substanciais na dimensão do abastecimento internacional e na própria articulação com a produção nacional.

Figura 18

A INTERNACIONALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL
AS DINÂMICAS DE ABERTURA PELAS EXPORTAÇÕES E PELAS IMPORTAÇÕES

(Evolução da orientação exportadora e da penetração das importações no mercado doméstico, em %)

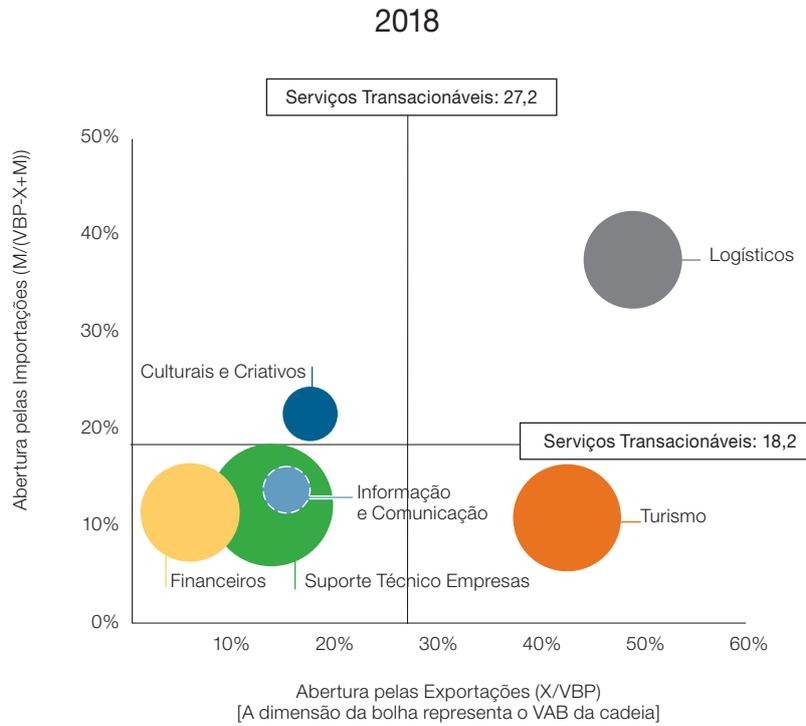
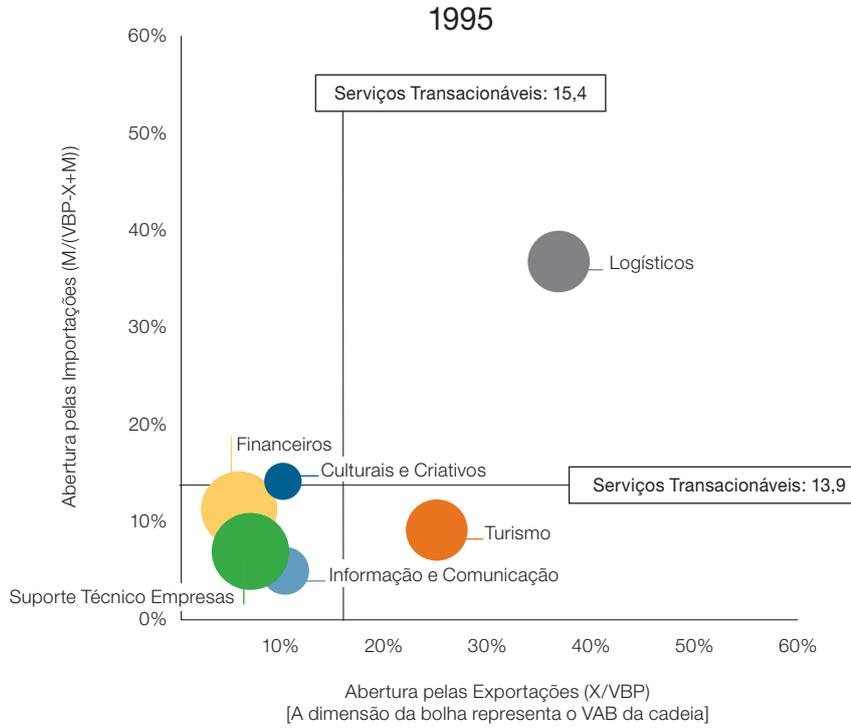


Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 19

A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS
AS DINÂMICAS DE ABERTURA PELAS EXPORTAÇÕES E PELAS IMPORTAÇÕES

(Evolução da orientação exportadora e da penetração das importações no mercado doméstico, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

O aumento do conteúdo importado da produção nacional nas grandes funções macroeconómicas no período 1995-2018, embora com dimensões muito diferenciadas (cf. Figura 20), foi expressivo, tendo sido alimentado por movimentos mais gerais em ação na globalização dos mercados e das economias.

Como referido, esses movimentos envolvem as importações intermédias, no quadro do desenvolvimento das cadeias de valor globais fragmentadas em atividades localizadas em múltiplas economias nacionais, que aceleraram o crescimento do comércio internacional de bens intermédios²⁶.

A inserção da economia portuguesa no movimento mais geral de busca de preços mais baixos aberto pela aceleração da globalização, que envolveu, sobretudo, as importações finais, não deve, no entanto, deixar de ser considerado como tendo uma importante função de catalisação, através dos efeitos de uma concorrência acrescida e alargada, da pressão para o aumento do conteúdo importado da produção nacional.

A globalização dos mercados e das cadeias de valor conduziu, generalizadamente, no mundo mais industrializado, a processos vulgarmente designados como de “desindustrialização” que, como sabemos, estão associados a um forte ritmo de crescimento, industrial em primeiro lugar, mas não só, no mundo emergente, com a China à cabeça, mas abrangendo, sucessivamente um número muito mais alargado de economias.

A “desindustrialização”, muito desigual nas suas múltiplas expressões nacionais, setoriais e regionais, gerou não só descontentamentos significativos, como perdas de coerência económica e social, com reflexos políticos e eleitorais evidentes.

No plano mais específico deste estudo, a “desindustrialização” das economias mais desenvolvidas, veio colocar novos problemas e desafios ao desenvolvimento da competitividade económica nas principais atividades. Para o comércio e os serviços, a questão chave corresponde à compreensão de que a desarticulação das relações entre a evolução dos mercados domésticos e dos mercados externos, tal como a redução das interações intersetoriais, comprometem quer a sua centralidade na promoção das formas mais inovadoras, estratégicas e dinâmicas de competitividade, quer a relevância do seu papel na intermediação entre dinâmicas de oferta e de procura e entre fatores tangíveis e intangíveis, determinantes para a promoção da eficiência coletiva.

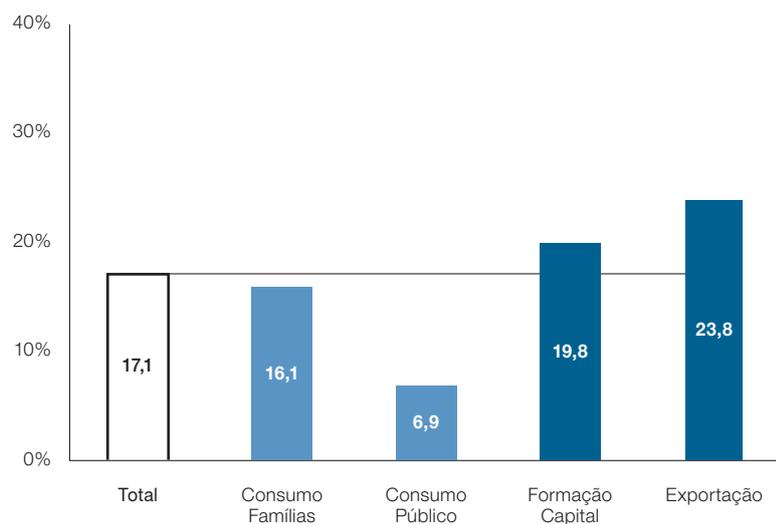
O conteúdo importado da produção nacional subiu, entre 1995 e 2018, no conjunto da economia portuguesa, de 17,1% para 20,8%, sob o impulso de mudanças centradas em duas grandes funções macroeconómicas: a formação de capital, onde aumentou de 19,8% para 22%, e, sobretudo, na exportação, onde aumentou mais expressivamente de 23,8% para 30,7%.

²⁶ Transformação que, à saída da pandemia da Covid-19, originou múltiplos estrangulamentos nas cadeias de abastecimento expondo a reduzida resiliência de muitas formas de globalização tomadas até então de uma forma relativamente ligeira e com uma subavaliação dos seus verdadeiros riscos potenciais.

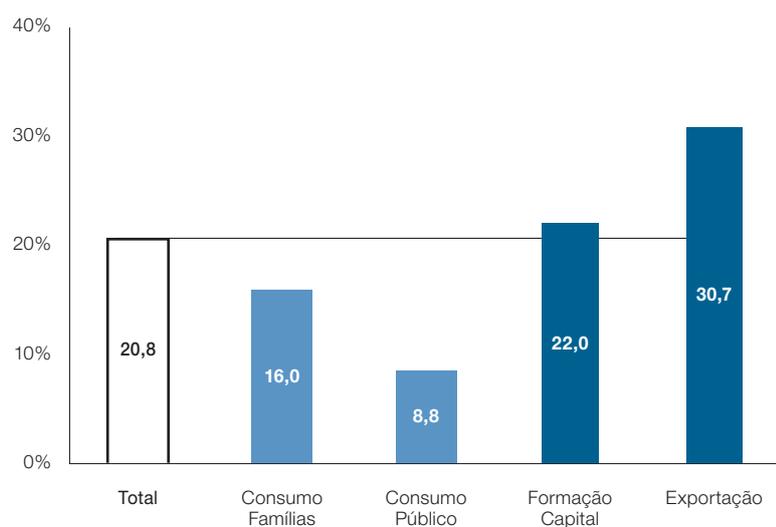
Figura 20

**A EVOLUÇÃO DO CONTEÚDO IMPORTADO DA PRODUÇÃO NACIONAL
POR GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS**
(Peso das importações no valor bruto da produção, em %)

1995



2018



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

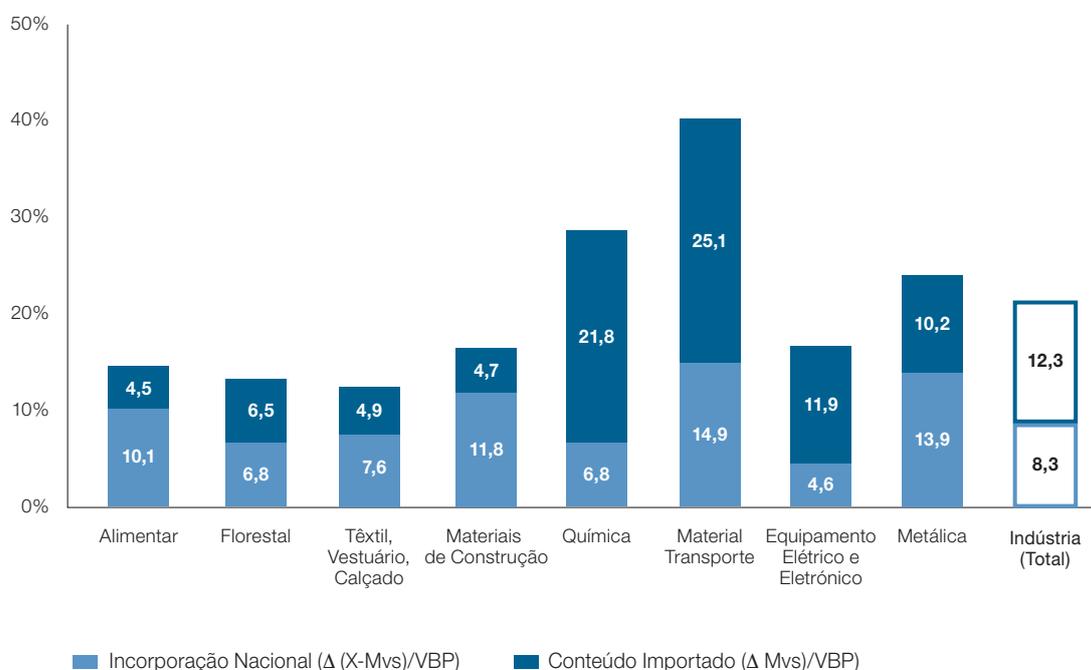
Os limites do reforço mais recente da internacionalização da economia portuguesa podem ser facilmente revelados através da decomposição do indicador convencional do seu grau de abertura medido com base na evolução das exportações brutas, identificando o contributo, nessa evolução, de cada uma das suas componentes, isto é, a incorporação nacional de valor acrescentado, por um lado, e o conteúdo em importações, por outro lado.

A evidência empírica da decomposição da variação do grau de abertura nas diferentes fileiras industriais na indústria portuguesa entre 1995 e 2018 (cf. Figura 21) revela que, num aumento do grau de abertura da indústria portuguesa, tomada no seu conjunto, em 20,6%, o contributo do conteúdo importado da produção (12,3%) foi muito superior ao contributo da incorporação de valor acrescentado nacional (8,3%).

A mesma evidência empírica situa as fileiras mais internacionalizadas (química, elétrica e eletrónica e material de transporte) como aquelas onde o contributo das importações foi claramente superior ao contributo do valor acrescentado na abertura pelas exportações brutas, ao contrário das fileiras de valorização de recursos endógenos (alimentar, floresta e materiais de construção) onde o contributo do valor acrescentado foi mais expressivo

Figura 21

A DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DO GRAU DE ABERTURA DA INDÚSTRIA NO PERÍODO 1995-2018 E MEDIDO PELAS EXPORTAÇÕES BRUTAS (X/VBP)
(Contributo do conteúdo importado e da incorporação nacional de valor acrescentado, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TiVA e WIOD.

A aceleração mais recente da abertura externa da economia portuguesa envolveu os bens e os serviços, fez-se com um agravamento do conteúdo importado quer na produção nacional, em especial nas exportações, quer na satisfação da procura final e revelou limitações importantes na configuração das atividades concretas localizadas na economia portuguesa nas cadeias de valor que apresentam globalmente uma maior intensidade tecnológica e digital.

A natureza da inserção e do posicionamento nas cadeias de produção e distribuição mais globais, nomeadamente no que respeita à proximidade ou afastamento dos principais eixos de criação de valor, assume um papel determinante na evolução da competitividade económica que, pelo seu lado, obriga ao desenvolvimento de novas abordagens quer das políticas económicas, quer das estratégias empresariais, capazes de se afastarem de abordagens demasiado genéricas e de articularem as dimensões micro e macroeconómicas, centrando-se na viabilização e aceleração das ações exigidas pela adoção dos novos fatores de competitividade e crescimento económico.

3. O CAMINHO DA PREPONDERÂNCIA DOS SERVIÇOS NA ECONOMIA PORTUGUESA ATRAVÉS DOS SEUS SEGMENTOS MAIS RELEVANTES

A afirmação das realidades da terciarização do consumo e da servitização da produção na economia portuguesa, sendo inquestionável, ainda não conseguiu equilibrar globalmente um processo de “destruição criadora” para reforçar de forma sustentada a competitividade do tecido empresarial e de melhorar duradouramente, quer os níveis de rendimento da população, quer a justiça na repartição da riqueza produzida, quer, ainda, o nível e qualidade do investimento público e privado.

Os serviços coletivos expandiram-se significativamente na economia portuguesa, primeiro em função da democratização da sociedade, com o alargamento muito substancial do acesso da população aos serviços de educação e saúde, depois em função do acesso aos fundos estruturais europeus, que permitiram a construção de redes nacionais relativamente densas de infraestruturas físicas de suporte que alargaram o próprio âmbito dos serviços sociais.

Os primeiros problemas de convergência europeia da economia europeia, revelados com clareza na viragem para o século XXI, marcaram o fim dessa expansão e o surgimento de progressivas dificuldades na garantia da sua qualidade, em ligação com as dificuldades orçamentais do Estado que alimentaram défices excessivos e empurraram a dívida pública para níveis muito elevados. O contributo dos serviços coletivos para a criação de riqueza e para o crescimento da economia portuguesa conheceu, neste quadro, razoáveis oscilações e insuficiências ao longo do período 1995-2018.

Os serviços mercantis, onde se incluem as atividades de comércio e distribuição, conheceram, pelo seu lado, uma forte e contínua expansão que permitiu aumentar drasticamente, como vimos, o respetivo contributo para a criação de valor na economia portuguesa.

A expansão dos serviços mercantis foi mais rápida até aos anos 90, sob o impulso da terciarização do consumo, seja em função do dinamismo da procura de serviços ao consumo, seja em função do dinamismo do investimento e da oferta das novas formas de organização da chamada distribuição moderna, no comércio alimentar e misto e nos vários tipos de comércio especializado.

A expansão dos serviços mercantis registou, depois, quer um ritmo um pouco menos rápido, quer uma orientação externa muito mais significativa, com o dinamismo dos serviços empresariais e dos serviços associados ao turismo e ao lazer a assumir o protagonismo no impulso à expansão da relevância dos serviços na economia portuguesa.

Os serviços mercantis tornaram-se, no quadro do amadurecimento destes processos, mais relevantes do que todas as outras atividades juntas, nos anos 80, alcançaram, no peso relativo do contributo para o VAB da economia portuguesa, um valor duplo do de todas as outras atividades económicas, a meio da primeira década do século XXI, e praticamente triplo no final da segunda década deste século.

O expressivo movimento global de terciarização da economia portuguesa não pode ser considerado como excessivo, até porque a promoção de um efetivo crescimento económico, suscetível de aumentar de forma sustentada quer a produtividade, quer os salários reais, exige um reforço dos serviços mais inovadores e de maior alcance na difusão dos efeitos competitivos mais dinâmicos e distintivos articulando muito mais intensamente o desempenho no mercado doméstico e nos mercados internacionais.

O expressivo movimento global de terciarização deve, sim, ser considerado como portador de desequilíbrios económicos e sociais muito relevantes e de limitações competitivas apreciáveis que, não sendo corrigidos nem superadas, travam e distorcem o desenvolvimento estrutural da economia portuguesa.

Duas características devem ser especialmente destacadas, no quadro destes desequilíbrios e limitações. São elas:

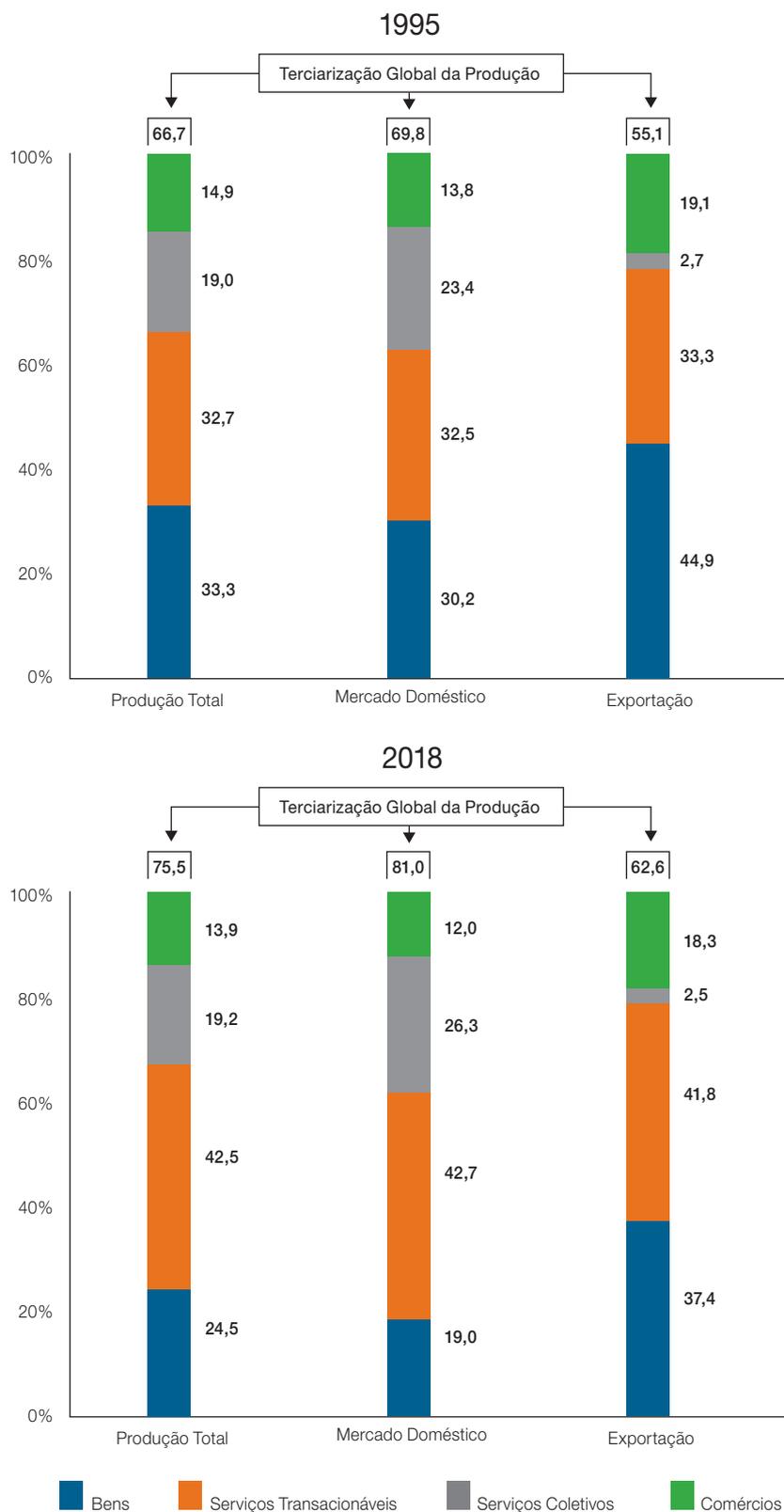
- Os processos de terciarização em curso na economia portuguesa têm refletido, muito mais, alterações na configuração da procura final, do que alterações na configuração das interações empresariais com reflexo positivo na qualidade e competitividade dos processos de produção e distribuição dos bens e serviços. Os processos de terciarização têm-se desenrolado, assim, mais à *superfície*, isto é, modernizando formas de organização e comportamentos dos agentes económicos, do que em *profundidade*, isto é, melhorando substancialmente a competitividade das empresas, o poder de compra e as opções das famílias e a própria eficiência dos serviços públicos;
- Os processos de terciarização em curso na economia portuguesa comportam, nos seus ritmos, um desequilíbrio visível, sendo bem mais expressivos na transformação do consumo do que na transformação da produção. O comércio e os serviços tornaram-se na principal atividade na economia portuguesa, mas, muito mais, através do forte dinamismo da terciarização do consumo do que pela dimensão alcançada pelo processo de aprofundamento da servitização da produção, ainda bastante restrito e localizado num número limitado de atividades.

Os resultados da análise da terciarização da economia portuguesa no período 1995–2018, num plano global, distinguindo os movimentos registados ao nível do comércio, dos serviços transacionáveis e dos serviços coletivos (cf. Figura 22), podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- A terciarização da produção na economia portuguesa alargou-se e aprofundou-se, entre 1995 e 2018, passando o contributo do comércio e serviços para a geração de valor acrescentado, em termos globais, de cerca de dois terços (66,7%) para cerca de três quartos (75,5%);
- A terciarização da produção permaneceu mais forte na satisfação da procura doméstica, onde o seu contributo para o VAB total, passou de 69,8% para 81,0%, do que na satisfação da procura externa, onde evoluiu de 55,1% para 62,6%, refletindo a relevância das exportações industriais;

Figura 22

A TERCIARIZAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA (1995-2018)
(Peso Relativo dos Serviços no VAB total gerado no conjunto da Economia, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

- A evolução do contributo dos serviços transacionáveis para o aprofundamento da terciarização da produção na economia portuguesa, com valores muito semelhantes no mercado doméstico e na exportação, em torno de 33%, em 1995, e de 42%, em 2018, sugere que esse processo se terá configurado muito mais como um movimento de natureza transversal, na densificação dos serviços, associado quer ao desenvolvimento tecnológico e à digitalização, que exigem serviços de programação, assistência e manutenção mais intensivos, quer ao suporte de forças de vendas mais relevantes, utilizando canais diversificados.

A uniformização da intensidade do aprofundamento da terciarização da produção sugere, por outro lado, que esse processo não se terá configurado como um conjunto de movimentos específicos e localizados orientados para a transformação dos fatores dinâmicos da competitividade, para a diferenciação dos produtos ou para a exploração do capital intangível;

- A evolução da configuração das principais atividades terciárias reflete, também, duas características da economia portuguesa que apresentam uma relativa continuidade.

A primeira corresponde à lógica de inserção dos serviços na esfera mercantil. A economia portuguesa tem comportado uma limitada cooperação entre o setor público e o setor privado que se traduz, nomeadamente nas áreas da educação, da saúde e da ação social, numa grande preponderância dos serviços coletivos públicos e sociais.

A segunda corresponde à lógica do posicionamento nas cadeias de produção e distribuição. A economia portuguesa tem comportado uma reduzida extensão e diversidade dos fornecimentos intermédios domésticos (equipamentos, bens e serviços) nos seus processos produtivos (cadeias de “cauda curta”), que tende a limitar o desenvolvimento do terciário para o sistema produtivo face ao desenvolvimento do terciário para a procura final.

3.1. A EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO INTERNA DAS ATIVIDADES DE COMÉRCIO E SERVIÇOS NA ECONOMIA PORTUGUESA

Analisada a transformação estrutural da economia portuguesa ao nível da evolução da sua especialização setorial, da organização das suas cadeias de produção e distribuição e da configuração das grandes funções macroeconómicas e fundamentada a importância e significado da sua relevante terciarização, ao longo das últimas três décadas, importa, agora, analisar o papel dos diferentes grupos de atividades de comércio e serviços no quadro daquela transformação estrutural mais global.

A metodologia das secções produtivas permite construir uma análise estruturada pelo cruzamento entre os principais grupos de atividade no conjunto do comércio e serviços (cf. Quadro 2) e o respetivo papel na configuração das grandes funções macroeconómicas, onde a função de exportação, também permite tratar especificamente a satisfação quer da procura externa, quer da procura doméstica.

Quadro 2

A SEGMENTAÇÃO DO COMÉRCIO E DOS SERVIÇOS ADOTADA

Serviços à Produção	
[Comunicação]	Telecomunicações, Correio
[Informação]	Tecnologias e Serviços de Informação
[Financeiros]	Banca e Seguros
[Suporte Científico e Técnico]	Atividades profissionais, científicas e técnicas
Serviços Mistos	
[Energia e Ambiente]	Eletricidade, Gás, água, Saneamento
[Mobilidade e Logísticos]	Transportes, Armazenagem e Serviços de suporte
Serviços ao Consumo	
[Turismo]	Alojamento e Restauração
[Culturais e Criativos]	Publicações, Audiovisual e atividades de difusão, Artes e Lazer
[Pessoais]	Serviços pessoais e domésticos, Outros serviços
Serviços Coletivos	
[Administrações]	Administração pública
[Educação]	Educação
[Saúde e Sociais]	Saúde humana, Trabalho social
Serviços Imobiliários	
	Atividades imobiliárias e rendas
Comércios	
	Comércio por grosso e a retalho

O desenvolvimento dos serviços caracteriza-se, aliás, pelo reforço da sua transversalidade, isto é, alargando do seu campo de aplicação e esbatendo as fronteiras de diferenciação entre os seus diferentes segmentos.

O próprio comércio, nas suas diferentes formas, organiza-se, crescentemente numa lógica onde a prestação de serviços ganha peso sobre a obtenção de uma estrita margem de comercialização, tal como as atividades logísticas vão acumulando a capacidade de prestar serviços, mais e menos sofisticados, pré e pós-venda, muito para além das tarefas estritas de transporte e armazenagem²⁷.

O comércio e os serviços tendem, neste quadro, a convergir em torno de certas características centrais nos respetivos modelos de negócio e, também, em torno da diversificação dos respetivos clientes, isto é, surgindo, em maior ou menor grau, como serviços mistos ou híbridos do ponto de vista da tradicional separação entre serviços ao consumo e serviços à produção.

O avanço dos serviços mistos corresponde, aliás, ao próprio avanço da relevância do mundo urbanos, garantindo o desenvolvimento das infraestruturas e redes, na energia e ambiente e na mobilidade e logística, que permitem a aglomeração de pessoas e empresas em cidades de maior dimensão.

²⁷ Esta evolução do comércio e serviços, não se deve, no entanto, principalmente, à globalização dos mercados e ao correspondente aumento do peso relativo do abastecimento internacional de matérias-primas e outros materiais, de bens intermédios e de bens finais, mas, mais, à inversão do sentido na organização das cadeias de produção e distribuição, onde prioridade da resposta à procura se impôs às dinâmicas autónomas de oferta, e onde os ritmos económicos se aceleraram, com a “resposta rápida” (*just-in-time*), e os ciclos de vida das tecnologias se encurtaram.

O cruzamento entre a segmentação vertical dos serviços e o seu alinhamento horizontal, na configuração das quatro grandes funções macroeconómicas (consumo privado, consumo coletivo, formação de capital e exportação), adotado neste capítulo, permite enfrentar aquela evolução obtendo a evidência empírica necessária para caracterizar, com rigor, a evolução da dinâmica e relevância assumida pelos diferentes segmentos na estruturação interna do comércio e dos serviços, no período 1995-2018.

Os resultados obtidos, centrados na determinação quer do peso relativo de cada segmento no valor acrescentado gerado no conjunto das atividades no comércio e serviços, quer do respetivo ranking, (cf. Figuras 23 a 28), podem ser sistematizados nos seguintes traços principais²⁸:

- Ao nível do comércio e serviços, no seu conjunto, encontramos um quadro de mudança, na medida em que nenhum dos segmentos de serviços considerados manteve, em 2018, o seu ranking de 1995.

Os segmentos que melhoraram a sua posição no ranking foram, por ordem decrescente, os serviços à produção, passando de 2º para 1º, os serviços imobiliários, passando de 4º para 3º, os serviços ao consumo, passando de 5º para 4º, os serviços mistos, passando de 6º para 5º e os serviços de saúde, passando de 8º para 7º.

Os segmentos que viram a sua posição no ranking regredir foram os comércios, passando de 1º para 2º, a administração pública, passando de 3º para 6º, e os serviços de educação, passando de 7º para 8º.

A turbulência, traduzida na alteração de todos os rankings, não foi, no entanto, acompanhada por alterações especialmente intensas nos contributos para o valor acrescentado bruto:

- Considerando, apenas, as atividades direta e indiretamente associadas ao consumo privado, encontramos uma razoável estabilidade, perturbada pela troca de posições entre os comércios, que passam de 1º para 3º, e os serviços imobiliários, que passam de 3º para 1º.

A principal transformação foi alimentada pela forte subida das rendas imputadas, como serviço prestado aos ocupantes proprietários, na sequência do não menos forte aumento do acesso à habitação com base no modelo de crédito hipotecário com juros variáveis em níveis historicamente muito baixos, em ação desde os anos 90 do século XX.

²⁸ O foco, nesta análise, não é o da dimensão alcançada pelo processo global de terciarização da economia portuguesa que, como vimos, foi expressiva. O foco é o da análise interna ao conjunto das atividades do comércio e serviços, para perceber se estamos perante um movimento relativamente uniforme ou relativamente diferenciado entre os vários segmentos considerados.

O progresso (retrocesso) do ranking ou o aumento (redução) do contributo do segmento para o valor acrescentado gerado globalmente no comércio e serviços, significa, assim, que esse segmento apresentou um dinamismo maior (menor) que o do conjunto das atividades terciárias.

O menor dinamismo no conjunto do comércio e serviços não significa necessariamente perda de posições no conjunto da economia. Aliás, como vimos (capítulo 2.1.1) só o segmento dos comércios perdeu algum peso no VAB total entre 1995 e 2018, o que significa que todos os segmentos dos serviços reforçaram a sua posição na economia nacional.

O modelo de acesso à habitação com base em crédito hipotecário (ocupante proprietário), por oposição ao modelo de acesso à habitação com base em arrendamento (ocupante arrendatário) gera uma restrição de longo prazo sobre o crescimento do consumo das famílias (o serviço financeiro, juros e amortização, do investimento imobiliário), que justifica a referida estabilidade, do peso relativo dos vários segmentos no respetivo contributo para o valor acrescentado gerado na satisfação da procura doméstica de consumo (ligeira subida dos serviços ao consumo, ligeira descida dos serviços à produção, descida mais significativa dos comércio);

- Considerando sucessivamente as restantes funções macroeconómicas (consumo coletivo, formação de capital e exportação) encontramos uma visível estabilidade nos rankings dos diferentes segmentos de serviços considerados, na sua evolução entre 1995 e 2018.

Ao nível do consumo coletivo destaca-se o maior dinamismo dos serviços mistos, refletindo o avanço das realidades urbanas, e o movimento oposto, entre os serviços de saúde (aumento) e os serviços de educação (diminuição), na evolução do respetivo contributo para o VAB total do comércio e serviços, refletindo o envelhecimento da população.

Ao nível da formação capital destaca-se, no contributo para o VAB total do comércio e serviços, o aumento dos serviços à produção e a diminuição dos comércio.

Ao nível da exportação, destaca-se, pelo seu lado, o avanço dos serviços ao consumo, associados ao turismo, e, em menor grau, dos serviços mistos, acompanhado do recuo dos comércio.

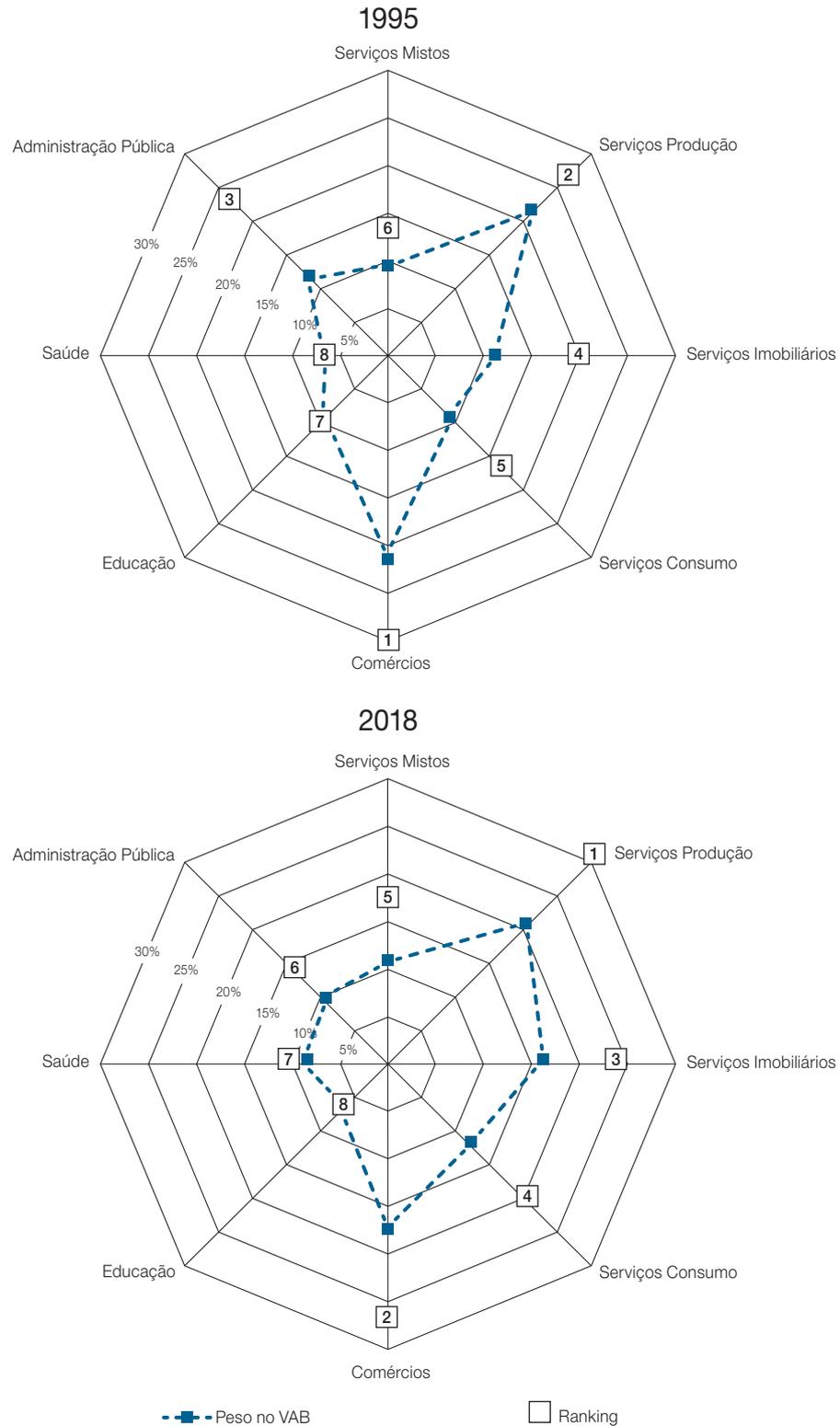
- A decomposição da evolução da geração de valor acrescentado no comércio e serviços, cruzando os diferentes tipos de serviços e as diferentes funções macroeconómicas, voltamos a encontrar oscilações relevantes ao nível dos rankings.

Os segmentos que melhoraram a sua posição no ranking foram, por ordem decrescente, os serviços imobiliários associados à função consumo, passando de 4º para 1º, os serviços ao consumo, também associados à função consumo, passando de 6º para 5º, os serviços à produção na função exportação, passando de 8º para 6º e os serviços ao consumo na função exportação, passando de 14º para 9º.

Os segmentos que viram a sua posição no ranking regredir foram os comércio na função consumo, passando de 1º para 3º, a administração pública na função consumo coletivo, passando de 3º para 4, os serviços de educação na função consumo coletivo, passando de 5º para 8º, e os serviços à produção na função formação de capital, passando de 11º para 13º.

Figura 23

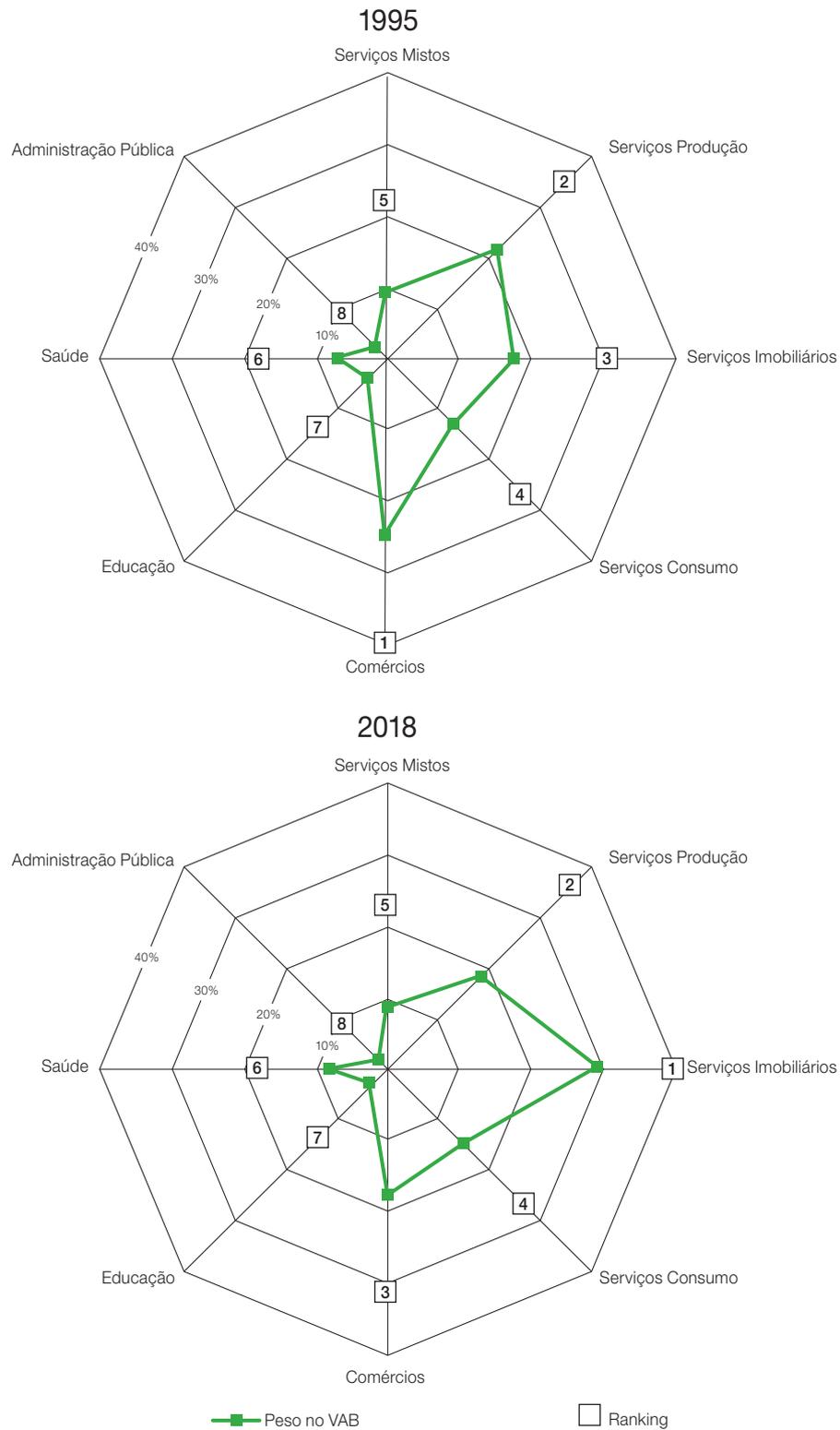
OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
 (Conjunto da Economia, Grupos de Serviços, hierarquia e Peso relativo, em % no VAB)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 24

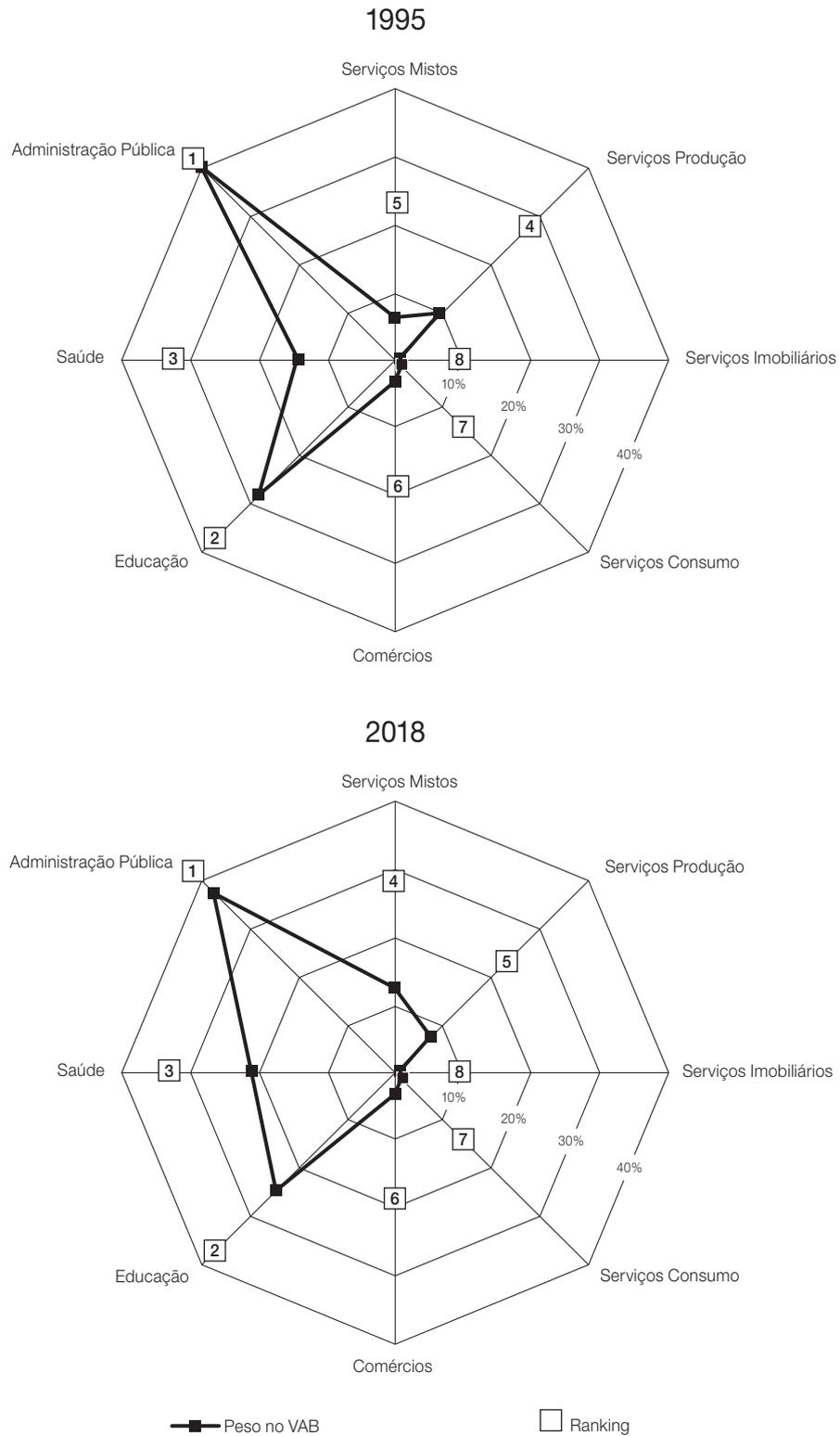
OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
 (Consumo Privado, Grupos de Serviços, hierarquia e peso relativo, em %, no VAB)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TIVA e WIOD.

Figura 25

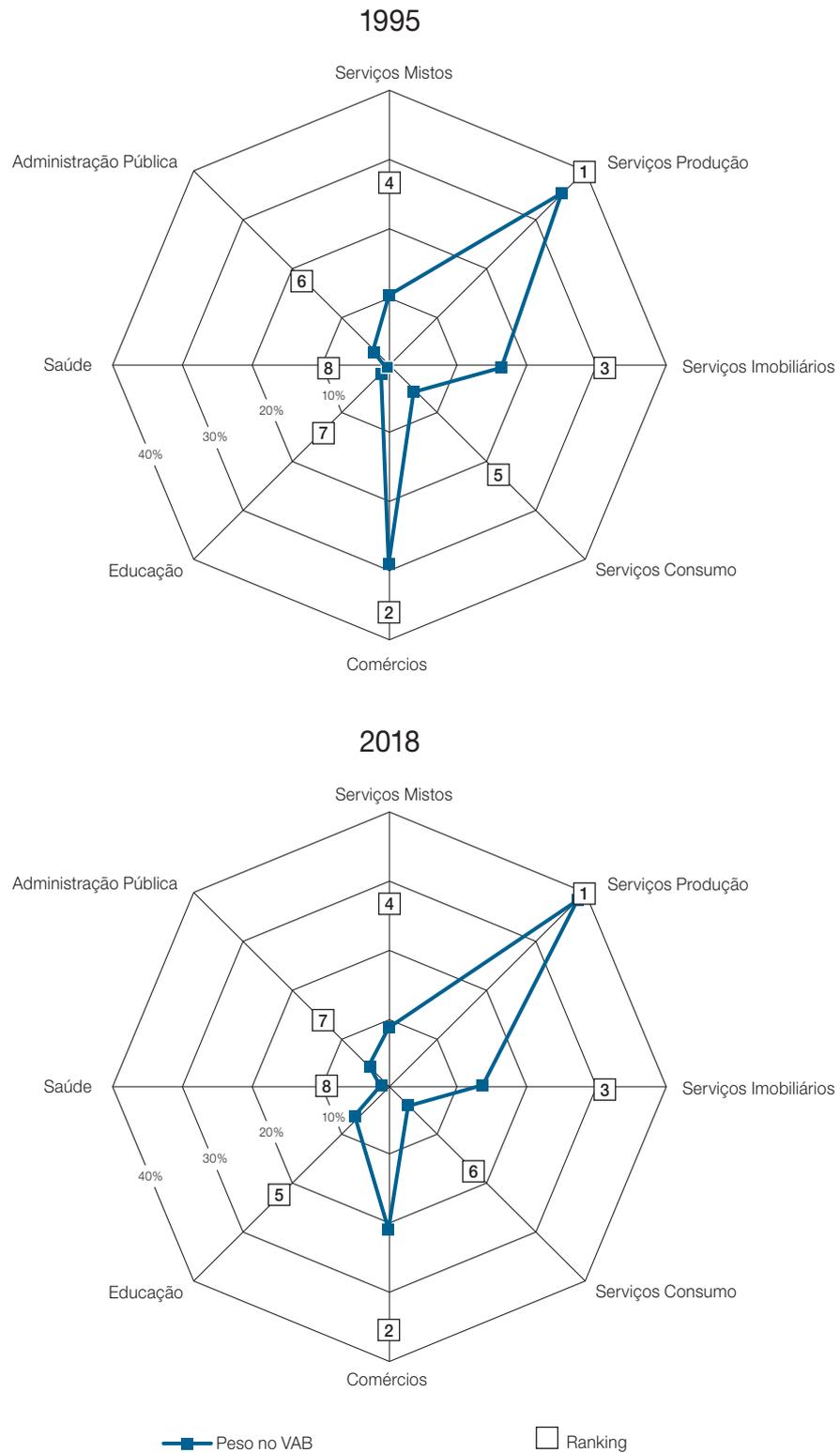
OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
 (Consumo Coletivo, Grupos de Serviços, hierarquia e peso relativo, em %, no VAB)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 26

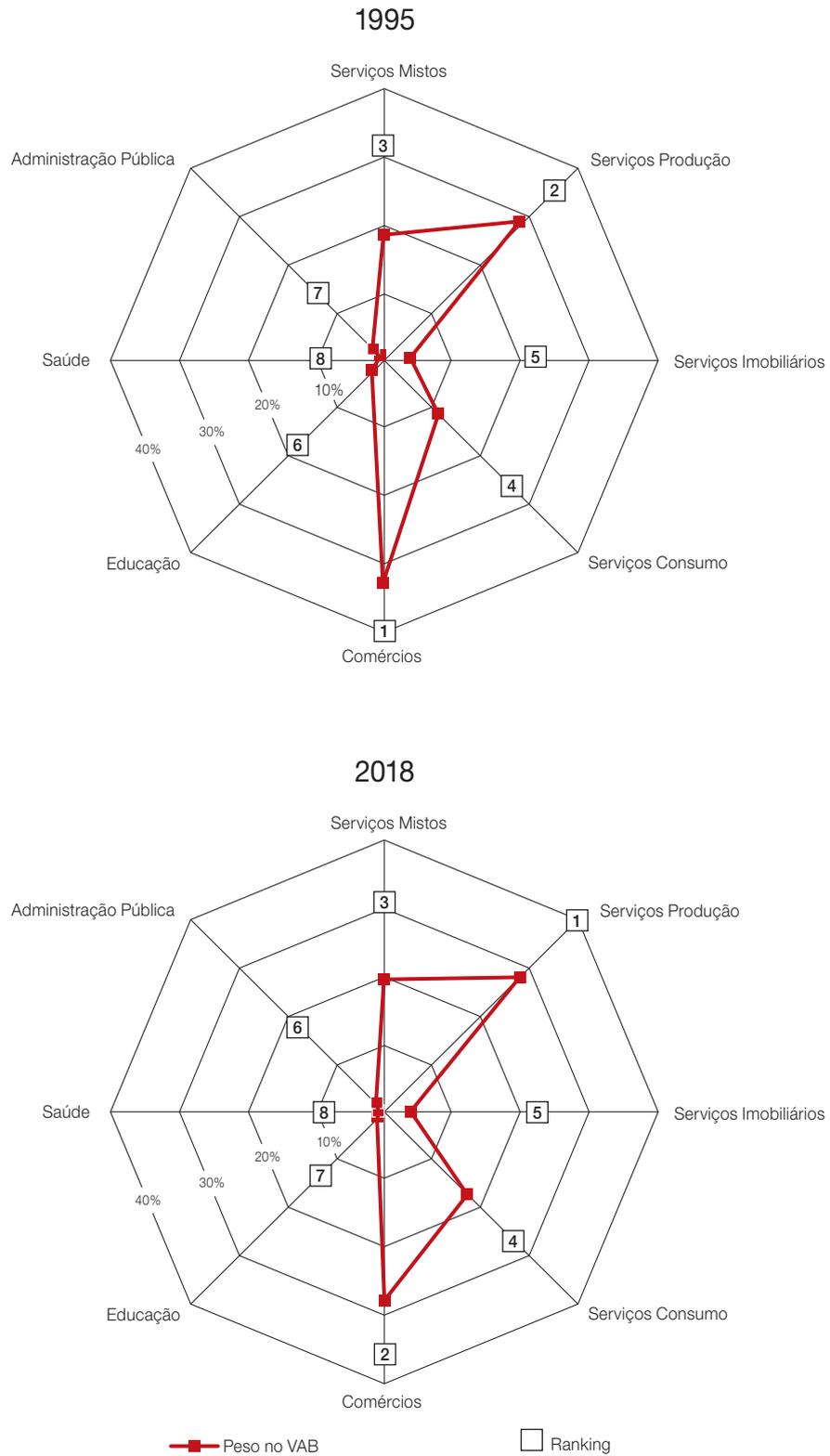
OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
 (Formação de Capital, Grupos de Serviços, hierarquia e peso relativo, em %, no VAB)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 27

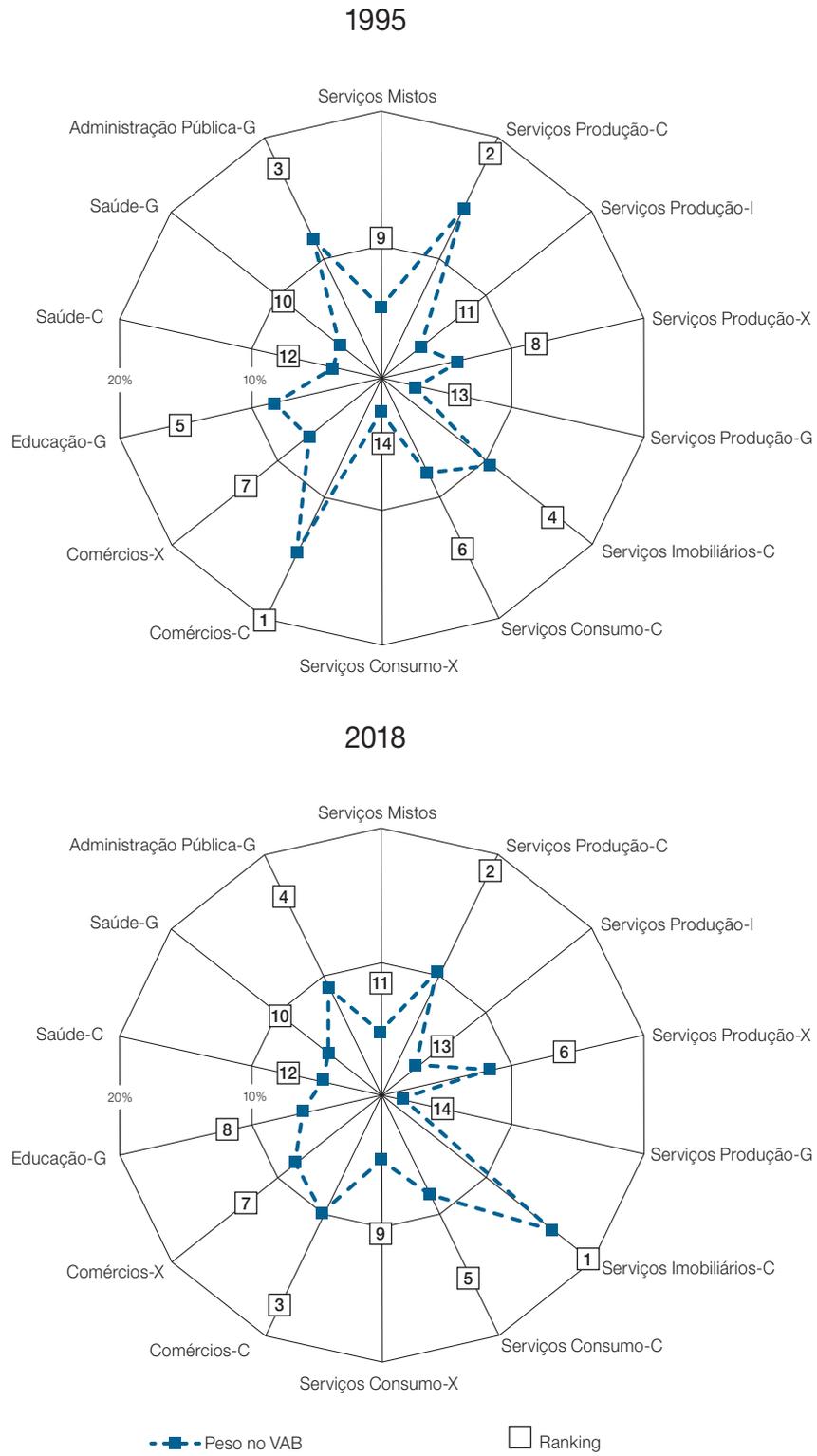
OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
 (Exportação, Grupos de Serviços, hierarquia e peso relativo, em %, no VAB)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 28

OS SERVIÇOS NA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL DA ECONOMIA PORTUGUESA
 (VAB, Grupos de Serviços por funções macroeconómicas, hierarquia e peso relativo, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

O primado da estabilidade dos rankings, revelado pela análise da evolução da composição da estrutura interna de geração de valor acrescentado no conjunto das atividades de comércio e serviços, no período 1995–2018, favorece a conclusão de que a expressiva terciarização da economia portuguesa se fez através de um movimento relativamente global e uniforme enquadrado por tendências económicas e sociais suficientemente pesadas e transversais como, nomeadamente:

- A afirmação dos modos de vida urbanos, com desafios próprios de múltiplas formas de mobilidade de pessoas, bens, serviços e informação, que abriam espaço para o desenvolvimento de novos formatos comerciais e de novas atividades de suporte logístico, favorecendo a terciarização;
- O envelhecimento da população, com novos desafios para os sistemas de saúde e de segurança social e, portanto, para a sustentabilidade das finanças públicas, mas, também, com novos impulsos para a reestruturação dos serviços coletivos e o aprofundamento da terciarização;
- A centralidade do consumo na estruturação dos quotidianos e das expectativas de progresso das populações, arrastada pela organização das economias em mercados crescentemente globalizados e potenciada com possibilidades muito alargadas de difusão internacional de padrões de consumo bastante diferenciados na sua qualidade, gama e preço.

A fragmentação das cadeias de produção e distribuição no seio de redes mundiais, viabilizada pela digitalização, permitiu alcançar quer ganhos de produtividade muito relevantes, quer o acesso a reservas muito alargadas de trabalho com baixos salários, nomeadamente no chamado mundo emergente, alimentou poderosamente a instalação desta nova centralidade do consumo sem, no entanto, garantir, à escala territorial regional e nacional, uma evolução convergente entre o dinamismo da oferta e o dinamismo da procura suportada em poder de compra adicional.

Compreende-se que, neste quadro onde se produziu uma forte convergência mundial na difusão de um núcleo-duro de bens e serviços, relativamente vasto, com preços relativos muito favoráveis e promovido por instrumentos de marketing digital muito eficazes e estreitamente articulados com o avanço das indústrias culturais, se tenha alterado decisivamente a relação entre os mercados domésticos e os mercados internacionais e, sobretudo, se tenha tornado bem mais vasta e complexa a gama dos serviços ao consumo.

- A prevalência de um modelo de acesso à habitação baseado, não no dinamismo do mercado de arrendamento, mas na proliferação da aquisição financiada por crédito hipotecário de juro variável, gerou, também, uma clara limitação no crescimento do orçamento das famílias, sujeito a uma “punção” financeira relevante associada ao serviço (juros) e amortização (reembolso do capital) da dívida contraída.

O avanço dos serviços, no período 1995–2018, fez-se, assim, num quadro de um crescimento limitado das despesas de consumo das famílias, que contribuiu para os traços de estabilidade e uniformidade encontrados.

Caixa Metodológica 6

SERVITIZAÇÃO E TERCIARIZAÇÃO

A crescente representatividade de empresas de comércio e serviços no top 500 da revista Fortune, nomeadamente entre 1995 e 2019, comprova a preponderância do setor terciário nas economias da atualidade.

A evolução do comércio e serviços é marcada por dois movimentos diferenciados. Os movimentos de “servitização” da produção (crescente importância dos serviços empresariais nas lógicas de produção de bens), por um lado, e os movimentos de “terciarização” do consumo (crescente importância dos serviços na despesa das famílias).

Estes movimentos têm-se desenvolvido, nas economias mais produtivas e dinâmicas, no contexto mais geral de uma profunda integração entre produção de bens e produção de serviços, ao longo de cadeias de valor mais longas e mais integradas.

Os serviços tornam-se, assim, uma peça central na afirmação da “economia do valor” sobre a “economia das quantidades”, seja através da ocupação de uma posição determinante na estrutura e na dinâmica dos consumos individuais, familiares e coletivos, pelo desenvolvimento dos serviços às pessoas, seja através da multiplicação de atividades enriquecedoras da adaptabilidade e flexibilidade da produção suportadas pelo conhecimento, pela tecnologia e pela informação, nomeadamente, pelo desenvolvimento dos serviços às empresas.

A terciarização das economias desenvolvidas tem-se refletido, sobretudo, na materialização de uma estratégia de alavancamento de valor dos produtos comercializados pelas empresas, por meio da oferta de serviços relacionados. Cada vez mais, as empresas fornecem os bens através de soluções incorporadas em serviços, em vez da simples venda do produto no mercado, como mercadoria. Mistura-se o tangível e o intangível numa nova proposta de valor, que é valorizada no mercado e que ultrapassa a economia do estritamente tangível.

O processo de servitização não envolve apenas a venda de serviços, em articulação com a venda de bens, mas também a forma como os serviços são utilizados na produção desses mesmos bens. A servitização contribui, deste modo, para um nítido esbatimento das fronteiras entre agricultura, indústria e serviços.

Em termos conceituais, a ideia de servitização respeita ao fenómeno pelo qual a indústria transformadora está cada vez mais articulada com os serviços, tanto ao nível do processo de produção, pela crescente compra de serviços intermédios ou incorporação de serviços em atividades internas das empresas, como ao nível do processo de venda e pós-venda, pela oferta crescente de serviços substitutos ou complementares aos bens produzidos.

Ao nível microeconómico, ao nível da empresa, existem três razões principais apontadas à aceleração do processo de servitização, transversais à incorporação, aquisição e venda de serviços por empresas produtoras de bens, primários ou industriais.

A primeira está relacionada com o objetivo de aumentar o valor intrínseco dos produtos ou dos processos de fabrico (os serviços de Investigação e Desenvolvimento podem ter como consequência a adoção de novas tecnologias que melhorem a eficiência do processo de produção, a gestão da proteção da propriedade intelectual permite valorizar ativos intangíveis).

A segunda liga-se ao objetivo de diferenciar os produtos comercializados relativamente à concorrência (com a oferta de serviços complementares a um produto, as empresas esperam aumentar o valor de mercado dos seus produtos e/ou fortalecer a relação com o consumidor).

A terceira decorre da globalização dos mercados e da intensificação e complexificação das formas de concorrência horizontal e vertical (os serviços especializados, nomeadamente jurídicos, permitem às empresas ultrapassar barreiras e restrições de acesso ao mercado ou adaptar-se com sucesso a quadros regulatórios mais exigentes).

Os processos de servitização, não podem ser exclusivamente percecionados tendo por base decisões tomadas ao nível da empresa. A servitização está relacionada quer com a fragmentação do processo de produção em diferentes fases e localizações geográficas, através de cadeias de valor, quer com o aumento dos preços relativos dos serviços, quer, ainda, com aumento da concorrência nos diversos mercados relevantes de bens que exigem melhorias competitivas, onde a diferenciação através da oferta integrada de bens e serviços se torna cada vez mais relevante.

Os estudos sobre os processos de servitização tendem a distinguir três formas diferenciadas no respetivo desenvolvimento^(a): a) a aquisição de serviços intermédios; b) a incorporação de serviços produzidos internamente no processo de produção e c) a oferta combinada de serviços complementares aos bens produzidos.

O primeiro processo identificado, a compra de serviços intermédios, não se refere apenas às atividades logísticas que ligam as diversas etapas das cadeias de valor. Muitos processos de produção incorporam, a montante, atividades de Investigação e Desenvolvimento ou design de produtos, que podem ser desenvolvidos *in house* ou adquiridos em regime de *outsourcing*.

Este conjunto de serviços intermédios também considera atividades horizontais, necessárias a qualquer empresa (como o marketing e as vendas ou a contabilidade) ou atividades verticais, que são específicas de determinados setores (como os ensaios clínicos na indústria farmacêutica).

O segundo processo identificado, a afetação interna de recursos a atividades de prestação de serviços, para além do uso de serviços intermédios, que seriam considerados serviços intermédios se fossem adquiridos em regime de *outsourcing*, envolve, sobretudo, atividades relacionadas com os departamentos de Logística e Distribuição, Marketing e Vendas, Investigação e Desenvolvimento e outras atividades de suporte.

O terceiro processo identificado, destaca a forma de servitização descrita como a oferta de cabazes combinados de bens e serviços, na tentativa de aumentar o valor incorporado das vendas. No contexto da Indústria Transformadora, a oferta de um serviço complementar a um bem pode ser essencial para o uso desse bem, como nos casos em que o fornecimento do serviço ocorre ao mesmo tempo que o bem é vendido, como por exemplo, serviços de instalação, ou durante a vida útil desse mesmo bem, como acontece com os serviços de manutenção e reparação.

O conceito de servitização oferece em relação à referência conceptual da terciarização a vantagem de captar dois elementos centrais no atual desenvolvimento dos serviços.

Em primeiro lugar a ideia de que os serviços se desenvolvem cada vez numa lógica de cadeia de valor, isto é, integrando-se em profundidade com outras tarefas e atividades, e cada vez menos de forma autónoma e estanque numa lógica estritamente setorial.

Em segundo lugar a ideia de que as exigências da procura se centram cada vez mais em produtos, “pacotes” construídos com bens e serviços bem articulados, e cada vez menos na autonomização dos bens e dos serviços produzidos em lógicas separadas.

A servitização pode ser encarada como um processo de transformação do paradigma empresarial, com as empresas a desenvolverem as capacidades necessárias para a provisão de serviços e soluções que complementem e acrescentem valor à sua oferta de bens. As empresas deixam de vender mercadorias para oferecer soluções integradas de bens, serviços, assistência e conhecimento.

O foco estratégico central desloca-se, assim, da estrita eficiência produtiva (a melhor forma de produzir o bem), para a eficácia na criação de valor (a melhor forma de satisfazer os portadores das necessidades a satisfazer, os clientes).

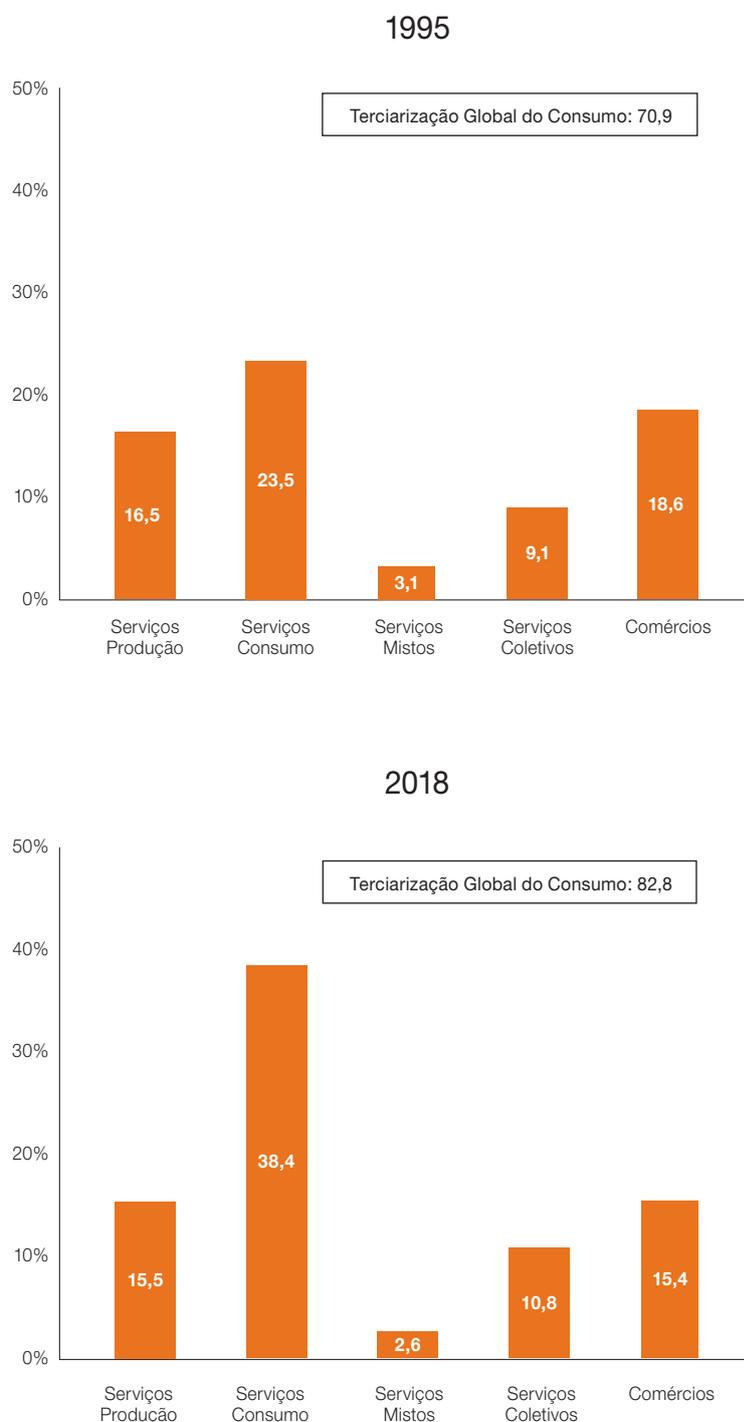
(a) Veja-se, nomeadamente, Vandermerwe, S. and Rada, J. (1988), National Board of Trade (2010) e Baines T.S., Lightfoot H.W, Benedettini, O. e Kay J.M. (2009).

3.2. A TERCIARIZAÇÃO DO CONSUMO EM AVANÇO E CONSOLIDAÇÃO

Os serviços adquiriram na economia portuguesa uma posição determinante na estrutura e na dinâmica dos consumos individuais, familiares e coletivos. A terciarização do consumo, medida pela proporção, no valor acrescentado total, incorporado direta e indiretamente no consumo privado, que é originária do comércio e serviços, reforçou-se, com clareza, passando de 70,9%, em 1995, para 82,8%, em 2018 (cf. Figura 29).

Figura 29

A TERCIARIZAÇÃO DO CONSUMO (1995-2018)
A RELEVÂNCIA ACRESCIDA DOS SERVIÇOS NOS MODELOS DE CONSUMO
(Evolução do peso relativo dos serviços no VAB incorporado no consumo, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TiVA e WIOD

Os resultados obtidos (cf. Figuras 30 e 31) na análise desagregada do avanço e consolidação da terciarização do consumo no período 1995–2018, distinguindo os movimentos registados quer ao nível do comércio, dos serviços transacionáveis e dos serviços coletivos, quer ao nível dos serviços à produção, dos serviços ao consumo e dos serviços mistos, no seio dos serviços transacionáveis, podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- A terciarização global do consumo avançou, sobretudo, ao nível dos serviços ao consumo, cujo contributo para a geração de valor acrescentado subiu de 23,4% para 38,4%.

Este dinamismo foi acompanhado pelo reforço do contributo dos serviços coletivos na geração de valor acrescentado que passou de 9,1% para 10,8%, associado, em boa medida, ao reforço das despesas em saúde.

O reforço do contributo dos serviços coletivos para a geração de valor acrescentado nas atividades associadas ao consumo, apesar das limitações crescentes no quadro remuneratório dos serviços públicos de educação e saúde, constitui, aliás, um indicador relevante dos desequilíbrios associados à reduzida articulação entre setor público e setor privado na economia portuguesa.

A consolidação da terciarização global do consumo, neste período, ficou a dever-se, assim, a um efeito de alteração da estrutura do consumo, isto é, ao aumento relativo das despesas das famílias em três componentes bem precisas: a) na hotelaria, restauração e cafés; b) na comunicação e no lazer digital, onde se articulam serviços ao consumo e à produção; e c) na saúde, nomeadamente nas despesas “*out of the pocket*” no setor privado:

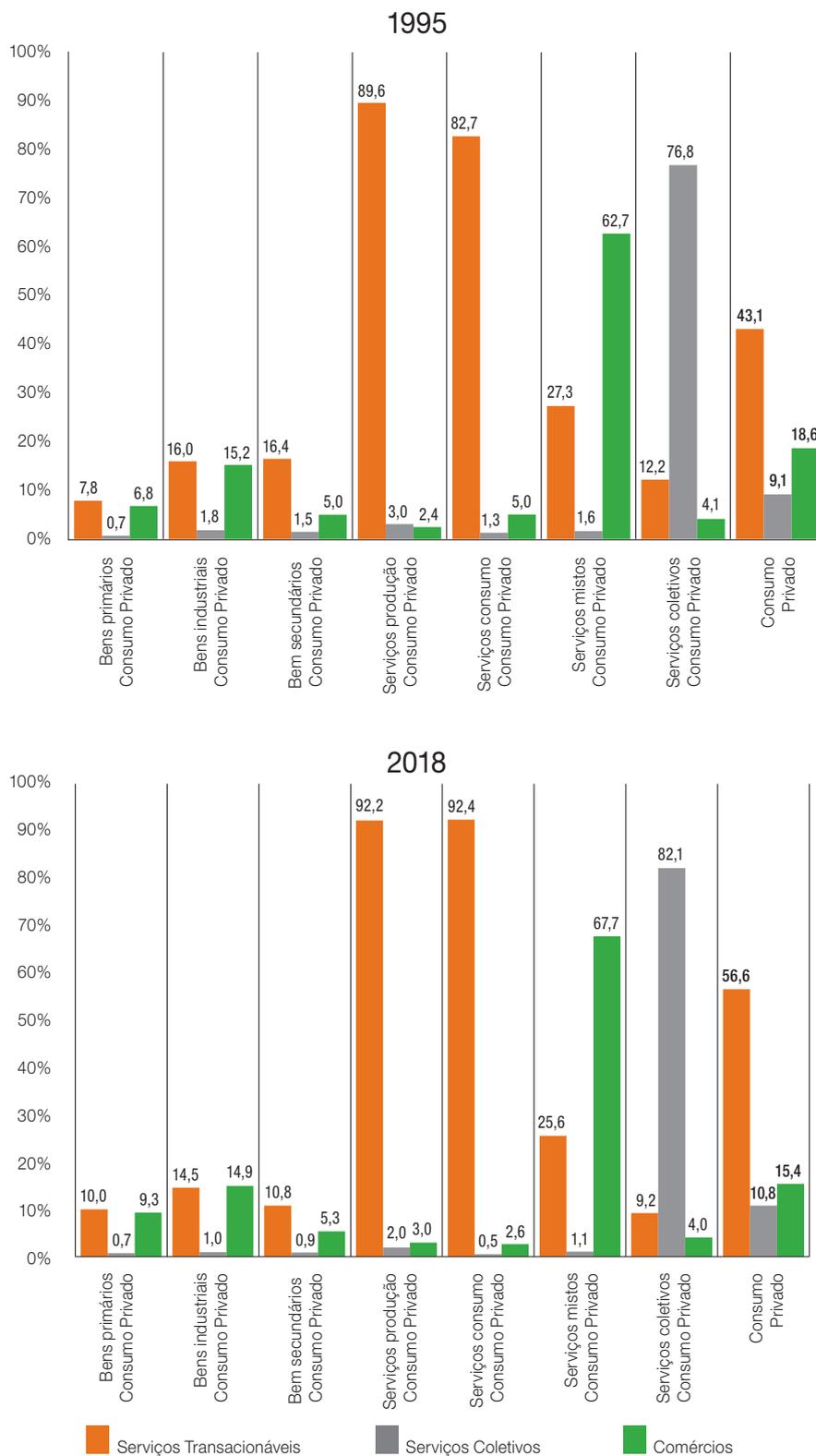
- A terciarização global do consumo avançou, também, com a densificação da incorporação de serviços transacionáveis na própria produção de serviços transacionáveis, sobretudo nos serviços ao consumo, onde o seu contributo para o valor acrescentado passou de 82,7% para 92,4%.

Os serviços transacionáveis tornaram-se, neste movimento, maioritários no contributo para a geração do valor acrescentado incorporado direta e indiretamente no consumo privado, subindo de 43,1% para 56,6%:

- A servitização, o reforço do contributo dos serviços para o valor acrescentado na produção de bens, só contribuiu para a terciarização global do consumo, na produção de bens primários destinados ao consumo privado, onde os serviços transacionáveis reforçaram a sua posição (passando de 7,8% para 10,0%), nomeadamente nos serviços à produção (passando de 5,7% para 6,8%), ao contrário do que se passou nas restantes atividades de produção de bens, onde o contributo dos serviços para a geração de valor acrescentado se reduziu ligeiramente:

Figura 30

A RELEVÂNCIA ACRESCIDADA DOS SERVIÇOS NOS MODELOS DE CONSUMO
SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS, SERVIÇOS COLETIVOS E COMÉRCIOS
(Peso relativo dos serviços no VAB incorporado no consumo por tipo de bens e de serviços, em %)

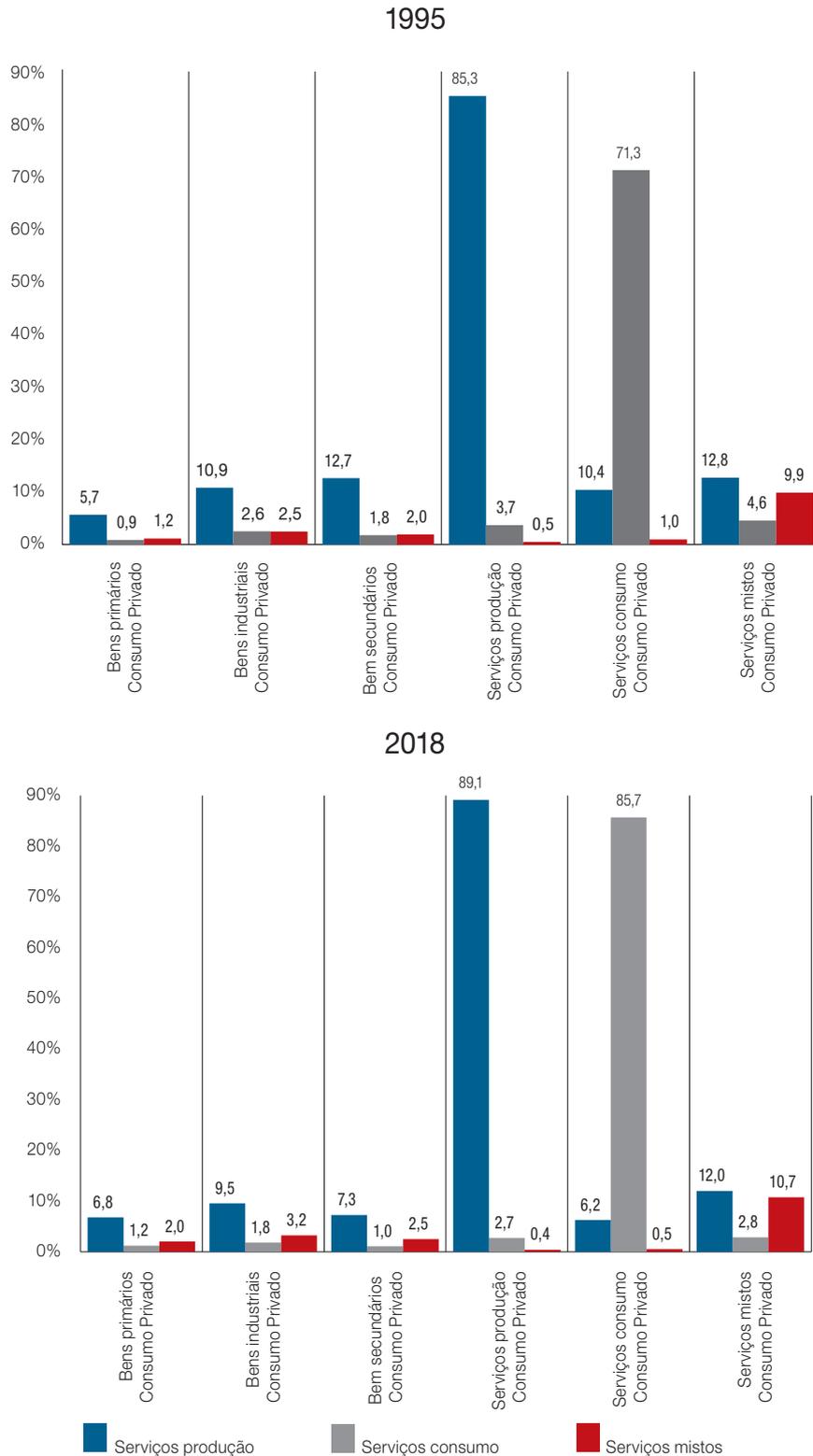


Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TiVA e WIOD

Figura 31

A RELEVÂNCIA ACRESCIDA DOS SERVIÇOS NOS MODELOS DE CONSUMO
SERVIÇOS À PRODUÇÃO, SERVIÇOS AO CONSUMO E SERVIÇOS MISTOS

(Peso relativo dos serviços no VAB incorporado no consumo por tipo de bens e de serviços, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TIVA e WIOD

3.3. A SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO COM UMA DIFUSÃO AINDA LIMITADA E POUCA PROFUNDA

A servitização da produção envolve, como vimos, três formas principais de articulação entre a produção e o consumo de bens e serviços, com maior ou menor alcance na transformação das empresas, dos comportamentos dos agentes económicos e das próprias economias, no seu todo.

Podemos distinguir entre as formas que se desenvolvem no interior do espaço das empresas e das atividades produtoras de bens, envolvendo quer a incorporação de serviços produzidos internamente ao longo dos processos de produção dos bens, quer a oferta combinada de serviços complementares aos bens produzidos, e a forma que se desenvolve externamente, no mercado, através da aquisição de serviços intermédios a empresas de serviços²⁹.

A evolução da servitização externa da produção na economia portuguesa, isto é, aquela que se desenvolve através da aquisição de serviços intermédios para a produção de bens, medida pelo peso relativo do respetivo contributo para o valor acrescentado total, registou, no período 1995–2018, um ligeiro recuo, passando de 16,2%, em 1995, para 14,5%, em 2018 (cf. Figura 32).

O contraste entre o forte dinamismo da terciarização da produção e do consumo e a estagnação da servitização externa da produção, registados entre 1995 e 2018, é suficientemente forte para indiciar que a transformação estrutural da economia portuguesa se fez determinantemente na convergência dos movimentos de procura e de oferta, traduzidos em avanços e recuos na importância relativa de certos setores e atividades, acompanhando, como vimos, a evolução das grandes tendências económicas, demográficas e sociais numa sociedade que se foi abrindo ao exterior e modernizando.

Com efeito, ao nível dos processos de produção e dos próprios fatores de competitividade, a estagnação do nível de servitização externa sugere a manutenção de um foco polarizado pelo capital tangível e pela tecnologia incorporada nos equipamentos produtivos, com insuficiente profundidade nas formas de inovação e diferenciação, mais associadas ao capital intangível, à criatividade e às competências distintivas no capital humano³⁰.

²⁹ O sistema de secções produtivas que temos utilizado como principal instrumento analítico, no presente estudo, baseia-se nos fluxos que medem as relações intersetoriais permitindo, assim, tratar, apenas a servitização “externa”, isto é, determinar a evolução das compras intermédias de serviços associadas à produção de bens nas atividades primárias e secundárias (indústrias transformadoras, construção e obras públicas e outras atividades de natureza infraestrutural). A servitização “interna”, em termos simplificados a presença dos serviços dentro da “indústria”, não é tratada no presente estudo que se organiza com informação estatística que, embora fina, está limitada pela classificação de atividades estabelecida ao nível do “setor”.

Convém recordar, aliás, que a o mesmo acontece em sentido oposto, isto é, em relação à “indústria” dentro dos “serviços”. A análise do esbatimento das fronteiras setoriais das atividades económicas impulsionado pela diversificação da atividade empresarial e pela crescente afirmação do “produto” ou da “solução” sobre os bens e os serviços elementares, especialmente visível na transformação da logística que, a partir da distribuição, ocupou e captou funções a montante, na produção, e a jusante, nos comércios, exige em termos de informação estatística de base, uma evolução dos sistemas estatísticos infelizmente ainda distante.

³⁰ Os sucessivos relatórios de avaliação relativos à utilização dos fundos estruturais europeus, nos vários quadros comunitários de apoio, não deixam dúvidas sobre a “preferência” pelas “máquinas” no tecido produtivo empresarial, e pela “construção” no Estado, no que respeita às despesas centrais de investimento.

O retrocesso, embora ligeiro, do nível de servitização externa na produção, suporta a hipótese de trabalho de que a transformação estrutural da economia portuguesa se configurou, muito mais, como uma alteração de “perfil”, uma alteração da composição do cabaz dos bens e serviços produzidos e vendidos, consumidos e investidos e importados e exportados, do que como uma alteração de “natureza”, uma alteração qualitativa dos processos de produção e do respetivo conteúdo em capital humano e valor acrescentado³¹.

Os resultados obtidos (cf. Figuras 33 a 35) na análise desagregada dos movimentos de servitização externada produção, no período 1995–2018, distinguindo os movimentos registados quer dos vários setores de produção de bens, quer ao nível dos serviços transacionáveis e dos serviços coletivos, quer ao nível dos serviços à produção, ao consumo e mistos, no seio dos serviços transacionáveis, podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- A servitização progrediu, apenas, na produção primária de bens, passando o peso relativo no valor acrescentado total, nos serviços transacionáveis, de 7,8% para 10,4%, nos serviços à produção, de 5,7% para 7,2%

Não parece forçado ligar este avanço da servitização à melhoria do desempenho exportador mais recente, nomeadamente nas fileiras do agroalimentar e da floresta, onde os fatores de competitividade mais relevantes em ação parecem ter sido, não o custo, mas a qualidade e a diferenciação:

- A servitização também progrediu nos serviços mistos, acompanhando a relevante abertura de duplo sentido da economia portuguesa (pelas importações e pelas exportações), que arrastou um aumento igualmente significativo da aquisição de serviços intermédios de mobilidade e logística pelas empresas produtoras de bens.

O peso relativo dos serviços mistos no valor acrescentado total aumentou, no conjunto da produção de bens, de 2,0% para 2,7%, e, também, na produção de bens primários, passando de 1,2% para 2,0%, e na produção de bens industriais que, como vimos, se abriu significativamente ao comércio internacional de mercadorias no caso português, passando de 2,3% para 3,0%;

- O nível de servitização apresentou-se sempre ligeiramente superior nas fileiras industriais, apesar do quadro de recuo quase generalizado, com o peso relativo dos serviços no valor acrescentado gerado no conjunto das indústrias a passar de 17,2% para 15,7%. Com efeito, o nível de servitização externa só aumentou, com alguma expressão, nas fileiras do equipamento elétrico e da eletrónica, refletindo o impacto específico da digitalização nos seus produtos.

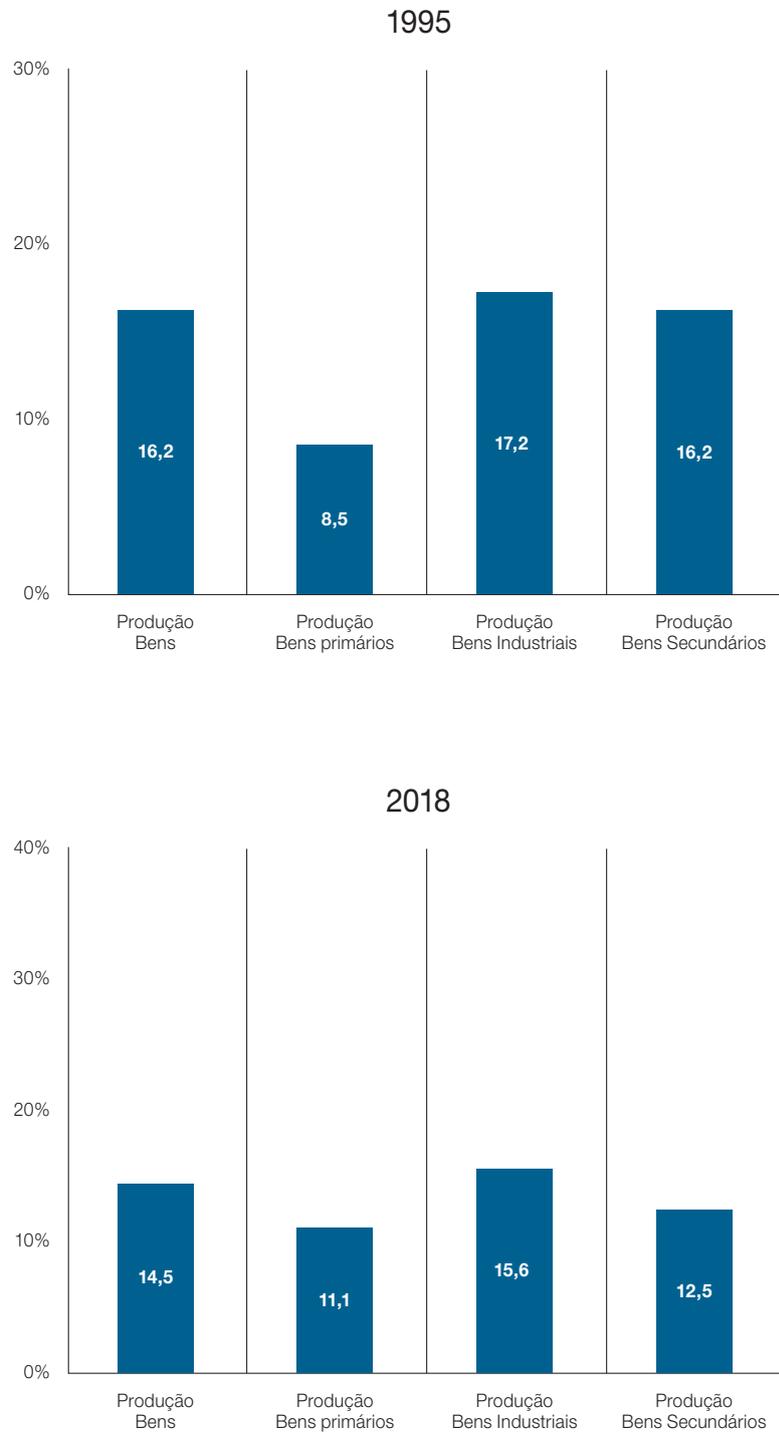
³¹ As duas alterações coexistem, necessariamente, pois não é possível materializar uma sem a outra. O que está, aqui, em causa é a manifestação de um claro desequilíbrio, entre os dois tipos de alteração, na evolução da economia portuguesa entre 1995 e 2018, isto é, um claro predomínio das alterações de “perfil” sobre as alterações de “natureza” na sua transformação estrutural, arrastando uma redução significativa do potencial de crescimento do valor acrescentado e dos rendimentos que o integram e, necessariamente, do ritmo de crescimento real da própria economia portuguesa, travando a convergência económica e social de Portugal no espaço da União Europeia.

Figura 32

A SERVITIZAÇÃO EXTERNA NA ECONOMIA PORTUGUESA (1995-2018)

A PENETRAÇÃO DOS SERVIÇOS INTERMÉDIOS NA PRODUÇÃO DE BENS

(Peso Relativo dos Serviços no VAB gerado na produção de bens, em %)

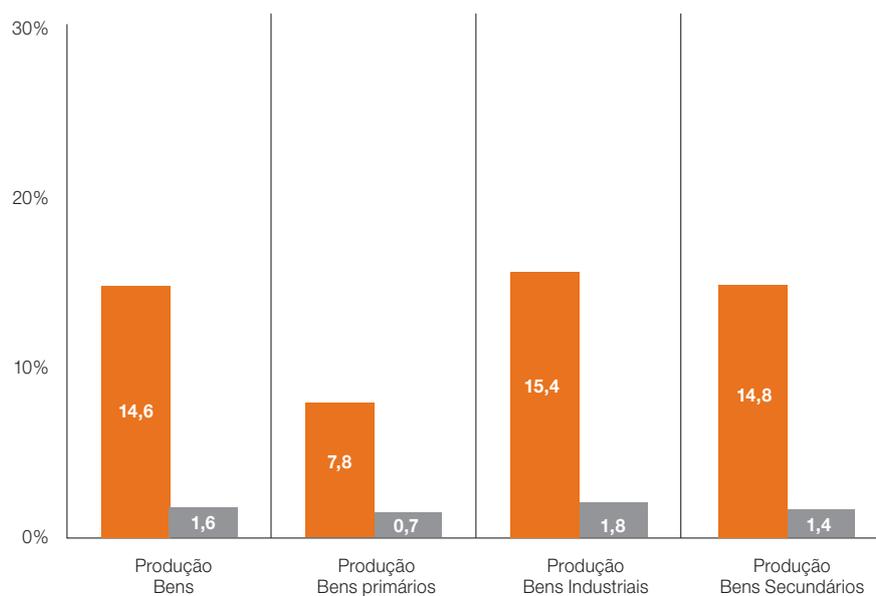


Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

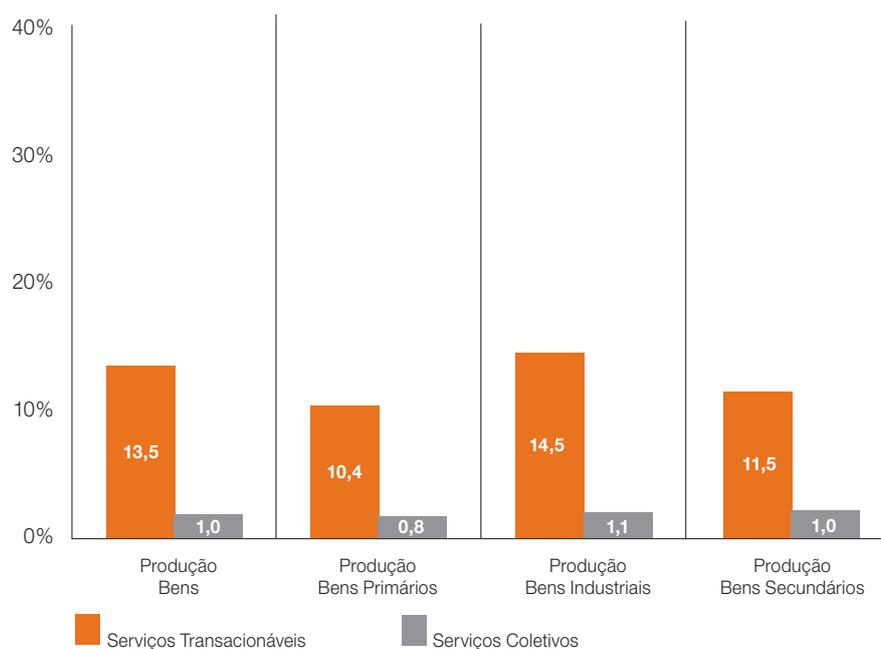
Figura 33

A PENETRAÇÃO DOS SERVIÇOS NA PRODUÇÃO DE BENS
A DINÂMICA DOS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS E DOS SERVIÇOS COLETIVOS
(Peso relativo dos serviços no VAB gerado na produção de bens, em %)

1995



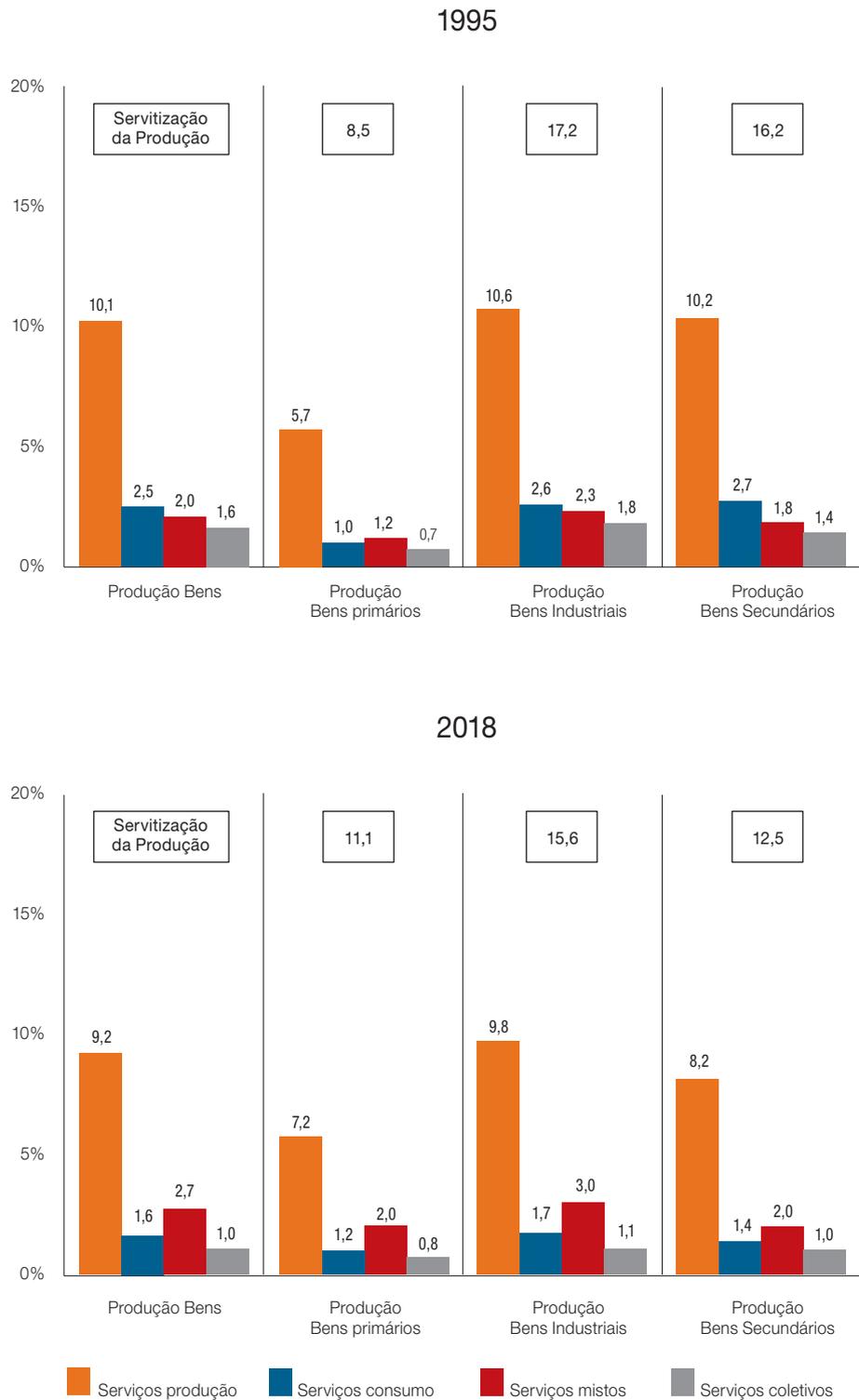
2018



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 34

A PENETRAÇÃO DOS SERVIÇOS NA PRODUÇÃO DE BENS
A DINÂMICA DOS SERVIÇOS TRANSACIONÁVEIS À PRODUÇÃO, AO CONSUMO E MISTOS
 (Peso relativo dos serviços no VAB gerado na produção de bens, em %)

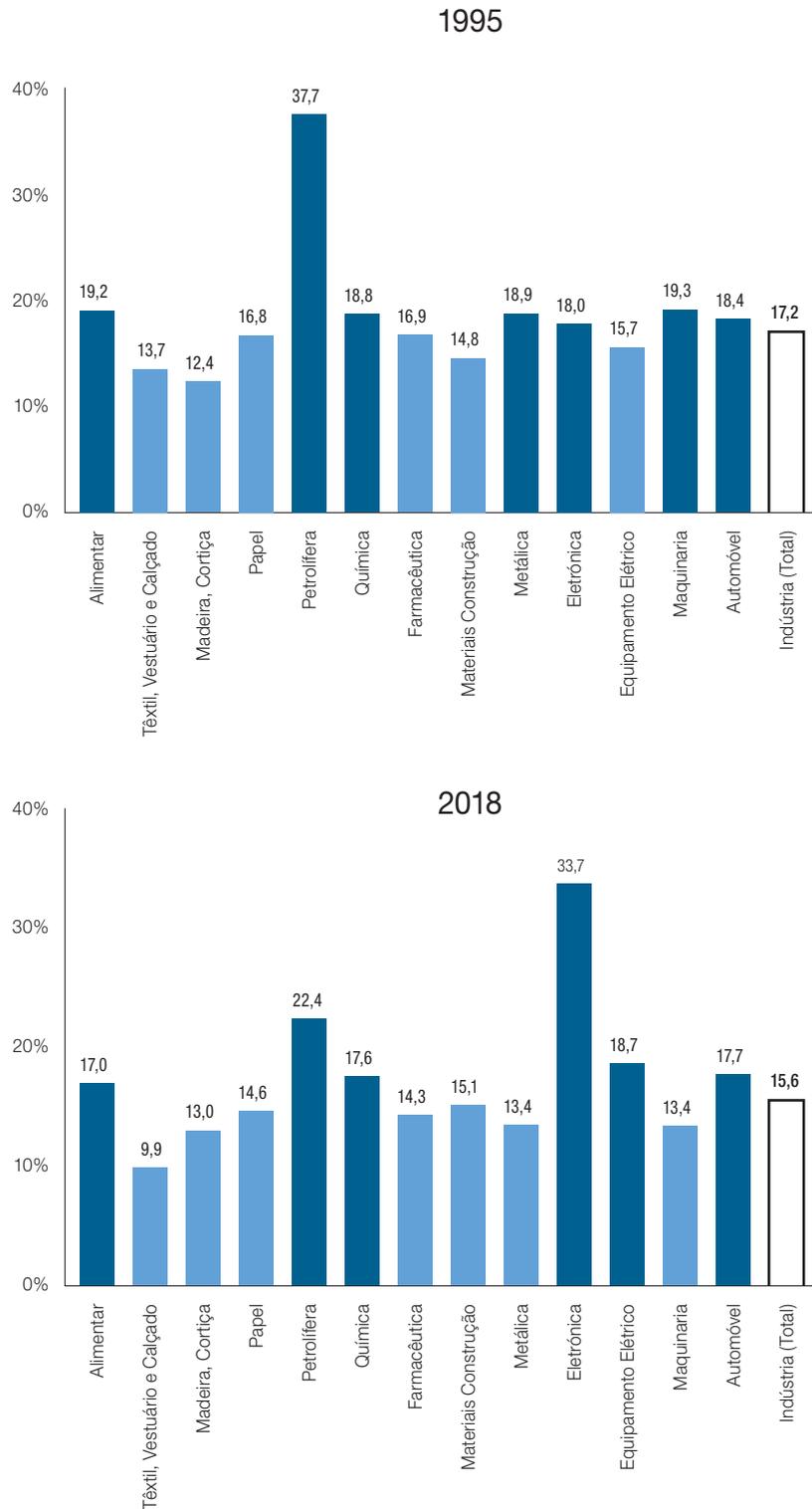


Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

Figura 35

O NÍVEL DE SERVIDEZ EXTERNA NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS

(Peso relativo dos serviços no VAB gerado na produção industrial, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TiVA e WIOD.

A transformação estrutural da economia portuguesa, quer nos modelos de produção, consumo e exportação, quer na hierarquia dos contributos das diferentes atividades para a criação de riqueza, apesar de ser efetiva, questiona frontalmente o crescimento económico prevalecente, seja na sua natureza, demasiado extensivo, insuficientemente inovador e suportado por uma fraca produtividade-valor, seja no seu ritmo, insuficientemente dinâmico, nomeadamente para garantir uma efetiva convergência económica no espaço da União Europeia.

O balanço global dos processos de terciarização em curso na economia portuguesa, que podemos fundamentar na evidência empírica apresentada no presente estudo, revela, deste modo, uma limitação central que vai vulnerabilizando a sua capacidade competitiva.

Os processos de terciarização em curso relevam, muito mais, como vimos, da alteração do perfil setorial da procura final, que configuram movimentos mais superficiais, do que da alteração da natureza das interações empresariais ao nível dos processos de produção e distribuição dos bens e serviços, que configuram, pelo seu lado, movimentos mais em profundidade.

4. O PAPEL DOS SERVIÇOS NA COMPETITIVIDADE ECONÓMICA: UMA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL DO CASO PORTUGUÊS

Analisado o papel do comércio e serviços na evolução da economia portuguesa ao longo das últimas três décadas, importa proceder a uma comparação internacional suficientemente rigorosa para identificar os aspetos mais relevantes do seu contributo para promover ou limitar o desenvolvimento da competitividade económica.

Com efeito, esta comparação internacional é indispensável para situar o processo de terciarização da economia portuguesa no contexto, mais vasto, do mesmo fenómeno à escala global e perceber, nomeadamente, os contornos assumidos pelos mesmos processos em economias com diferentes estruturas económicas e sociais e diferentes níveis de desenvolvimento. A ponderação da dimensão dos fenómenos da terciarização, obtida com esta comparação internacional, é, também, útil para evitar uma visão mais estreita onde determinadas características gerais deste fenómeno podem surgir como traços específicos, particulares, da economia portuguesa.

A dimensão internacional é ainda indispensável na análise dos fenómenos de terciarização do consumo e, sobretudo, de servitização da produção pela relevância assumida pela globalização dos mercados e das economias na viragem para o século XXI com a emergência e difusão alargada e rápida de formas complexas de fragmentação territorial da produção através da formação de cadeias de valor globais (cf. Caixa metodológica 7).

A evolução da terciarização do consumo e da servitização da produção em Portugal é, assim, situada, no presente capítulo, no contexto europeu através de uma comparação sistemática dos indicadores fundamentais relativos ao estado da articulação entre bens e serviços na organização das atividades produtivas e na satisfação das procuras, doméstica e externa, com outras quatro economias.

Em primeiro lugar, temos a comparação da situação da economia portuguesa com a situação das economias espanhola e italiana, isto é, a análise da situação do núcleo-duro das economias da Europa do sul.

Em segundo lugar, temos a comparação da situação da economia portuguesa com a situação da economia alemã, enquanto uma das grandes economias europeias e a mais competitiva.

Em terceiro lugar, temos a comparação da situação da economia portuguesa com a situação da economia checa, bem representativa das economias do alargamento que têm convergido rapidamente na União Europeia reforçando as respetivas interações com a economia alemã.

A comparação internacional do caso português foi organizada em quatro figuras que condensam toda a informação necessária relativa ao ano de 2018 e permitem uma “viagem” pelos resultados dos processos de terciarização em causa.

A “viagem” pelas economias dos cinco países considerados, inicia-se pela configuração da composição em valor acrescentado das grandes funções macroeconómicas, distinguindo entre o contributo dos bens, dos serviços transacionáveis, dos serviços coletivos e dos comércios.

A “viagem” prossegue com a apresentação do nível global de terciarização do consumo, detalhando, de seguida, o contributo específico dos serviços à produção, dos serviços ao consumo, dos serviços mistos, dos serviços coletivos e dos comércios.

A “viagem” continua com a revelação do nível de servitização externa na produção de bens, seja em termos globais, seja em termos dos casos da produção de bens primários, de bens industriais e de outros bens secundários.

A “viagem” termina, finalmente, indagando os níveis de servitização externa em treze fileiras industriais, representativas da conjugação de diferentes fatores de competitividade, de diferentes graus de internacionalização, de diferentes articulações entre recursos naturais e tecnologias e de diferentes lógicas de concorrência empresarial, detalhando o contributo específico dos serviços à produção, dos serviços ao consumo, dos serviços mistos e dos serviços coletivos.

4.1. O POSICIONAMENTO NAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS

Os resultados obtidos na análise da composição em valor acrescentado das grandes funções macroeconómicas (cf. Figura 36) podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- Ao nível global, as economias consideradas apresentam uma forte similitude na estrutura do valor acrescentado, considerando bens, serviços transacionáveis, serviços coletivos e comércios.

O peso relativo no valor acrescentado total varia, com efeito, nos serviços transacionáveis, entre um mínimo de 40,6% na Alemanha e um máximo de 44,1% na Espanha, nos serviços coletivos, entre um mínimo de 16,7% na Itália e um máximo de 19,2% na Chéquia e em Portugal, nos comércios, entre um mínimo de 10% na Alemanha e um máximo de 13,9%, igualmente na Chéquia e em Portugal;

- A tendência de significativa aproximação ao nível do comércio e serviços, não se verifica, no entanto, ao nível dos bens, onde encontramos um claro desfasamento com a posição particular da economia alemã, com o valor acrescentado na gerado na produção de bens a atingir 30,9% quando, nas restantes economias, oscila entre um mínimo de 24,5% em Portugal e um máximo de 25,8% na Itália.

Esta particularidade da economia alemã exprime a relevância assumida na sua especialização produtiva interna e internacional nos produtos determinantes para as condições e transformações dos processos de urbanização;

- Ao nível da exportação destaca-se o maior peso relativo dos bens, na contribuição para o valor acrescentado total nos casos da Itália (41,9%) e, sobretudo, da Alemanha (50,0%), enquanto nas restantes economias, Portugal, Espanha e Chéquia esse valor é sensivelmente menos expressivo, situando-se nos 36-37%;

CADEIAS DE VALOR GLOBAIS

As cadeias de valor incluem as cadeias físicas e logísticas de abastecimento, de produção e de distribuição, mas organizam-se em função da criação de riqueza por incorporação de novos elementos materiais e imateriais nos produtos acabados e nos serviços disponibilizados. A cadeia de valor de uma determinada indústria, fileira ou atividade económica poderá, assim, ser mais parcial ou mais completa, mais simples ou mais complexa, em cada economia nacional específica.

A aceleração da globalização económica nas últimas décadas tem sido indiscutivelmente protagonizada pela ascensão de verdadeiras cadeias de valor globais (CVG), com as multinacionais a internacionalizarem as suas cadeias operacionais de abastecimento e produção, fragmentando as tarefas produtivas por múltiplas localizações espalhadas por todo o mundo.

A afirmação das cadeias de produção global, suportadas por uma divisão fina ao nível das tarefas de conceção, produção, manutenção e distribuição, configura uma nova etapa de fragmentação de atividades à escala da economia mundial, permitindo a empresas suficientemente internacionalizadas otimizar custos e tempos de resposta, bem como formas de customização flexível de massa.

A literatura convencional tende a considerar três períodos distintos na evolução recente das CVG: um primeiro período de aceleração, devido à forte fragmentação das cadeias de produção por vários países entre a década de 1980 e 2008, um segundo período, marcado pelo impacto negativo da Crise Financeira de 2008, traduzindo-se numa menor participação nas CVG, e subsequente recuperação e, por fim, um período de estagnação, a partir de 2010, com taxas de crescimento das CVG bastante inferiores às verificadas antes de 2008.

As cadeias de valor globais representam um novo paradigma competitivo que implica desafios concetuais no que diz respeito às ferramentas de análise económica, essenciais, também, no apoio à tomada de decisão política e empresarial.

Importa, antes de mais, reconhecer as implicações deste processo de especialização vertical nas CVG para o aumento de transações de bens intermédios e intangíveis, fazendo aumentar o diferencial entre exportações/importações medidas em valor absoluto e através do valor acrescentado.

Com efeito, os desenvolvimentos das CVG colocam particularmente em causa a validade das estatísticas tradicionais de comércio internacional, sendo cada vez mais pertinente a análise do comércio internacional numa perspetiva de fluxos de valor acrescentado, ao invés de uma lógica de fluxos brutos. Esta abordagem permite evitar a dupla contagem dos fluxos internacionais de mercadorias e considerar apenas o valor criado por cada país nas diferentes fases das cadeias que configuram os processos de produção e distribuição.

Apesar dos relevantes avanços registados na última década, ainda existe, no entanto, algum caminho a percorrer no que diz respeito à utilização de métodos de medição robustos que permitam captar a criação de valor em cada fase da cadeia de produção em articulação com o comércio internacional, nomeadamente com o chamado comércio de especialização vertical.

Nos mercados mundiais polarizados por cadeias de valor globalizadas, mais complexas de integradas, a articulação entre vantagens comparativas de curto prazo e vantagens competitivas de médio e longo prazo vai sendo fortemente reconfigurada conferindo aos serviços uma nova centralidade e relevância que, no entanto, só se torna perceptível com indicadores baseados nos fluxos líquidos de valor acrescentado.

A qualidade e dinamismo dos processos de digitalização, com a difusão generalizada da adoção intensiva das tecnologias de informação e comunicação no seio das atividades económicas, e dos processos de servitização, pela crescente incorporação de serviços na organização das atividades de produção e logística, para aumentar a flexibilidade, reduzir o tempo de resposta e customizar os produtos, revelam-se, neste novo quadro, decisivos para viabilizar um aproveitamento mais profundo e mais equilibrado das oportunidades da globalização.

Figura 36

**O ESTADO DA ARTICULAÇÃO ENTRE BENS E SERVIÇOS
NOS PROCESSOS DE CRIAÇÃO DE RIQUEZA EM 2018
UMA LEITURA COM BASE NAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS**

(Estrutura do VAB no Conjunto da Economia e em cada Secção Produtiva Agregada, em %)

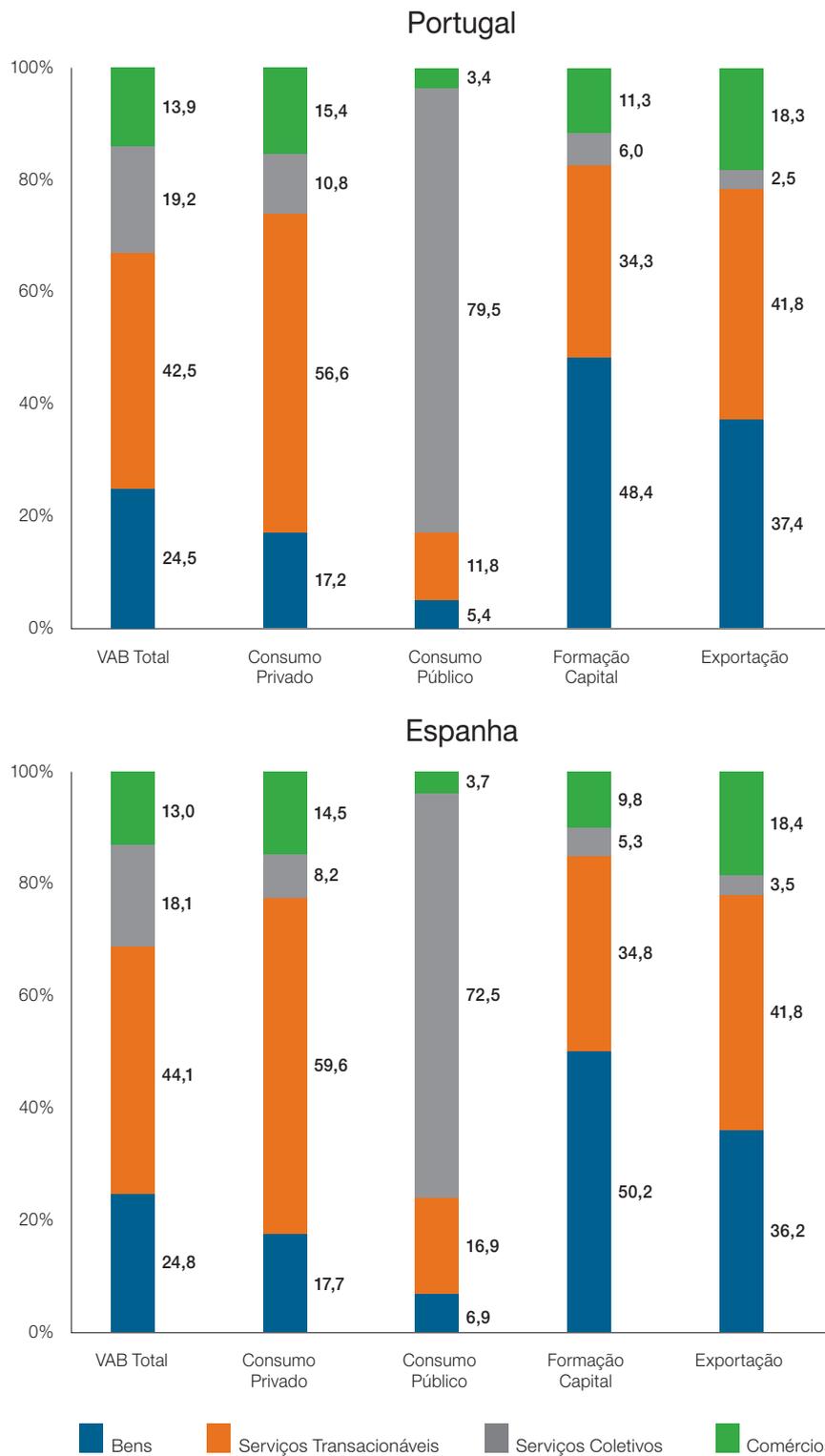


Figura 36 (continuação)

**O ESTADO DA ARTICULAÇÃO ENTRE BENS E SERVIÇOS
NOS PROCESSOS DE CRIAÇÃO DE RIQUEZA EM 2018**

UMA LEITURA COM BASE NAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS

(Estrutura do VAB no Conjunto da Economia e em cada Secção Produtiva Agregada, em %)

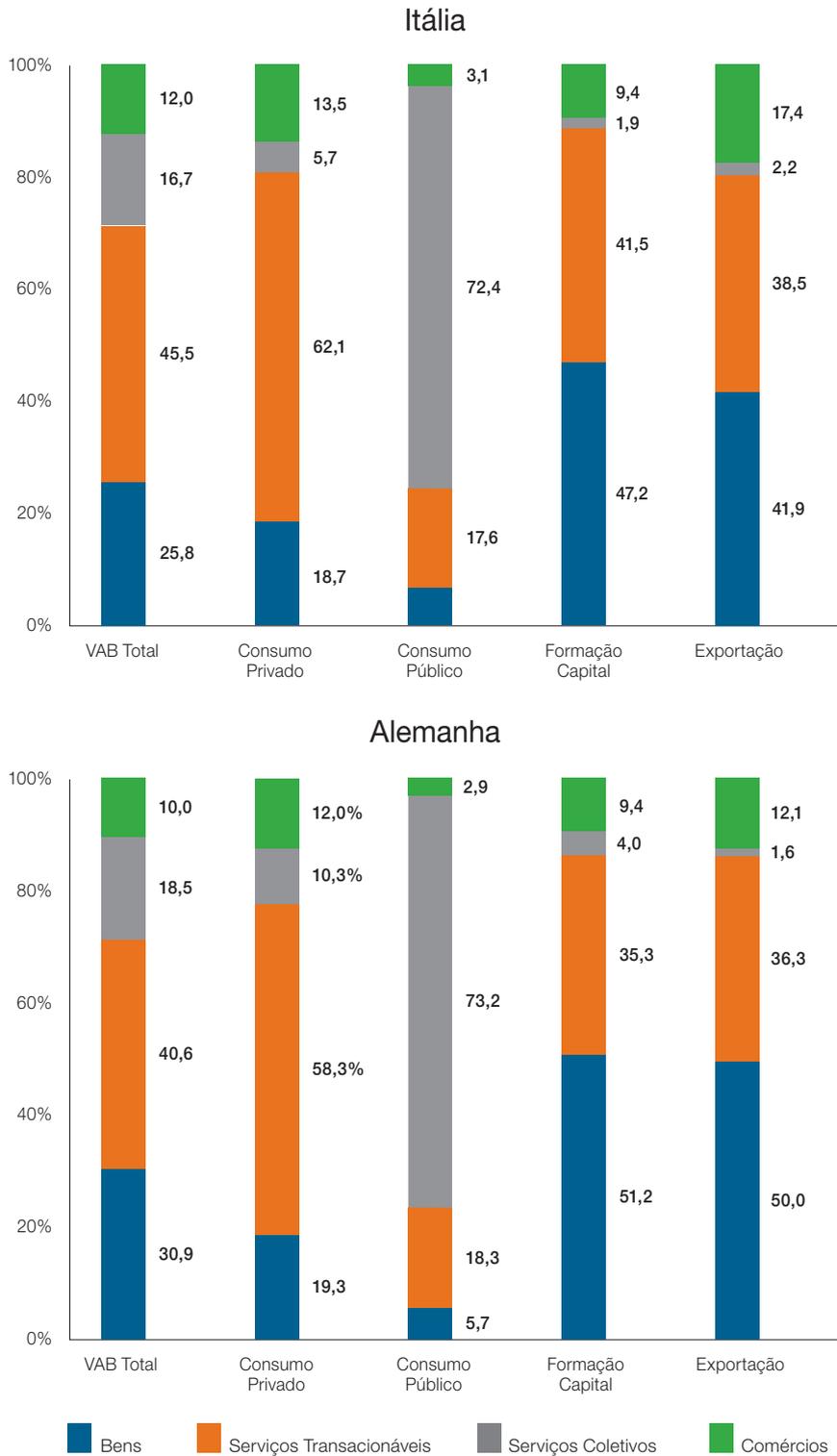
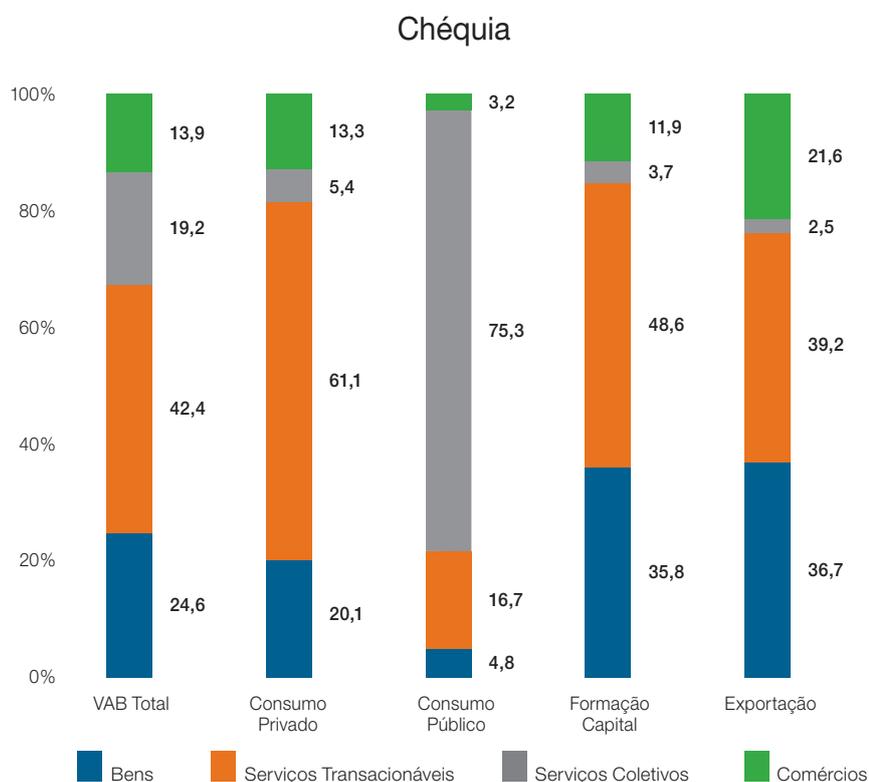


Figura 36 (continuação)

**O ESTADO DA ARTICULAÇÃO ENTRE BENS E SERVIÇOS
NOS PROCESSOS DE CRIAÇÃO DE RIQUEZA EM 2018
UMA LEITURA COM BASE NAS GRANDES FUNÇÕES MACROECONÓMICAS**

(Estrutura do VAB no Conjunto da Economia e em cada Secção Produtiva Agregada, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TiVA e WIOD.

- Ao nível do consumo público destaca-se o menor contributo para o valor acrescentado total dos serviços transacionáveis no caso português (11,8%), enquanto as restantes economias apresentam valores entre os 16 e os 18%:

A relação entre o peso relativo dos serviços coletivos e dos serviços transacionáveis no valor acrescentado associado consumo público surge, no caso português (79,5% vs. 11,8%, respetivamente), como uma clara particularidade no conjunto das economias analisadas.

O contraste verifica-se no contexto da comparação com as outras economias da Europa do sul, seja no caso espanhol (72,5%-16,9%), seja no caso italiano (72,4%-17,6%. O contraste é, ainda, maior quando se considera o caso alemão (73,2%-18,3%), enquanto o caso checo surge como o menos afastado do caso português.

Estes resultados evidenciam, com maior clareza, as consequências da reduzida colaboração e cooperação entre setor público e setor privado no caso português.

A evidência empírica, revelada pela análise dos processos de terciarização nas cinco economias consideradas, tende a fundamentar a conclusão da existência de uma espécie de organização, em Portugal, dos serviços públicos em “circuito fechado”, centrados em si próprios, situando-se, desse modo, à revelia dos ganhos coletivos de eficiência e produtividade, limitando o acesso da população, em quantidade e qualidade e prontidão, aos mesmos e agravando as dificuldades na gestão das contas públicas.

4.2. O POSICIONAMENTO NA TERCIARIZAÇÃO GLOBAL DO CONSUMO

Os resultados obtidos na análise do nível de terciarização global do consumo, desagregando, também, o contributo dos vários tipos de serviços para o valor acrescentado total no consumo privado (cf. Figura 37) podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- Os indicadores obtidos revelam uma clara convergência ao nível das cinco economias consideradas no respetivo nível de terciarização global do consumo que se situava, em 2018, entre os 80 e os 83%, com o contributo do comércio e serviços para o VAB total gerado nas atividades associadas ao consumo privado a alcançar o valor máximo em Portugal (82,8%) e o valor mínimo na Chéquia (79,9%).
- Os indicadores obtidos revelam, também, uma contribuição mais elevada dos serviços mistos nas economias de maior dimensão e com infraestruturas e redes, seja de mobilidade “pesada”, nomeadamente ferroviária, de pessoas e bens, seja de serviços energéticos e ambientais, relativamente mais desenvolvidas, nomeadamente ferroviárias, como a Espanha (3,0%), a Alemanha (3,3%) e, sobretudo, a Itália (5,2%), por oposição a uma contribuição mais baixa em Portugal (2,6%) e na Chéquia (2,5%);
- Os indicadores obtidos revelam, ainda, um contributo mais elevado, para o VAB total gerado nas atividades associadas ao consumo privado, na economia portuguesa, seja para os comércios (15,4%), seja, sobretudo, para os serviços coletivos (10,8%).

No primeiro caso, o comércio, em que a situação da economia espanhola se aproxima bastante da portuguesa (14,5%), podemos formular a hipótese de tal se ficar a dever a uma maior diversidade de formatos comerciais em ação, perante uma maior sobrevivência de formas comércio de proximidade mais tradicionais centradas em estruturas empresariais de menor volume de vendas que, por isso mesmo, apresentam uma certa “hipertrofia” do volume de emprego ponderado pelas vendas (empresários em nome individual e assalariados).

Figura 37

A TERCIARIZAÇÃO GLOBAL DO CONSUMO EM 2018
O CONTRIBUTO DO COMÉRCIO E DOS GRANDES GRUPOS DE SERVIÇOS
(Peso relativo no valor acrescentado total, em %)

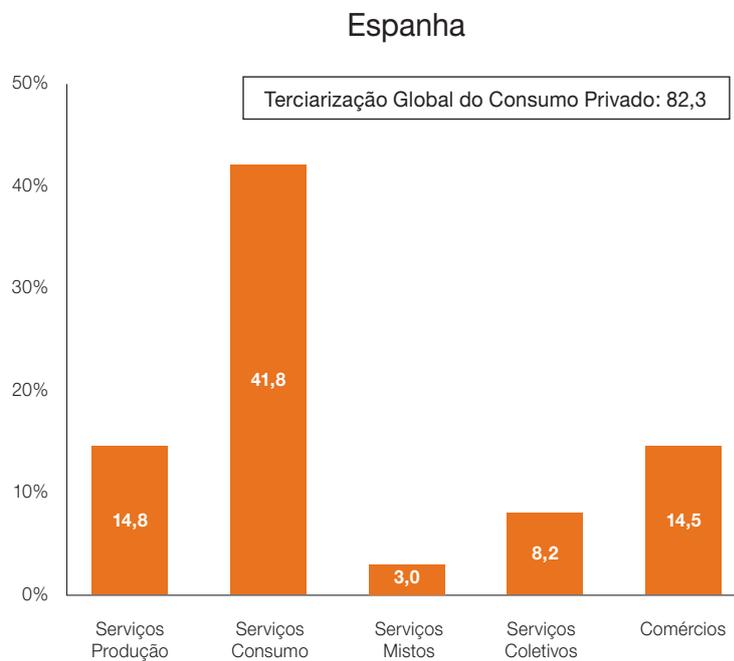
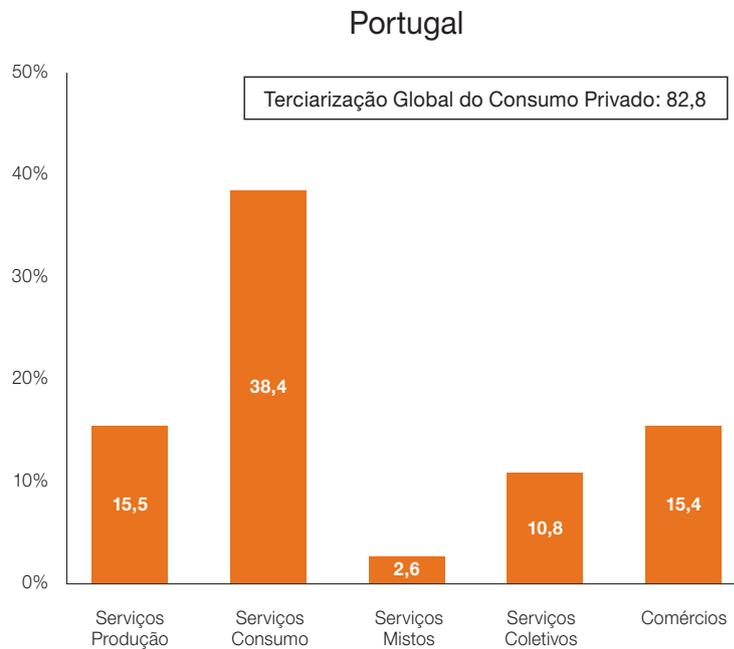
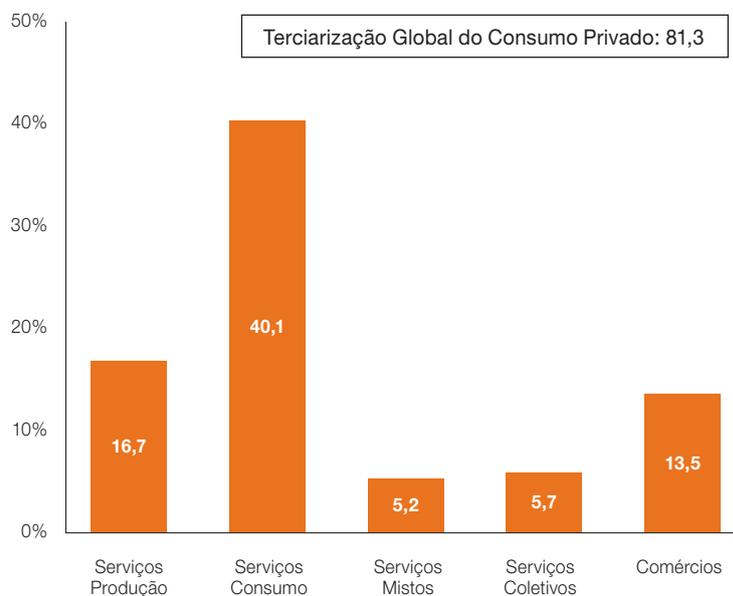


Figura 37 (continuação)

A TERCIARIZAÇÃO GLOBAL DO CONSUMO EM 2018
O CONTRIBUTO DO COMÉRCIO E DOS GRANDES GRUPOS DE SERVIÇOS
(Peso relativo no valor acrescentado total, em %)

Itália



Alemanha

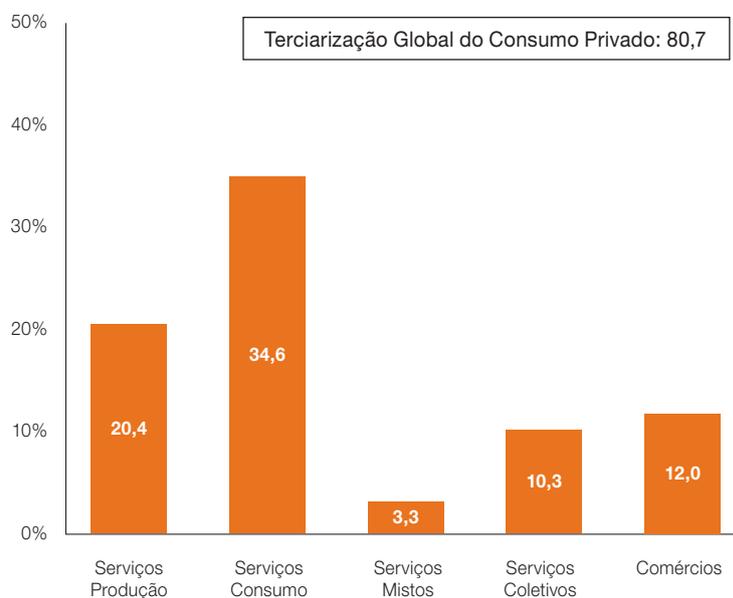
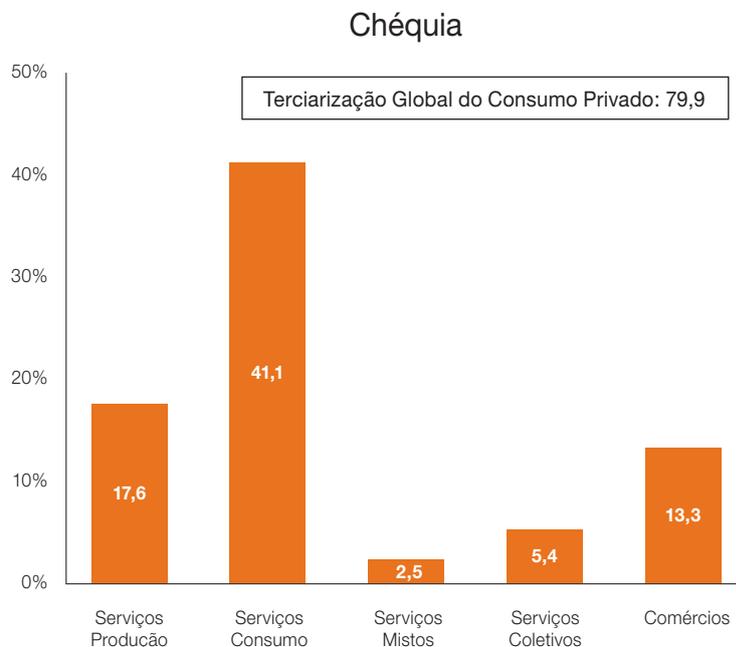


Figura 37 (continuação)

A TERCIARIZAÇÃO GLOBAL DO CONSUMO EM 2018
O CONTRIBUTO DO COMÉRCIO E DOS GRANDES GRUPOS DE SERVIÇOS
(Peso relativo no valor acrescentado total, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

O contributo mais baixo do comércio para o VAB total gerado no consumo privado é encontrado na Alemanha (12%), onde a modernização dos formatos comerciais foi mais longe, permitindo reforçar a hipótese apresentada, de uma relação inversa entre a eficiência empresarial e o peso relativo da contribuição do comércio para o valor adicionado gerado nas atividades económicas associadas ao consumo privado.

No segundo caso, os serviços coletivos, onde a dispersão dos contributos é muito relevante, com o valor mínimo, verificado na economia checa, a representar metade do valor máximo, verificado na economia portuguesa (também aproximada, neste campo, pela economia espanhola), coexistem disparidades na dimensão e qualidade da oferta dos serviços coletivos com disparidades na eficiência e produtividade na produção dos mesmos.

Estas disparidades, que não atuam necessariamente no mesmo sentido, parecem indiciar que o máximo alcançado pela economia portuguesa se deva, sobretudo, a problemas de eficiência, com a coexistência de “sedimentos” organizacionais mais antigos e mais recentes que reduzem a eficiência e aumentam o volume de emprego.

- Os indicadores obtidos revelam, finalmente, uma contribuição mais elevada dos serviços ao consumo nas economias com maior relevância turística absoluta em termos domésticos e internacionais, como a Espanha (41,8%) e a Itália (40,1%) ou com uma importante especialização internacional relativa nas atividades turísticas, como a Chéquia (41,1%) e Portugal (38,4%).

A economia alemã apresenta o menor peso relativo do contributo dos serviços ao consumo para a geração de valor acrescentado nas atividades associadas ao consumo privado (34,6%). Esta realidade é compreensível se pensarmos, por um lado, que a intensidade turística, sendo relevante, só explica uma parte do fenómeno e que, no caso alemão, encontramos, comparativamente com as outras economias, uma orientação para a formação de capital que limita a propensão ao consumo.

4.3. O POSICIONAMENTO NA SERUITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Os resultados obtidos na análise da intensidade da servitização da produção, seja em termos do conjunto dos bens produzidos, seja em termos da sua desagregação em bens primários, industriais e secundários (cf. Figura 38), podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- Os indicadores relacionados com a intensidade da servitização externa na produção de bens através da aquisição de serviços intermédios, nas cinco economias consideradas, revelam, em 2018, diferenças muito significativas.

A economia portuguesa configura, com nitidez, um caso à parte, apresentando o nível mais baixo de servitização global da produção de bens (14,5%), muito distante das economias com valores mais elevados, isto é, a alemã (21,9%), a checa (23,8%) e a italiana (26,2%).

A economia espanhola (19,5%), apesar de revelar o valor mais baixo de servitização, depois da economia portuguesa, situava-se, no entanto, em linha qualitativa com as restantes economias:

A economia italiana, no polo oposto à economia portuguesa, configura uma aproximação à competitividade onde as estratégias empresariais e as políticas públicas conferiram importância decisiva à qualificação e diferenciação das produções industriais³², no quadro do modelo do *“made in italy”*, que arrasta uma maior densidade de serviços intermédios.

A economia alemã, pelo seu lado, apresenta, na uniformidade dos níveis de intensidade da servitização da produção em todas as atividades de produção de bens, uma característica específica ausente nas restantes economias consideradas:

³² Com reflexos na própria designação dos produtos como “conforto do lar”, em vez de “materiais de construção” ou “mobiliário”, como “moda”, em vez de “vestuário”, “calçado” ou “óculos” ou como “dieta mediterrânica”, em vez de “alimentação”, para dar alguns exemplos.

Figura 38

A INTENSIDADE DA SERVIDEZ NA PRODUÇÃO DE BENS EM 2018

(Peso relativo dos serviços no valor acrescentado total, em %)

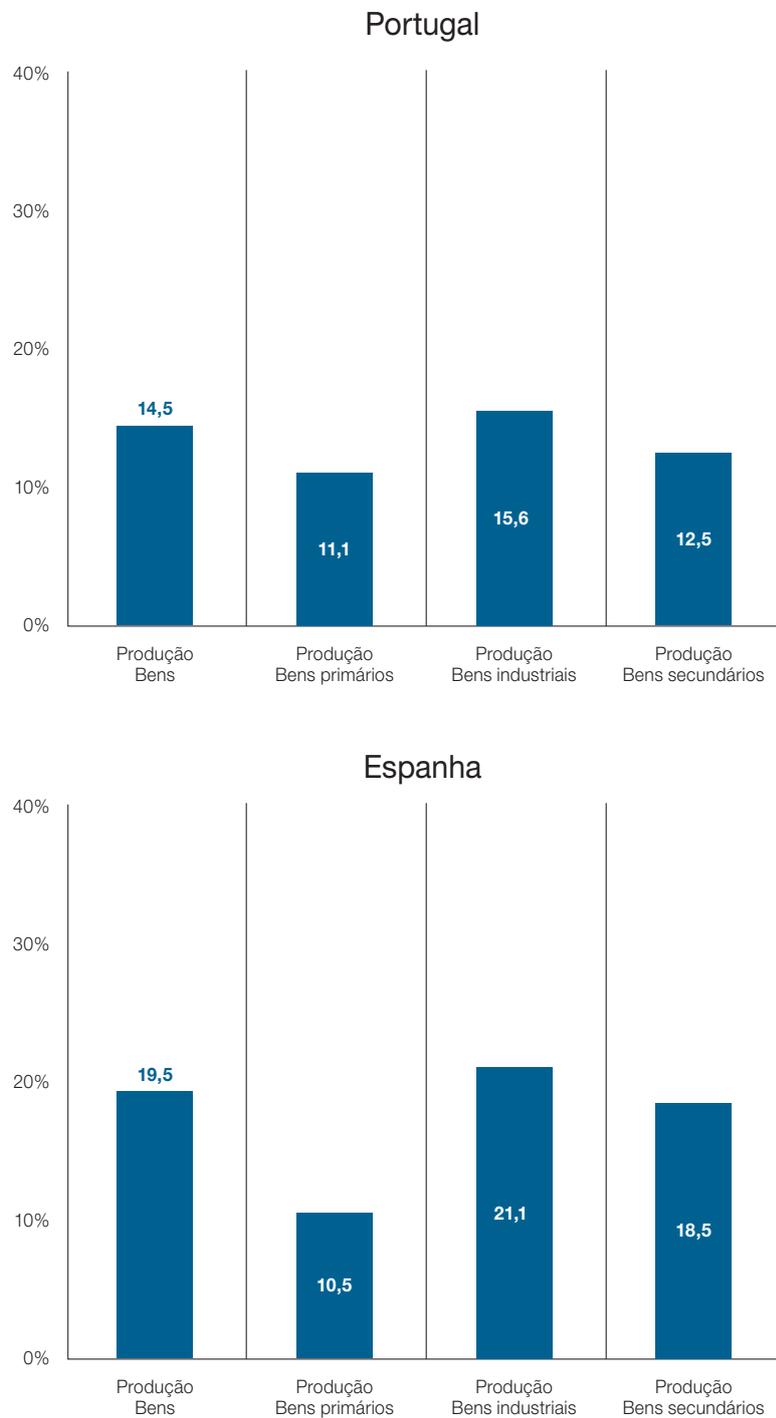


Figura 38 (continuação)

A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO NA PRODUÇÃO DE BENS EM 2018

(Peso relativo dos serviços no valor acrescentado total, em %)

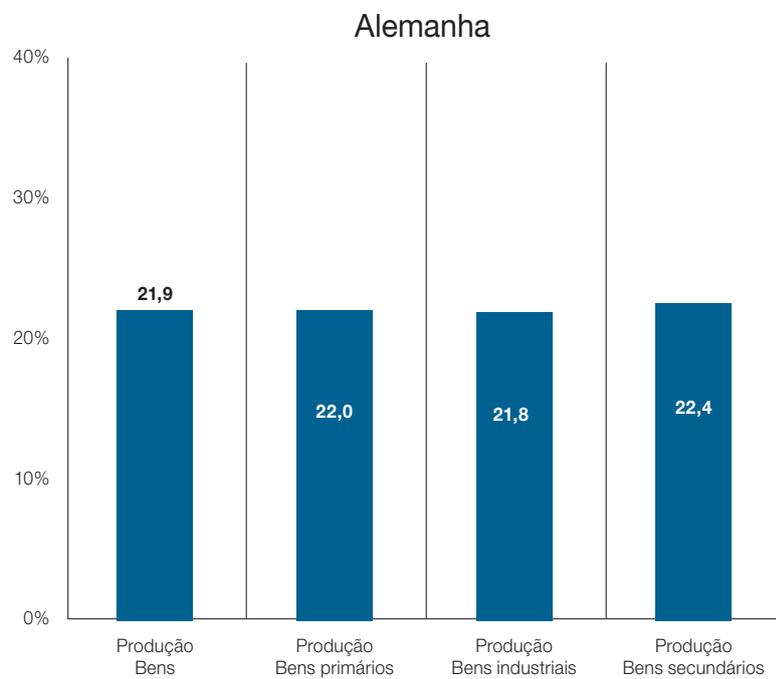
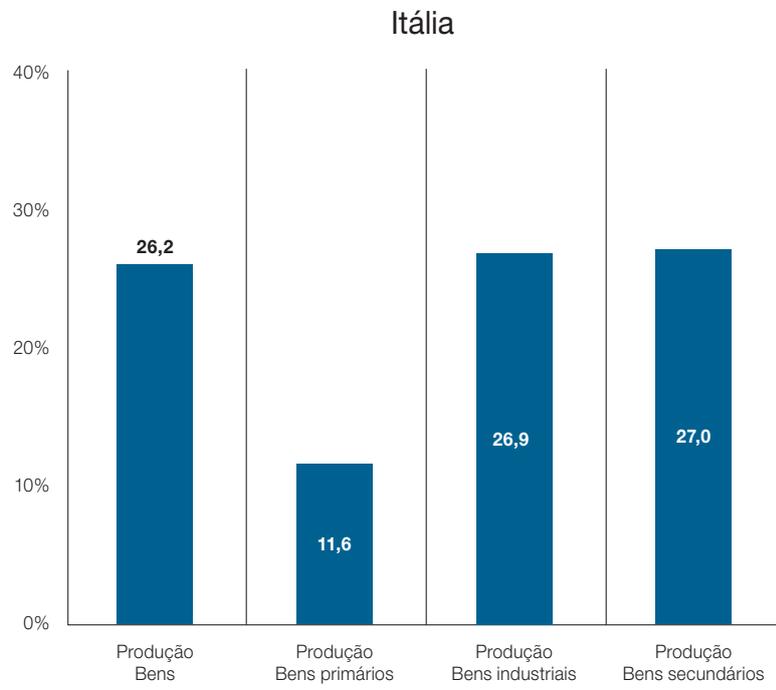
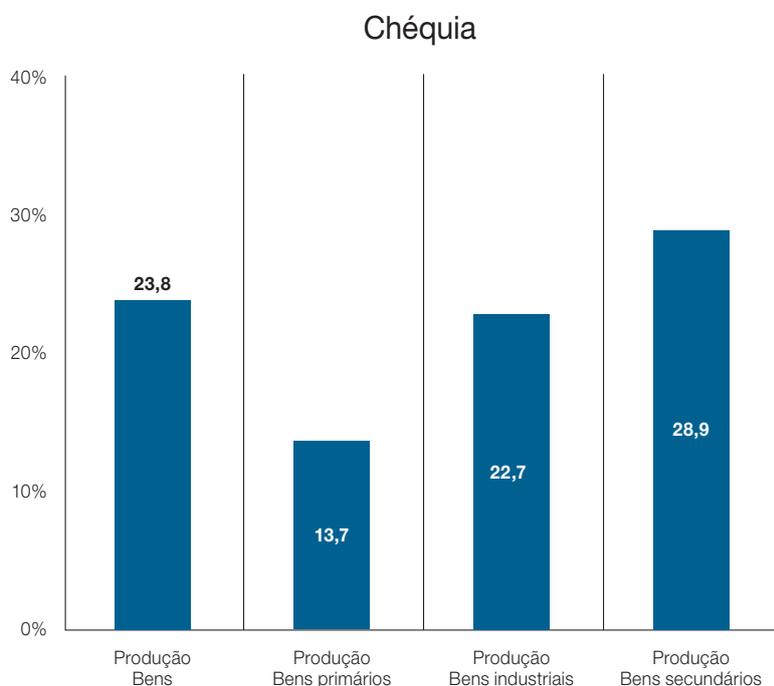


Figura 38 (continuação)

A INTENSIDADE DA SERVIDEZ NA PRODUÇÃO DE BENS EM 2018

(Peso relativo dos serviços no valor acrescentado total, em %)



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO. TiVA e WIOD.

- Os indicadores relacionados com a intensidade da servitização externa na produção de bens secundários, construção de habitação e infraestruturas, revelam-se igualmente pertinentes para marcar, com grande nitidez, a especificidade portuguesa de níveis de servitização da produção bastante baixos (12,5%), quando comparados com os níveis revelados pela Itália (27,0%), pela Alemanha (22,4%) ou pela Chéquia (28,9%), refletindo, neste caso, a maior “juventude” dos investimentos infraestruturais com a adesão à EU em 2004. O nível de servitização na produção secundária de bens na economia espanhola, apesar de mais baixo (18,5%), encontra-se bem mais alinhado com a realidade europeia;
- O nível de servitização na produção de bens primários é bastante inferior ao da produção industrial, em todas as economias, com exceção da economia alemã (22,0%), onde até é superior ao verificado na produção industrial, situando-se entre os 10,5% da economia espanhola e os 13,7% da economia checa, com a economia portuguesa a escapar ao último lugar (11,1%).

4.4. O POSICIONAMENTO NA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS PRINCIPAIS FILEIRAS INDUSTRIAIS

Os resultados obtidos na análise do nível de servitização da produção podem ser aprofundados com uma análise mais fina dos níveis de servitização da produção nas principais fileiras industriais (cf. Figura 39), cujos resultados podem ser sistematizados nos seguintes traços principais:

- As fileiras industriais, tomadas no seu conjunto, isto é, englobando as fases de produção determinantes, tendem a organizar-se com base em cinco fatores competitivos chave³³. A servitização externa da produção desempenha, neste quadro, funções bastante diversificadas que importa ter em conta nesta comparação;
- O contraste no nível de servitização da produção, face às restantes economias consideradas, é ainda mais expressivo no caso das indústrias transformadoras onde o baixo valor registado na economia portuguesa (15,6%) fica muito distante dos valores mais elevados alcançados pelas economias espanhola (21,1%), alemã (21,8%), checa (22,7%) e, sobretudo, italiana (29,7%).

O caso italiano surge, neste quadro, como outro caso particular, mas no polo oposto ao caso particular português, isto é, apoiado num elevado nível de servitização externa da produção;

- As fileiras industriais centradas no acesso a recursos naturais (produtos alimentares, madeira e cortiça, pasta e papel e materiais de construção, nomeadamente) ou na intensidade do trabalho direto (têxtil, vestuário e calçado, produtos metálicos e mobiliário, nomeadamente) onde a competitividade-custo pode ser ultrapassada pela competitividade não custo associada à diferenciação e à adaptação à segmentação das procuras, enquanto fator chave de competitividade, fornecem um terreno fértil de análise.

Nas seis fileiras referidas, a economia portuguesa apresenta o nível mais baixo de servitização em quatro delas, e nas restantes duas só a economia checa tem valores mais baixos. Em sentido inverso, a economia italiana apresenta o nível mais elevado, também, em quatro delas, sendo ultrapassada, nas restantes duas pela economia alemã:

³³ As fileiras onde os recursos naturais têm um peso relevante na cadeia de valor (produtos alimentares, couro, madeira e cortiça, pasta e papel, refinação de petróleo e materiais de construção), tendem a ter nas condições de acesso (proximidade, preço, *sourcing*) o fator chave de competitividade. As fileiras mais intensivas em trabalho direto (têxtil, vestuário, calçado, mobiliário e produtos metálicos) tendem a encontrar no baixo custo do trabalho o fator chave de competitividade. As fileiras que permitem explorar mais facilmente economias de escala (química industrial, artes gráficas, plásticos, siderurgia, vidro e automóvel) organizam-se em torno das formas de extensão da escala operacional ou da série de produção e distribuição como fator chave de competitividade. As fileiras onde o esforço de I&D é mais elevado (medicamentos, semicondutores, computadores, instrumentos científicos, aeronáutica) encontram na aplicação rápida do progresso científico e técnico e na gestão da propriedade industrial o fator chave de competitividade. As fileiras confrontadas com os desafios da diferenciação dos produtos (máquinas e equipamentos, aparelhos elétricos) tendem, pelo seu lado, a valorizar a adaptação dos produtos e dos serviços associados às características diversificadas ou segmentadas da procura como fator chave de competitividade.

- O papel da servitização da produção na alteração dos fatores de competitividade, melhorando significativamente capacidade concorrencial e exportadora das empresas e, desso modo, a criação de riqueza e a remuneração dos fatores produtivos, nomeadamente, a remuneração do trabalho, é bem ilustrado por duas fileiras industriais em particular.

A fileira do têxtil, vestuário e calçado, onde o nível de terciarização da produção era, em 2018, de 9,9% em Portugal e de 27,4% na Itália, e a fileira dos produtos metálicos, onde o nível de terciarização da produção era, em 2018, de 13,4% em Portugal e de 26,9% na Itália, constituem, com efeito, bons exemplos da relevância que pode assumir uma nova geração de políticas económicas de promoção da competitividade que atribuam um papel importante ao desenvolvimento da servitização da produção na economia portuguesa;

- As fileiras industriais mais globalizadas, com maior expressão da especialização vertical na fragmentação territorial das diferentes fases de produção, como a eletrónica, o equipamento elétrico e o automóvel, revelam níveis de servitização da economia portuguesa mais elevados que devem ser interpretados com alguns cuidados (Portugal e Chéquia).

A fileira eletrónica, onde está mais desenvolvida a lógica da especialização vertical envolvendo o comércio internacional de produtos intermédios em articulação com a globalização das cadeias de valor, apresenta os níveis mais elevados de servitização da produção na Chéquia (42,1%) e em Portugal (33,7%).

Este elevado nível de terciarização da produção na fileira eletrónica justifica-se, no entanto, mais pelo peso ampliado dos consumos intermédios importados e pela amplitude reduzida dos processos de produção implantados nas duas economias, do que pelo aprofundamento da qualidade dos fatores competitivos em ação.

A comparação internacional da situação da economia portuguesa em termos das várias facetas dos processos de terciarização faz ressaltar com grande nitidez um grande desequilíbrio entre a forte dimensão alcançada pelo fenómeno da terciarização do consumo e a reduzida expressão atingida pelo fenómeno da servitização externa da produção.

Com efeito, a economia portuguesa surge, no conjunto das economias consideradas, simultaneamente, como a economia onde o nível de terciarização global do consumo é mais elevado e onde o nível de servitização da produção é mais baixo, revelando níveis bem inferiores, seja no contexto da Europa do sul, seja no espaço alargado da influência industrial alemã, onde a aproximação entre as economias portuguesa e espanhola, por um lado, e entre as economias alemã e checa, por outro lado, nos indicadores utilizados, sugerem a existência de impactos relevantes, nos processos de terciarização, de natureza social, cultural, política e institucional.

Figura 39

A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS EM 2018

(Peso relativo do valor acrescentado nas atividades de serviços integrado no VAB das indústrias, em %)

O CASO DE PORTUGAL

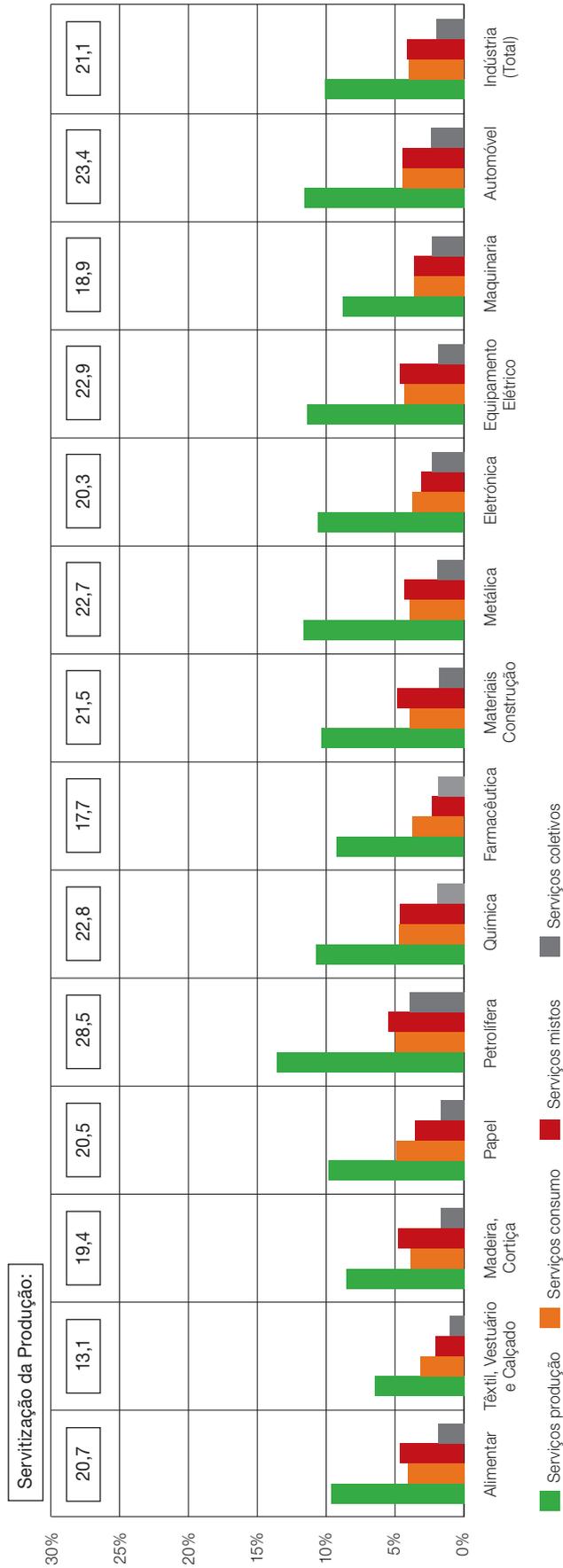


Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC. Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 39 (continuação)

A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS EM 2018
 (Peso relativo do valor acrescentado nas atividades de serviços integrado no VAB das indústrias, em %)

O CASO DA ESPANHA

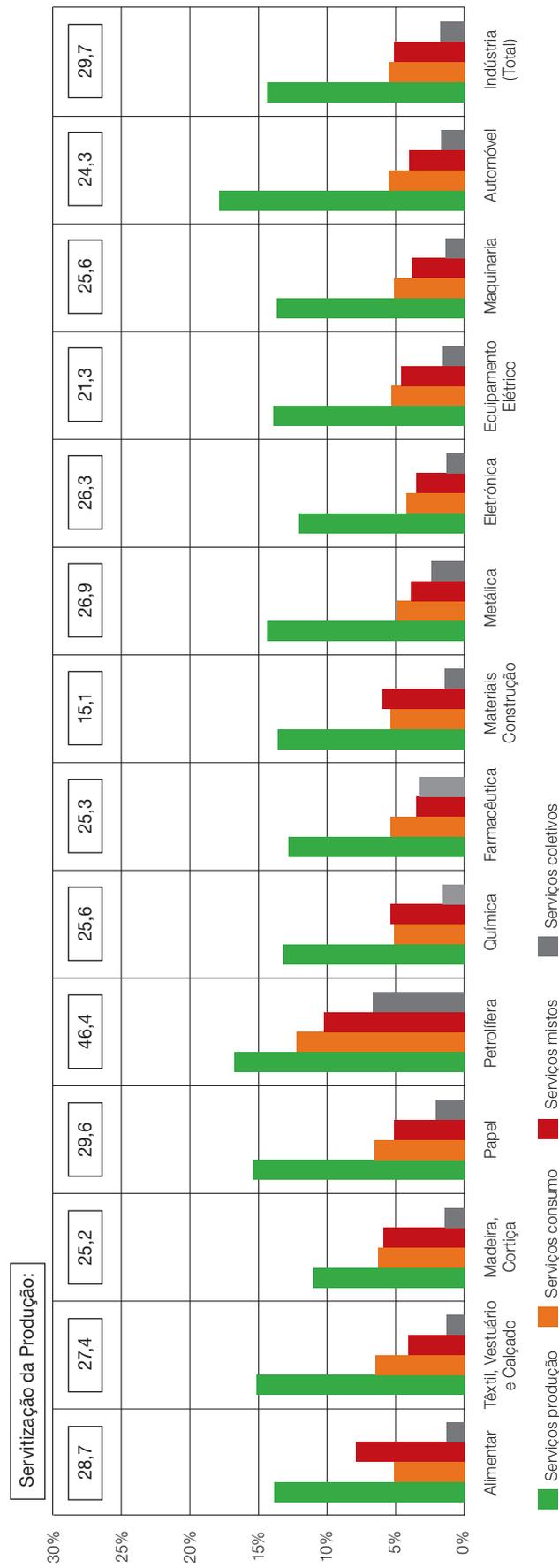


Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC. Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 39 (continuação)

A INTENSIDADE DA SERVIDEZ DA PRODUÇÃO NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS EM 2018
(Peso relativo do valor acrescentado de serviços integrado no VAB das indústrias, em %)

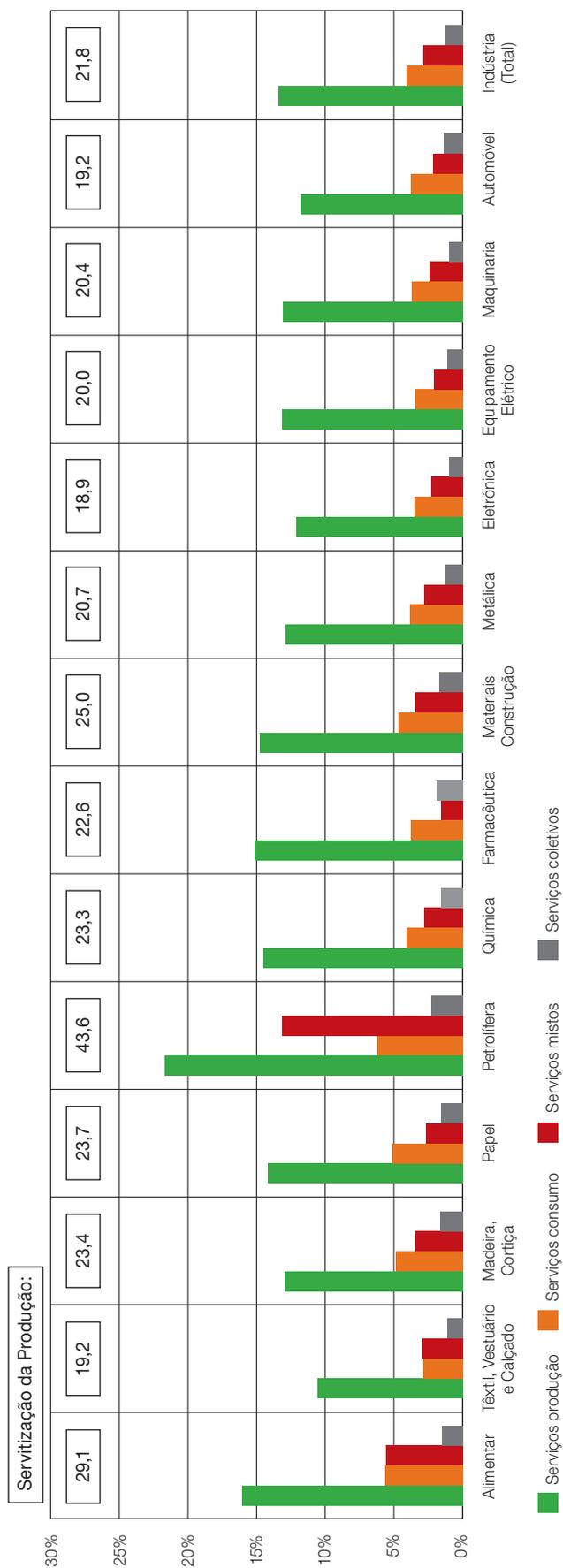
O CASO DA ITÁLIA



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC. Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 39 (continuação)
A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS EM 2018
 (Peso relativo do valor acrescentado nas atividades de serviços integrado no VAB das indústrias, em %)

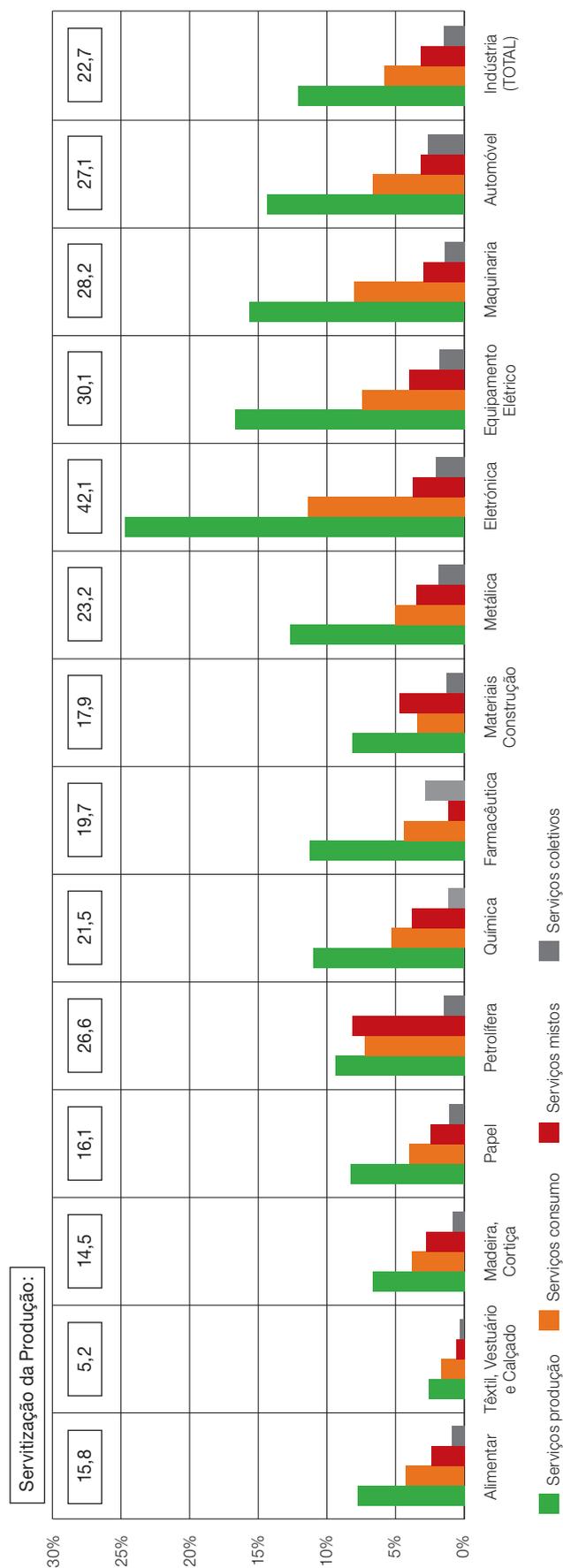
O CASO DA ALEMANHA



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC, Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

Figura 39 (continuação)
A INTENSIDADE DA SERVITIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NAS FILEIRAS INDUSTRIAIS EM 2018
 (Peso relativo do valor acrescentado de serviços integrado no VAB das indústrias, em %)

O CASO DA CHÉQUIA



Fonte: Cálculos próprios com base em OCDE e OMC. Base de dados ICIO, TIVA e WIOD.

A evidência empírica apresentada permite situar características bem diferenciadas nos processos de terciarização. Com efeito, enquanto os processos de terciarização do consumo evidenciam uma clara convergência ao nível das cinco economias consideradas, os processos de servitização da produção evidenciam disparidades e assimetrias importantes.

5. O SENTIDO DO PROGRESSO NA COMPETITIVIDADE ECONÓMICA, OS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO E O PAPEL DO COMÉRCIO E SERVIÇOS

A economia portuguesa tem revelado um longo período de dificuldades assinaláveis na adaptação às alterações, relativamente radicais, sofridas quer pela configuração das atividades económicas de produção e consumo, quer pelas condições de concorrência nos diferentes mercados provocadas, em particular, pela aceleração da globalização, pelo alargamento da União Europeia e pelas regras da União Económica e Monetária, nomeadamente depois da transição para o século XXI.

A configuração atual da economia mundial, dominada por níveis de incerteza e conflitualidade muito elevados, onde se perfilam movimentos tão afastados como os que podem ser associados a uma (des)globalização ou a uma (re)globalização e se manifestam problemas de estabilização económica e financeira de proporções muito significativas, em conjunto com dificuldades, não menos significativas, na governação económica e na regulação dos mercados à escala nacional e internacional, vai colocando novos desafios e dificuldades que exigem uma ainda maior atenção à capacidade de gerar e distribuir riqueza com maior dinamismo e qualidade.

A economia portuguesa enfrenta, neste quadro, como vimos, desafios muito exigentes de reconversão do seu modelo competitivo e das suas estratégias de inserção nas dinâmicas económicas e financeiras globais, onde, como vimos, é tão importante reforçar a internacionalização quanto equilibrar coerentemente a inserção nas cadeias de valor globais com o desenvolvimento do mercado doméstico, alargando as opções de melhoria do poder de compra internacional da população.

O reconhecimento desta realidade implica desenhar um quadro operacional em termos de políticas públicas e de iniciativas empresariais para viabilizar com sucesso este processo de consolidação de um novo paradigma concorrencial e competitivo suficientemente sustentável, suscetível de alterar a própria natureza dos fatores cruciais determinantes da criação de riqueza na economia portuguesa.

O pleno reconhecimento do papel dos serviços na afirmação de uma economia centrada no valor, deve implicar no terreno operacional, a prossecução de uma política de promoção da competitividade nacional que contribua explicitamente para a materialização atempada dos incentivos disponíveis para a reorientação dos processos de afetação de recursos e de especialização em geografias, atividades e tecnologias que envolvam os serviços, especialmente os que dão corpo à servitização da produção, num lugar central partilhado com as restantes empresas, setores e atividades que protagonizam as principais jazidas de crescimento económico e internacionalização equilibrada e sustentável.

O capítulo final deste estudo abordará, assim, sucessivamente a identificação das principais restrições estratégicas da situação portuguesa, privilegiando o olhar sobre a natureza da sua população e o do seu território, e a identificação dos principais limites e insuficiências na respetiva trajetória de evolução nas últimas décadas, privilegiando o olhar sobre a natureza do crescimento económico, em articulação com os contornos da repartição de rendimentos e da afetação de recursos.

O quadro concreto destas restrições e insuficiências será, depois, utilizado para formular as grandes recomendações em matéria de promoção da competitividade económica, privilegiando o olhar sobre o papel e contributo do comércio e serviços, procurando fugir da já referida “armadilha” das abordagens demasiado genéricas.

Com efeito, a formulação de propostas suficientemente abstratas para se poderem aplicar a múltiplas economias relativamente diferenciadas, mas insuficientemente especificadas para responder, assertivamente, aos desafios concretos de cada economia concreta, não parece servir, com pertinência, o objetivo de identificar, construir e concretizar um caminho de efetiva promoção, com sucesso, da competitividade na economia portuguesa.

5.1. A POPULAÇÃO E O TERRITÓRIO COMO RESTRIÇÕES ESTRATÉGICAS ESPECÍFICAS DA SITUAÇÃO PORTUGUESA

A situação portuguesa comporta um conjunto de restrições relevantes que envolvem, nomeadamente, a configuração do capital humano³⁴ e do povoamento³⁵, que limitam sua racionalidade e eficácia, nomeadamente em termos da construção de uma *coesão territorial* capaz de equilibrar as potencialidades e oportunidades do país.

Estas restrições específicas, que se situam no plano estratégico do potencial de desenvolvimento da sua população e do seu território de referência³⁶ e configuram determinantemente as condições e os ritmos das transformações societárias em curso, são, no essencial, as seguintes:

- Um potencial competitivo ainda limitado pela *insuficiente educação e qualificação da população, ativa*, nomeadamente da menos jovem.

A limitada base de competências ainda representa uma significativa restrição objetiva para a competitividade da economia portuguesa e, desse modo, para a melhoria sustentada do nível de vida da população. Apesar dos progressos evidentes obtidos na qualificação dos portugueses, esta situação é penalizadora e sê-lo-á, ainda mais, no futuro próximo, em função da aceleração das transformações societárias em curso.

A restrição permanece, aqui, a do nível de educação internalizado no capital humano, onde importa inovar para conseguir fazer aceder à educação superior e às competências avançadas segmentos relevantes da população ativa, sejam mais velhos ou mais jovens, que não são ou não foram cobertos, no tempo certo, pelos modelos e produtos convencionais de acesso e frequência do ensino superior:

³⁴ Capital humano encarado numa perspetiva de ciclo de vida completo, isto é, envolvendo a educação e a formação inicial, a aquisição de novas competências com o trabalho e a atividade profissional e retirada da vida ativa e a reforma.

³⁵ Povoamento encarado numa perspetiva alargada de formas de atração e aglomeração de pessoas, atividades, empresas e serviços estratégicos, que requerem níveis adequados e diferenciados de organização, gestão e governo, otimizando recursos e investimentos.

³⁶ Território entendido no sentido mais amplo, isto é, articulando “terra”, “mar” e “ar”, considerado nas suas diversas fontes de valor, isto é, nomeadamente, como património histórico, natural, cultural e institucional e tratado de forma aberta, isto é, não de fecho sobre si próprio, mas de interação com os outros territórios.

O envelhecimento da população, alimentado por uma das quebras mais expressivas da natalidade no contexto europeu, não deixará de chegar, como fator limitador da procura e ameaça de desperdício de recursos educativos valiosos, mais cedo do que mais tarde, ao ensino superior, depois de já ter ganho evidência expressiva no ensino básico e secundário.

A restrição é, aqui, a do definhamento da procura de serviços educativos nos seus ciclos de formação inicial, onde importa reformar profundamente as ofertas educativas, desbravando novos ritmos e novos produtos, reforçando a sua internacionalização e dando vida efetiva ao paradigma da aprendizagem ao longo da vida e multiplicando as formas e os tempos de acesso a diplomas diversificados de estudos superiores e alargando significativamente os momentos de consolidação e renovação dos seus conteúdos;

- Um *mercado de trabalho* muito mais *dominado por relevantes desequilíbrios qualitativos* (desencontros entre a oferta e a procura de competências) do que por desequilíbrios quantitativos (desemprego).

Os esforços na promoção da oferta de educação superior não foram, muitas vezes, suficientemente articulados, no passado recente, com esforços equivalentes na promoção da procura desses resultados, capacitando e qualificando, nomeadamente, as empresas e organizações portadoras de fatores dinâmicos mais avançados, centrados no conhecimento e nas competências avançadas, ou envolvidas em melhorias competitivas relevantes, determinantes para a valorização sustentável dos recursos endógenos ou para a qualificação da integração em cadeias de valor globalizadas.

A restrição é, aqui, a da permanência de um longo divórcio entre a oferta e procura dos serviços educativos, materializado pelo desencontro entre as famílias, as empresas e o Estado na identificação das necessidades e oportunidades, no plano mais global da educação “para a democracia”, e, sobretudo, no plano mais detalhado das competências científicas, técnicas e profissionais “para a economia”.

A superação desta restrição, que limita fortemente a qualidade da educação, coloca um desafio de planeamento e colaboração, superando um relevante distanciamento entre as “escolas” e as “empresas” que não atinge, apenas, os processos de investigação e inovação, estando presente, desde o princípio, na própria formulação das ofertas educativas iniciais e ao longo da vida.

O caso português recomenda uma elevada prioridade à construção de um quadro de efetiva e alargada colaboração, no desenvolvimento do capital humano, traduzido num esforço planeado e concretizado com uma estreita sintonia entre as empresas, como futuros empregadores, e as instituições de ensino, nomeadamente, mas não só, as de ensino superior, como formadoras de competências mais avançadas alinhadas com as necessidades competitivas desse tecido empresarial em mutação à escala nacional, europeia e mundial;

- Uma *demografia bastante regressiva*, que ainda se vai agravar, no futuro próximo, com o acentuar do envelhecimento e da perda de população, agindo como fator de redução do dinamismo económico e social.

A restrição demográfica, que se apresenta, globalmente, como um movimento de envelhecimento e redução da população, mitigando o potencial de crescimento económico e condicionando a organização dos serviços públicos e orientação das responsabilidades financeiras do Estado, mais pressionado pelas despesas com a saúde do que com as despesas com a educação, não se desenvolve, no entanto, de forma linear.

A restrição demográfica apresenta-se, também, num plano mais segmentado, como um processo de geração de fluxos de emigração e imigração que coloca problemas complexos de equilíbrio económico e social.

Com efeito, a emigração da população jovem, mais educada e qualificada, tem aumentado, com alguma expressão, em função do reduzido crescimento económico e da pressão sobre a valorização dos rendimentos do trabalho originada pelas dificuldades competitivas da economia portuguesa. Em sentido oposto, o peso relativo da população estrangeira residente quase duplicou, em relação do início do século, refletindo dois movimentos principais muito diferentes, isto é, a imigração originária do mundo mais desenvolvido, nomeadamente da Europa, de pessoas mais velhas no final dos respetivos ciclos de vida, por um lado, e a imigração originária do mundo emergente de pessoas em plena vida ativa, suprimindo carências crescentes encontradas no mercado de trabalho, nomeadamente pelas nas atividades mais intensivas em trabalho menos qualificado.

A restrição demográfica também se apresenta, assim, como um movimento que vai produzindo formas de fragmentação económica e social e questionando, desse modo, a coesão económica, social e territorial.

Os movimentos demográficos vão colocando novos problemas em termos de povoamento, seja na qualificação e atratividade das principais concentrações urbanas e populacionais, as duas regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, seja na reconfiguração da viabilidade e valorização do mundo rural, onde a desertificação já alcançou dimensões muito significativas, seja na possibilidade do crescimento de um número limitado de cidades que, pelo seu maior dinamismo e/ou por uma melhor dotação de recursos estratégicos, podem alcançar uma dimensão de cidade média no referencial europeu.

A obsolescência da organização administrativa do país vai-se agravando, exigindo reformas que favoreçam quer uma diversificação das dimensões e modelos da gestão autárquica, para alcançar eficácia e racionalidade perante três realidades tão distintas como as realidades metropolitanas, as realidades urbanas com margem de crescimento e as realidades predominantemente rurais, quer uma maior articulação e integração das lógicas autárquicas para pessoas e para empresas.

- Um acervo ainda insuficiente de *plataformas de internacionalização eficazes*, combinando dinamicamente infraestruturas e serviços avançados e de suporte, nomeadamente no plano dos movimentos de bens e serviços, no plano dos fluxos de pessoas, capitais e informação e no plano do acesso e difusão de atividades científicas e criativas.

A economia portuguesa permanece insuficientemente articulada com as grandes redes ibéricas, europeias e mundiais, reduzindo, desse modo, nomeadamente, quer as suas opções de mobilidade, de eficiência energética e de eficácia logística³⁷, quer o campo da sua própria internacionalização.

A restrição permanece, aqui, a do insuficiente aprofundamento da internacionalização da economia portuguesa, onde importa eliminar definitivamente as barreiras geradas pela orientação para atividades não transacionáveis abrigadas artificialmente da concorrência internacional.

A emergência da “economia do valor”, onde os ativos intangíveis e as indústrias culturais, nomeadamente, ganham relevância, alargou substancialmente as “fronteiras” da internacionalização muito para além da mobilidade e logística de pessoas e bens.

O reconhecimento, largamente difundido, das oportunidades associadas ao acesso a múltiplas plataformas de internacionalização de largo espectro, isto é, entendidas como realidades materiais e imateriais, envolvendo não só pessoas, bens e serviços, mas, também, nomeadamente, conhecimento, cultura e informação, surge, no contexto desta restrição como o melhor exemplo de que a promoção da internacionalização não pode ser confundida, na situação atual, com um mero movimento de abertura ou um simples processo de recuperação de atrasos.

A valorização da população e do território de referência para a economia portuguesa, constitui, neste quadro, a base de sustentação da eficácia e da sustentabilidade de promoção da competitividade económica. O movimento tem de ser, não só biunívoco, “mais Mundo em Portugal” e “mais Portugal no Mundo”, como portador de oportunidades de equilíbrio entre os dois sentidos do movimento de internacionalização.

O encontro da população e do território faz-se através de modelos de povoamento suscetíveis de gerar “patrimónios” mais ou menos valiosos, mais ou menos respeitadores do planeta e dos recursos naturais, mais ou menos integradores dos direitos e valores humanos fundamentais. Partir da população e do território para fixar as prioridades da promoção da competitividade económica, garante pertinência às ações a desencadear e permite ligar a competitividade, mais solidamente, a mais e melhor educação, a uma valorização mais intensa dos recursos endógenos, a melhor governança e a maior inteligência territorial.

³⁷ A inexistência de uma cidade aeroportuária com funções, ainda que partilhadas, de *hub* parcial nas interações entre a Europa, a África e as Américas, por um lado, e a fraca articulação com os principais polos de produção de bens em Espanha, restringindo fortemente o *hinterland* dos portos da fachada atlântica, por outro lado, constituem dois bons exemplos.

5.2. A EVOLUÇÃO DE LONGO PRAZO DA ECONOMIA PORTUGUESA E AS DEBILIDADES DA SUA TRAJETÓRIA DE CRESCIMENTO

O crescimento económico prevalecte na economia portuguesa revela, na sua trajetória de longo prazo, um conjunto relevante de fraquezas, seja na sua natureza, demasiado extensivo, insuficientemente inovador e suportado por uma produtividade relativamente baixa, seja no seu ritmo, irregular e pouco expressivo.

A economia portuguesa enfrenta, assim, no quadro de dificuldades comuns às restantes economias da área do euro, como os desafios de uma inflação instalada que demorará a reduzir-se e de um crescimento pós-pandemia sensivelmente diminuído, uma dificuldade estrutural, partilhada, no todo ou em parte, com as restantes economias da Europa do sul, que pode ser identificada como uma crise de produtividade e de investimento, isto é, como uma dificuldade persistente de gerar a riqueza necessária para garantir uma integração em profundidade nos fatores críticos da inovação e da competitividade-valor.

A análise do desempenho das economias europeias em matéria de crescimento económico ao longo dos últimos 25 anos (cf. Figura 40), permite situar o espaço da União Europeia a 27 membros, enquanto espaço económico onde se combinam opções, políticas e formas de regulação de base nacional e supranacional, como um espaço económico onde se destacaram três evoluções fundamentais:

- A materialização de uma visível perda de dinamismo do crescimento económico nas economias mais desenvolvidas, nomeadamente nas duas grandes economias dos países que foram estruturantes para a obtenção dos principais equilíbrios e consensos necessários para prosseguir a construção europeia ao longo do período em causa, isto é, a Alemanha e a França.

O Reino Unido entretanto saído da União Europeia, com a concretização do “Brexit”, viu, no entanto, a sua economia percorrer uma trajetória bem mais favorável, tal como os Países Baixos e a Áustria, escolhidos, neste quadro, enquanto países desenvolvidos de pequena-média dimensão, que acompanharam essa trajetória, embora com um dinamismo menos expressivo.

As diferenças registadas no dinamismo do crescimento económico das economias europeias mais desenvolvidas, apesar de limitadas, indiciam a relevância assumida pelas formas de articulação entre a “economia real” e a “economia financeira” e pelo desenvolvimento dos serviços avançados no desempenho das economias nacionais num contexto de globalização dos mercados:

- O rápido crescimento económico dos estados-membro que integraram o alargamento da União Europeia depois de 2004, originando um processo de efetiva e forte convergência económica à escala nacional³⁸.

³⁸ A Polónia, por exemplo, quase triplicou o respetivo PIB, em volume, neste quarto de século (1995 -2019). A convergência económica foi, no entanto, bem menos expressiva à escala regional uma vez que o crescimento económico, nos novos estados-membro, se concentrou muito significativamente num número limitado de regiões.

Figura 40

O CRESCIMENTO ECONÓMICO NA EUROPA NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

(Evolução acumulada do PIB em volume, 2000=100)

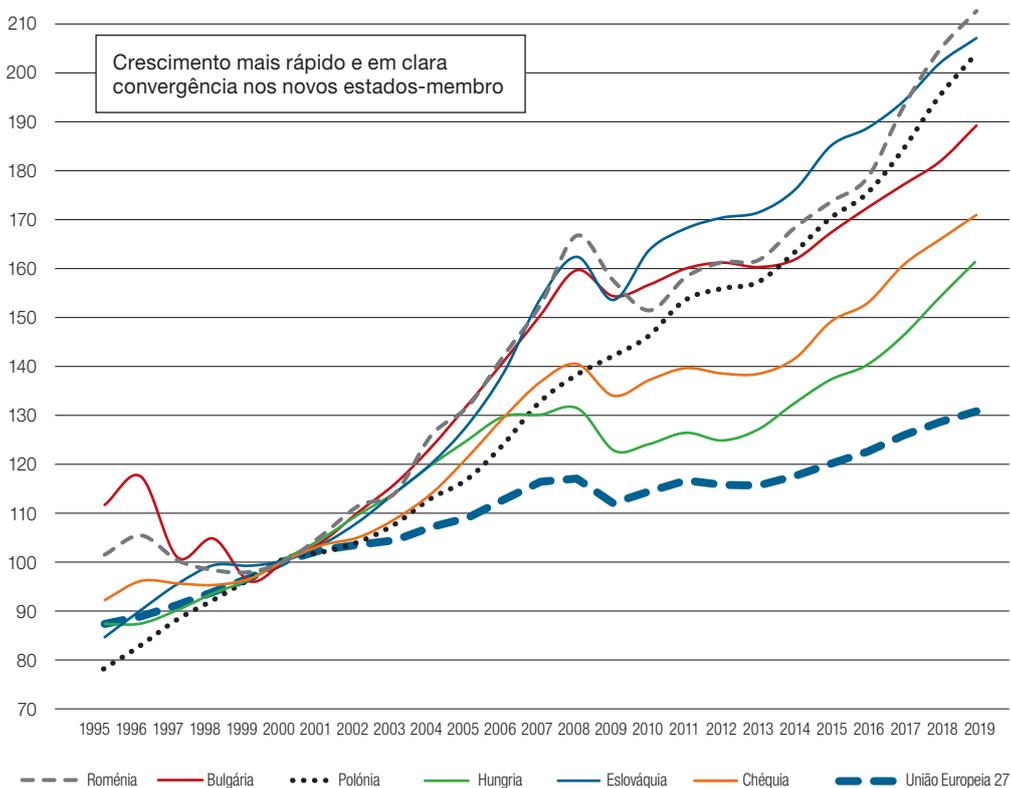
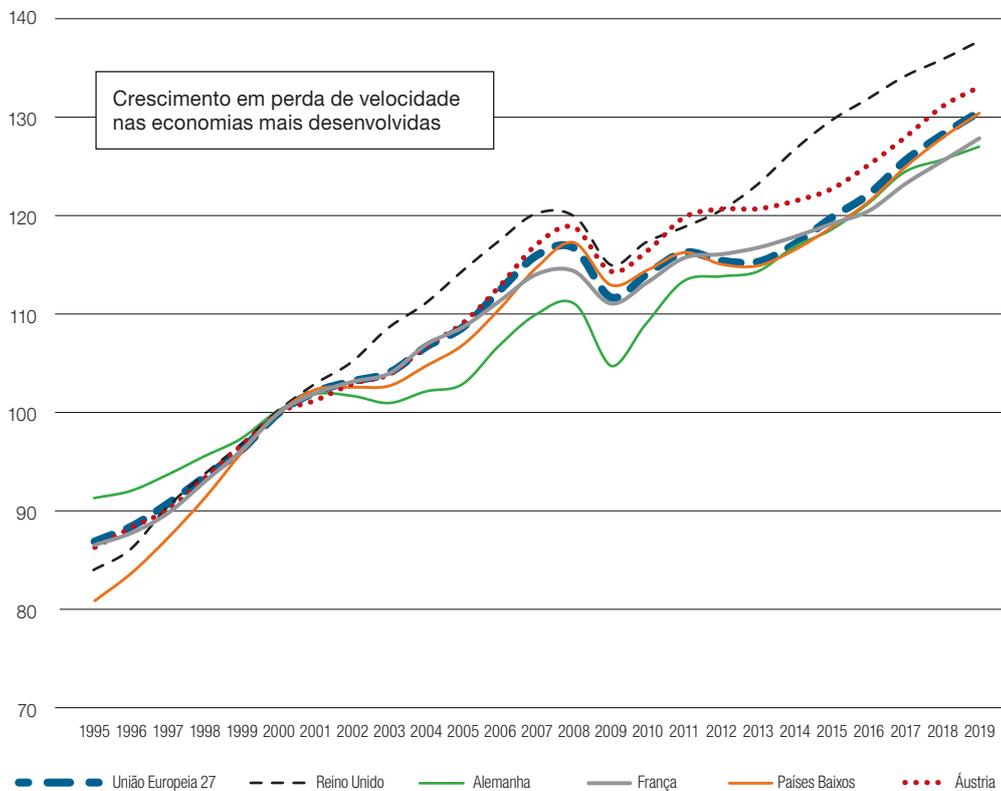
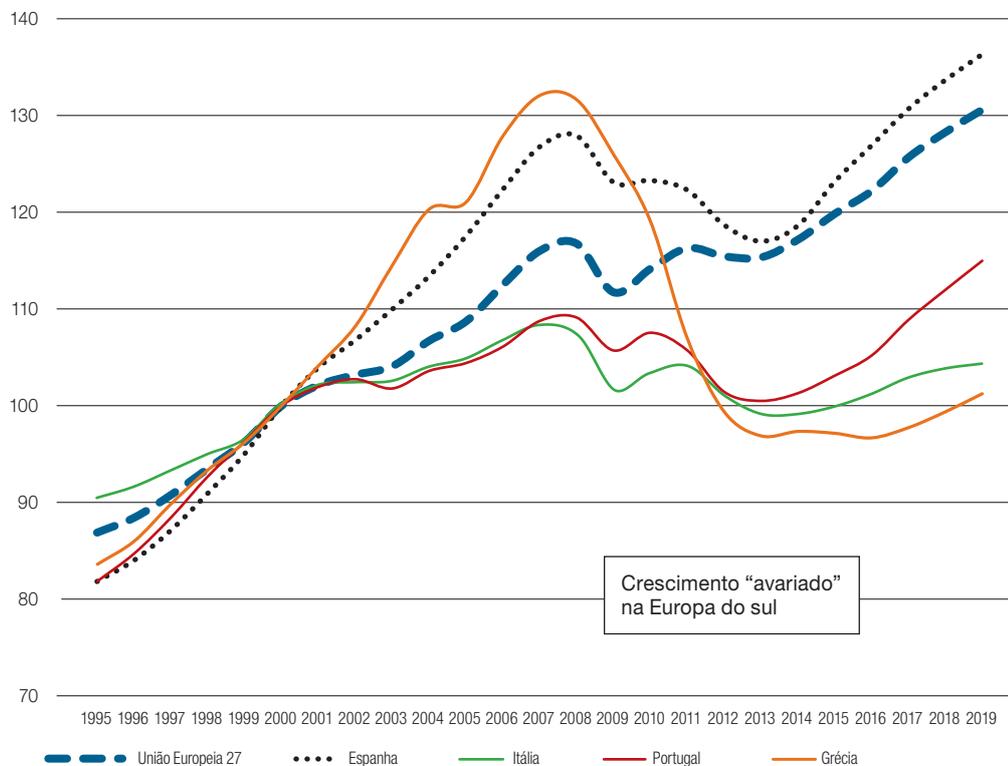


Figura 40 (continuação)

O CRESCIMENTO ECONÓMICO NA EUROPA NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

2000=100)



Fonte: Eurostat

Apesar das diferenças acumuladas no crescimento económico nos países do alargamento serem razoavelmente significativas, os países com um PIB per capita mais baixo cresceram, de um modo geral, mais do que os países com um PIB per capita um pouco mais elevado. O que é bem ilustrado pelo dinamismo da Roménia e da Bulgária.

O cumprimento dos objetivos de convergência económica nacional, implícitos no processo de alargamento da União Europeia, beneficiou, também, dos movimentos de investimento internacional das economias europeias centrais mais desenvolvidas, nomeadamente da Alemanha, que contribuíram significativamente para uma forte integração económica na Europa central e oriental:

- O progressivo surgimento de uma crise de crescimento económico na Europa do sul, mais cedo, logo na viragem do século, em Portugal e na Itália, mais tarde, só depois da crise financeira internacional de 2008 (e da crise de dívida soberana que se lhe seguiu), na Espanha e, sobretudo, na Grécia.

A crise de crescimento económico da Europa do sul, mais expressiva na Grécia e na Itália, também clara, em Portugal, muito menos expressiva na Espanha, comporta dimensões e causas relevantes que são comuns, mas deve ser entendida na sua diversidade.

As dimensões e causas extraeconómicas, que podem ser avançadas como comuns ou convergentes, remetem para a organização e funcionamento das instituições, onde se regista um significativo intervencionismo estatal e uma instabilidade política e governativa apreciável traduzida em grandes oscilações na orientação das políticas públicas que revelam uma clara preferência pelas medidas discricionárias sobre as regras duradouras, nomeadamente no quadro democrático construído, em todos os quatro países, com a integração europeia, para um insuficiente desenvolvimento dos sistemas educativos, que só recentemente iniciaram trajetórias de aproximação efetiva às realidades europeias mais avançadas e para clivagens e rivalidades territoriais importantes que mitigam a respetiva coesão social interna.

As dimensões e causas económicas, que podem ser avançadas como comuns ou convergentes, remetem para desequilíbrios de longo prazo nas contas públicas que se acumularam em níveis elevados de dívida pública, para processos de configuração do poder económico onde a intervenção político-administrativa assumiu, várias vezes, maior protagonismo do que o próprio desempenho empresarial, no quadro de regras de concorrência bem estabelecidas, e para experiências relativamente longas de proteção cambial dos respetivos setores exportadores, nomeadamente dos anos 70 aos anos 90 do século XX.

O ponto relevante na interpretação da evidência empírica sobre as dificuldades de crescimento económico em economias como a grega, a portuguesa ou a italiana, não é o da “descoberta” de uma especificidade negativa nas realidades da Europa do sul, mas, antes, o da identificação dos eixos da construção europeia e da globalização que mais contribuíram para vulnerabilizar e diminuir as condições de crescimento económico nestas economias.

A crise de crescimento da Europa do sul, no contexto de uma União Europeia baseada quer em regras gerais de disciplina orçamental (pacto de estabilidade e crescimento), quer numa moeda única relativamente forte, e de uma globalização da produção e dos mercados que arrasta muito maior concorrência horizontal e vertical, acaba por constituir um fenómeno relativamente expectável, atendendo aos fatores económicos e extraeconómicos acima elencados que exigiam reformas económicas muito profundas para enfrentar a união económica e monetária, na Europa, e a formação de cadeias de valor globais, no mundo, que como sabemos, não foram verdadeiramente equacionadas nem concretizadas.

O reconhecimento, na situação atual, de um enquadramento mais vasto na compreensão da crise de crescimento da economia portuguesa, pode revelar-se, assim, pertinente para identificar com maior precisão as áreas prioritárias onde as reformas estruturais em favor da competitividade económica devem ser preparadas e realizadas.

O ritmo de crescimento económico das economias depende, em primeiro lugar, do ritmo e qualidade do investimento das empresas, das famílias e do Estado.

Uma economia, pode, em termos conjunturais, quando está afastada do seu nível de pleno emprego, isto é, quando está a funcionar abaixo do seu produto potencial, aumentar o seu nível efetivo de produção explorando as capacidades instaladas que não estavam a ser utilizadas. O PIB pode, desse modo, aumentar, isto é, pode parecer “crescer”.

O crescimento económico, no entanto, é um fenómeno de médio e longo prazo que resulta do aumento sustentado do produto potencial, isto é, da capacidade de gerar riqueza pela acumulação das várias formas de capital, do capital físico ao capital humano, do capital intelectual ao capital intangível, do capital infraestrutural ao capital organizacional³⁹.

A “avaria” do crescimento na Europa do sul foi, neste quadro, anunciada previamente pela crise de investimento potenciada pela crise financeira internacional e agravada pelos ajustamentos económicos e financeiros que a crise da dívida soberana, em que aquela se transformara, com maior ou menor expressão, nestas economias, tinha convertido em inescapáveis.

A evolução do investimento na Europa do sul ao longo dos últimos 25 anos (cf. Figura 41) permite confirmar com bastante clareza a lógica de “anúncio prévio” pelo comportamento do investimento em relação ao ritmo de crescimento económico no futuro e confirmar as dificuldades destas economias. Com efeito:

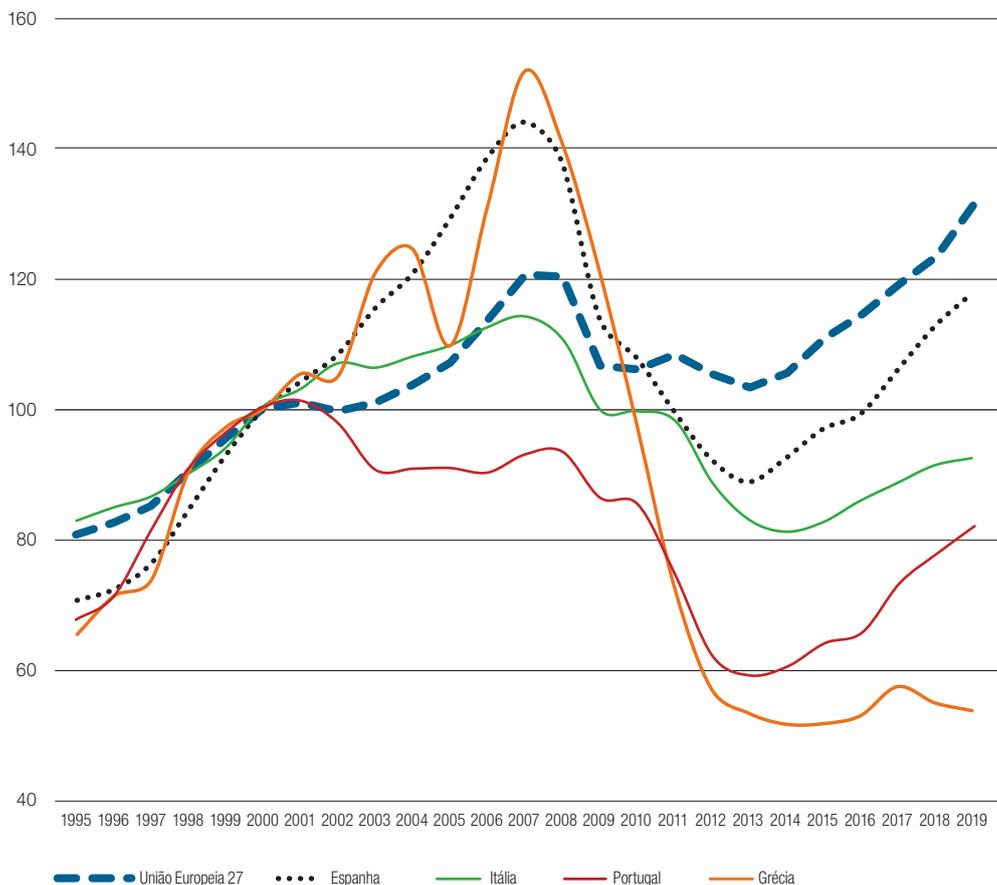
- O colapso da economia grega, onde as medidas de ajustamento financeiro se revelaram mais desajustadas, na resolução dos principais desequilíbrios macroeconómicos, atingiu uma expressão muito violenta com o nível de investimento a reduzir-se para cerca de um terço entre 2008 e 2012, mantendo-se, deste então com esse nível muito reduzido;
- A crise de investimento foi menos intensa, mas mais duradoura, na economia portuguesa. A travagem do crescimento do nível de investimento na viragem para o século XXI, interrompeu um ciclo de forte crescimento (o investimento tinha aumentado mais de 30% entre 1995 e 2000) e abriu um longo período onde o nível de investimento no século XXI foi sempre inferior ao nível alcançado no final do século XX. O nível de investimento, mesmo depois da recuperação das consequências do ajustamento financeiro acompanhado pela troika, onde se reduzira para 60% do nível de 2000, nível ainda se encontrava cerca de 20% abaixo desse mesmo nível;
- A crise de investimento embora bastante relevante, foi menos expressiva nas economias italiana e espanhola. A configuração da evolução do nível de investimento nas quatro economias tende, aliás, a sugerir que os problemas são mais persistentes nas economias grega e italiana, já que, nas economias portuguesa e espanhola a recuperação depois de 2014, apesar de limitada, foi mais efetiva.

³⁹ A noção de capital cobre aqui a realidade dos ativos mais fixos, duradouros, que se podem valorizar ao longo de múltiplos ciclos, contribuindo para a criação de riqueza.

Figura 41

O INVESTIMENTO NA EUROPA DO SUL NOS ÚLTIMOS 25 ANOS

(Evolução acumulada da FBCF em volume, 2000=100)



Fonte: Eurostat

A evolução do investimento das empresas, das famílias e do Estado conheceu, ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, movimentos bastante diferenciados. A redução do esforço de investimento global das economias da Europa do sul, foi, com efeito, acompanhada por uma alteração substancial do peso relativo daquelas suas três componentes que merece ser destacada, até para não cometer o erro de sobrevalorizar as diferenças da situação na Europa do sul⁴⁰.

A análise dos ajustamentos sofridos pelo investimento público e privado, valorizando o “antes” e o “depois” da crise financeira internacional (cf. Figura 43) permite, assim, salientar os seguintes aspetos principais:

- A redução do nível relativo de investimento (formação de capital fixo / PIB) nas economias europeias fez-se num movimento a dois tempos, isto é, em primeiro lugar, reduzindo o nível relativo do investimento privado e, depois, em segundo lugar, reduzindo o nível relativo do investimento público.

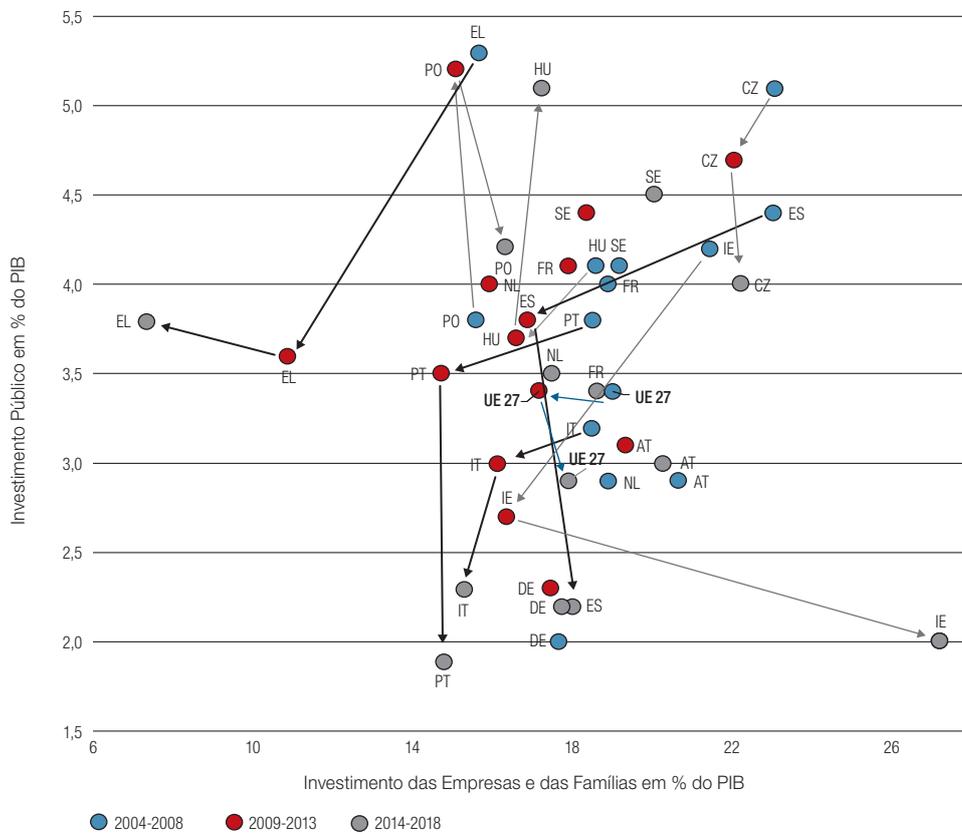
⁴⁰ A função desta comparação é, sobretudo, a de criticar a tendência um certo isolacionismo analítico que tende a transformar o caso português num caso nacional particular isolado.

A resultante global pode ser vista, na referida figura 42, através de um deslocamento para a direita do ponto da UE27 entre 2004-2008 e 2009-2013, “mostrando” uma redução de 2 pontos percentuais no nível relativo do investimento privado, seguido de deslocamento para baixo e ligeiramente para a direita, entre 2009-2013 e 2014-2018, “mostrando”, agora, uma redução de 0.5 pontos percentuais no nível relativo do investimento público, que coexistia com uma ligeira recuperação do investimento privado:

Figura 42

**OS AJUSTAMENTOS NO INVESTIMENTO PÚBLICO E PRIVADO NA EUROPA
AS TRAJETÓRIAS ENTRE O “ANTES” E O “DEPOIS” DA CRISE FINANCEIRA**

(investimento em % do PIB)



Fonte: Eurostat

- O progressivo afastamento das situações no grupo dos países da “coesão” antes do alargamento é bem retratado pelo comportamento quase simetricamente oposto entre a economia grega, que se move para baixo e para a esquerda, perdendo 9 pontos no investimento privado e 1,5 pontos percentuais no investimento público, e a economia irlandesa, que se move, primeiro, na crise, para baixo e para a esquerda, e, depois, na recuperação, para baixo e para a direita, ganhando bastante mais no investimento privado (cerca de 8 pontos percentuais) do que perdeu no investimento público (cerca de 2,25 pontos percentuais), configurando mesmo uma trajetória distintiva no conjunto das economias europeias;

- A evolução das economias de Portugal, Espanha e Itália revela uma forte sintonia das respetivas trajetórias, apresentando, primeiro, movimentos convergentes de redução simultânea do nível relativo do investimento privado e público, movendo-se para a esquerda e para baixo, e, depois, combinando movimentos ainda mais intensos para baixo, reduzindo o nível relativo do investimento público, com os três movimentos possíveis no investimento privado (perda em Itália, ganho na Espanha e manutenção em Portugal).

A economia italiana, na sua trajetória da evolução do nível relativo de investimento entre 2004-2008 e 2004-2018, perdeu mais de 4 pontos percentuais no investimento privado e cerca de 1 ponto percentual no investimento público, a economia espanhola perdeu cerca de 4 pontos percentuais no investimento privado e quase 2 pontos percentuais no investimento público e a economia portuguesa perdeu quase 5 pontos percentuais no investimento privado e 1,75 pontos percentuais no investimento público.

As debilidades na trajetória de crescimento de longo prazo da economia portuguesa traduziram-se numa persistente quase estagnação da produção e do consumo, onde a necessidade de correção de desequilíbrios das finanças públicas e de níveis excessivos de endividamento prolongou a duração dos choques produzidos pela crise financeira internacional e pela crise de dívida soberana que se lhe seguiu.

As dificuldades experimentadas pela economia portuguesa na sua trajetória de crescimento, aprofundaram-se com os problemas adicionais associados à redução do nível relativo de investimento público e privado, muito embora deva ser valorizada a recuperação parcial do investimento das empresas depois do ajustamento económico e financeiro, isto é, depois de 2015.

A evolução mais recente da economia portuguesa, depois da crise financeira internacional e da crise da sua dívida soberana, fez-se, no entanto, com a produção de assimetrias muito importantes, quer entre a evolução do mercado doméstico e dos mercados externos, quer no comportamento das grandes componentes da procura final, quer entre as dinâmicas das diferentes atividades económicas, quer, ainda, na repartição do rendimento, atendendo às suas diversas origens e formas.

A crise do crescimento na economia portuguesa, prolongou-se, assim, primeiro, numa crise do investimento e, depois, numa importante fragmentação económica e social que se vai aproximando da instalação de formas de dualismo económico mais duradoura, isto é, de uma multiplicação de modelos diferenciados de trabalho e remuneração, de habitação, consumo e mobilidade, ao nível da população e, também, de uma diferenciação nos interesses e poderes associada ao relacionamento entre residentes e não residentes, nomeadamente nos territórios sujeitos a maiores desequilíbrios e/ou pressões.

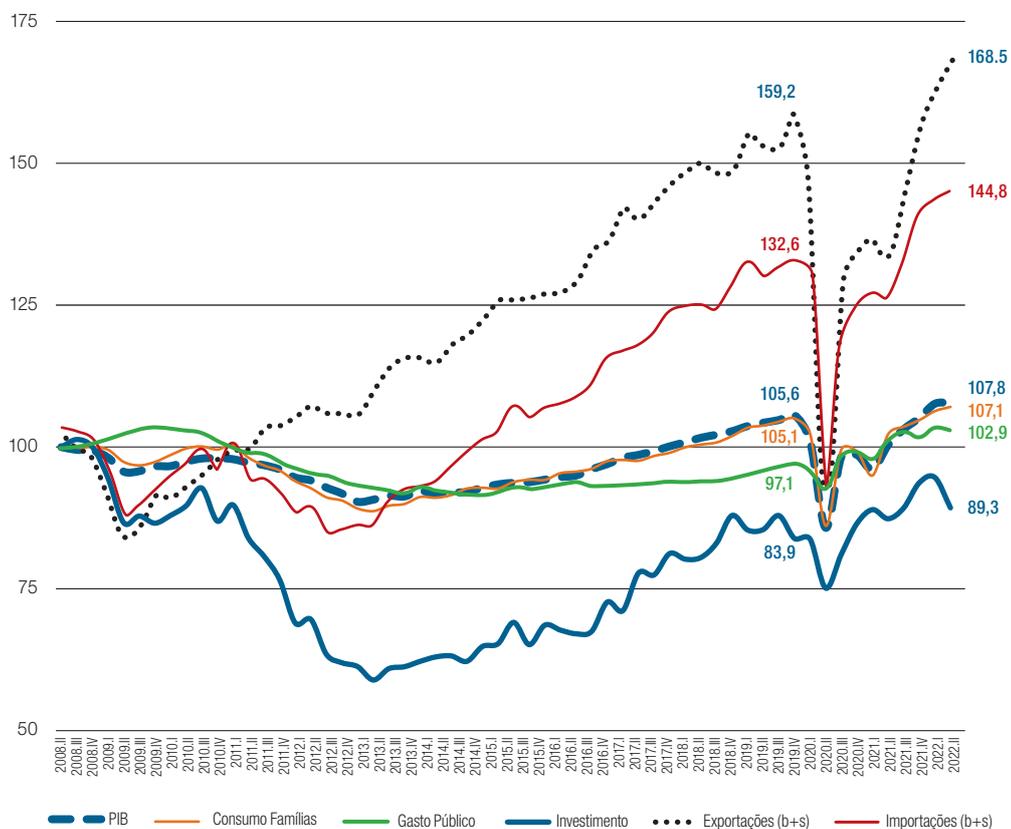
A análise da evolução das grandes componentes da procura final, desde o início do presente século (cf. Figura 43), permite identificar, de forma expedita, as principais manifestações dessas assimetrias na configuração das dinâmicas económicas em ação na economia portuguesa, destacando-se, nomeadamente:

- O afastamento progressivo entre os ritmos do mercado doméstico, com o consumo das famílias, em 2022, apenas 7,1% acima do nível de 2008 (só o tendo superado no I trimestre de 2018) e o consumo público com um crescimento, ainda mais limitado, de 2,9%) e os ritmos dos mercados externos, com as exportações de bens e serviços a alcançarem, em 2022, um nível 68,5% acima do registado em 2008, cavando uma enorme divergência acumulada;
- A significativa regressão do investimento que, permanecendo sistematicamente abaixo do nível de 2008, ainda se situava, em 2022, 10,7% abaixo desse nível, embora recuperando de um mínimo no primeiro trimestre de 2013, depois da forte queda, cerca de 40%, induzida pelo programa de ajustamento financeiro negociado com a troika;
- O pleno alinhamento da evolução do PIB com a evolução do consumo, expressando, não tanto um equilíbrio, mas, como a evidência empírica revela com grande nitidez, um desequilíbrio cumulativo entre o avanço das exportações de bens e serviços, com uma evolução ainda mais favorável que a registada pelas importações de bens e serviços, contribuindo para uma importante melhoria do saldo externo, e a significativa regressão do investimento;

Figura 43

**A DINÂMICA DAS GRANDES COMPONENTES DA PROCURA FINAL
(1º TRIMESTRE DE 2008 – 2º TRIMESTRE DE 2022)**

(Evolução anual em volume acumulada, 2008=100)



Fonte: Eurostat

- O impacto económico da crise associada à pandemia da Covid-19 não provocou nenhuma alteração relevante destas tendências tendo, no essencial, contribuído para o reforço das pressões no sentido da estagnação económica, através do regresso de uma inflação elevada⁴¹.

A evolução do comércio internacional de bens e serviços foi determinante para suportar o impacto e os ajustamentos exigidos pela crise de dívida soberana da economia portuguesa.

A recuperação conseguida, apesar de parcial e limitada, não teria sido possível, no plano económico, mas também no plano social, sem o reforço da orientação da produção industrial para os mercados externos, sem o crescimento significativo das exportações de serviços empresariais e, sobretudo, sem a fortíssima expansão das atividades turísticas estimuladas por uma procura muito dinâmica e diferenciada.

A análise da situação da economia portuguesa requer, neste quadro, a utilização de um conjunto de indicadores que permitam ir mais além do que a simples verificação do andamento do nível global de atividade económica, identificando a natureza e dimensão dos desequilíbrios e assimetrias produzidos durante a recuperação, depois do ajustamento financeiro da troika, e mais recentemente, com os impactos da inflação e das medidas de política monetária adotadas para a combater.

A caracterização da situação atual da economia portuguesa, enquanto campo de aplicação de estratégias e políticas de promoção da competitividade, obriga, ainda, a referir o fenómeno da desconexão crescente entre o crescimento do consumo dos residentes, por um lado, e o crescimento do consumo dos não residentes, por outro lado (cf. Figura 44).

A desconexão entre os ritmos de consumo de residentes e não residentes foi-se estabelecendo com base na conjugação de dois movimentos, isto é, com uma longa estagnação do consumo dos residentes onde o nível de consumo atingido no 1º trimestre de 2008 só voltou a ser alcançado no 3º trimestre de 2018, embora com um ajustamento inicial em queda, seguido de uma lenta recuperação, por um lado, e uma aceleração do ritmo de consumo dos não residentes cujas primeiras manifestações datam da saída da recessão internacional no 2º semestre de 2009, por outro lado⁴².

A pandemia da Covid-19 interrompeu, em 2020, o movimento de sucessiva aceleração do consumo dos não residentes que, no entanto, recuperou, ao longo de 2022, a tendência pré-pandemia. Com efeito, tomando como base o último trimestre do ano anterior ao despoletar da crise financeira internacional, o 4º trimestre de 2007, verificamos que o consumo dos não residentes cresceu quase duas vezes e meia, aumentando 144,8%, enquanto o consumo dos residentes apenas aumentou 6,8%.

⁴¹ Inflação surgida fruto da criação excessiva de moeda que alimentou excessos de liquidez e de procura, dos estrangulamentos nas cadeias de valor globalizadas e da subida dos custos das matérias-primas fundamentais empurrados pelo crescimento das rendas, que viabilizam a sua exploração e produção, acompanhando a maior conflitualidade económica, política e militar que se instalou à escala mundial.

⁴² Até então o fenómeno da desconexão dos ritmos de consumo de residentes e não residentes não se verificava, existindo, apenas, uma ligeira oscilação na evolução dos dois tipos de consumo, plenamente justificada pelas diferenças entre o desempenho macroeconómico em Portugal e nas principais economias emissoras de fluxos turísticos para o nosso país.

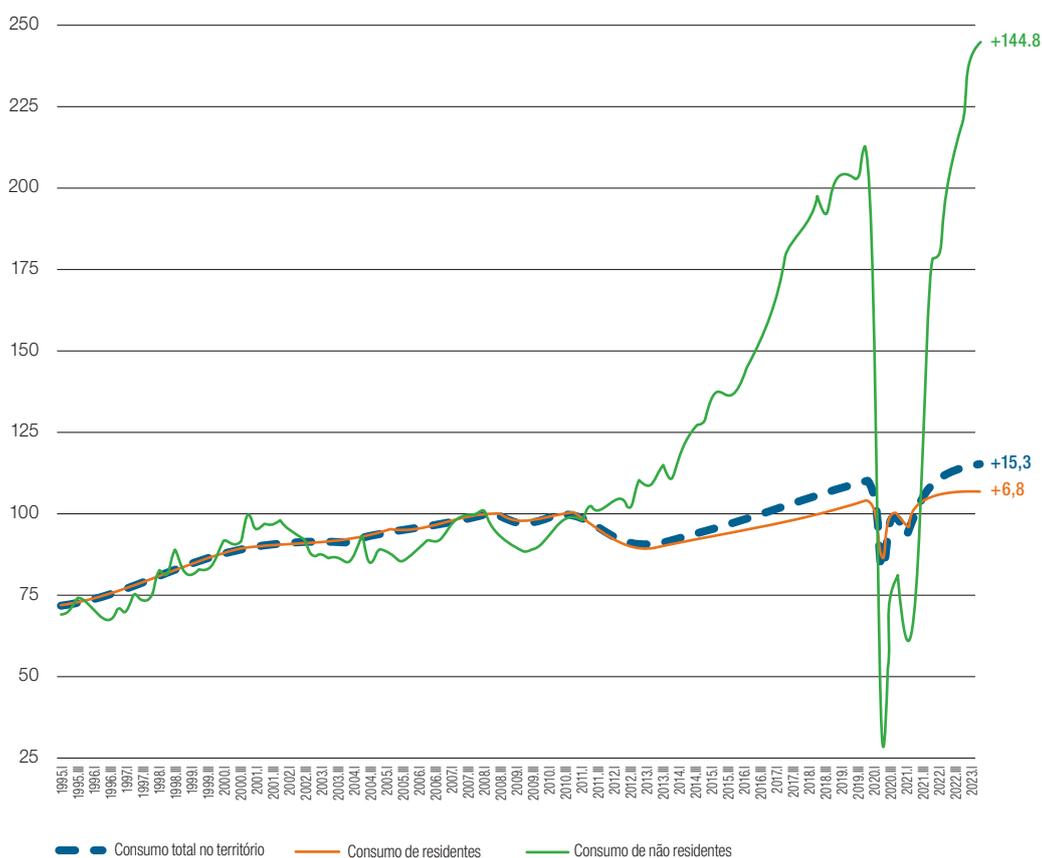
O consumo privado total no território nacional aumento, pelo seu lado, 15,3%, isto é, os não residentes foram responsáveis por cerca de 56% da variação do consumo privado entre o 4º trimestre de 2007 e o 2º trimestre de 2023.

A dimensão do fenómeno de desconexão entre os ritmos de consumo de residentes e não residentes atingiu proporções muito significativas que importa destacar, sobretudo quando parece poder converter-se num traço relativamente permanente da economia portuguesa. Este fenómeno vem reforçar a insuficiente e distorcida articulação entre o mercado doméstico e os mercados externos, contribuindo para a instalação de uma divergência económica persistente, no espaço da União Europeia, penalizando quer a progressão dos rendimentos à escala nacional, quer a progressão do poder de compra internacional dos portugueses.

Figura 44

A INSTALAÇÃO DE UMA DESCONEXÃO CRESCENTE ENTRE RESIDENTES E NÃO RESIDENTES NA EVOLUÇÃO DO CONSUMO

(Evolução trimestral acumulada do consumo em volume, 2007.IV=100)



Fonte: INE

As ações e as políticas de promoção da competitividade na economia portuguesa não podem, neste quadro, ser formuladas e prosseguidas, no futuro próximo, sem reconhecer, em toda a sua extensão, estas disparidades e assimetrias.

A evolução de um conjunto de indicadores chave relativos ao desempenho da economia portuguesa desde a plena adesão europeia em 1986 (cf. Quadro 3) permite situar com rigor a pesada dimensão que as iniciativas de melhoria da competitividade económica enfrentam e que se agravou no rescaldo da crise financeira internacional:

- À entrada da terceira década do século XXI, a produtividade média na economia portuguesa era apenas ligeiramente superior a metade da produtividade média no conjunto das economias mais desenvolvidas da União Europeia (UE15), alcançando um valor de 52,9%, bem abaixo dos 56,2% de 2010;
- O poder de compra doméstico e o poder de compra internacional, ambos em perda, mantinham uma forte discrepância entre si, com o primeiro situado nos 71,8% da média das economias da UE15 e o segundo situado nos 54,4% dessa mesma média, isto é, o nível de vida médio na economia portuguesa ainda dependia fortemente, à entrada para a terceira década do século XXI, de um sistema doméstico de preços e rendimentos diminuídos e em perda:

Quadro 3

O PONTO DE PARTIDA

A EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA
NO CONTEXTO DAS ECONOMIAS EUROPEIAS MAIS DESENVOLVIDAS,
DESDE A PLENA ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA

[UE15=100]	1986	1999	2010	2018
Produtividade (Valor criado por empregado, em €)	29,4	46,2	56,2	52,9
Poder Compra internacional (PIB per capita, em €)	31,6	51,4	57,3	54,4
Poder de Compra doméstico (PIB per capita, em PPS)	56,3	72,0	74,6	71,8
Nível de Consumo (Consumo real per capita)	62,0	78,5	85,4	84,2
Taxa de Investimento (FBCF/PIB)	118,2	128,4	103,0	78,2
Dívida Pública Bruta Consolidada (PT/EA12)	107,3	71,8	112,9	140,4

Nota: O PIB per capita em PPS foi utilizado como indicador do nível de vida. Portugal foi Ultrapassado, no século XXI, pela Eslovénia (2003), pela Chéquia (2008), por Malta (2010), pela Eslováquia (2014) e pela Lituânia (2017). As tendências pré-pandemia indicavam que isso também poderia acontecer com a Estónia (2022), a Hungria (2024) e a Polónia (2024)

Fonte: Eurostat

- O nível de consumo real per capita mantinha-se, pelo seu lado, como o indicador com valores mais próximos da realidade média da UE15, 85,4% em 2010 e 84,2% em 2018, indiciando uma significativamente maior propensão ao consumo na economia portuguesa que permitia mitigar, no presente, o impacto de menor produtividade no nível de consumo das famílias;
- Os desequilíbrios implícitos nestes números acumularam-se de forma intensa, desde a viragem do século, reduzindo as opções e a margem de manobra para a melhoria estrutural da economia portuguesa, evolução bem expressa pela redução da taxa de investimento face à taxa média na UE15, que passou de +28,4%, em 1999, para -21,8%, em 2018 e pelo aumento do nível de endividamento público face ao nível médio na área do euro a 12, que passou de -28,2%, em 1999, para +40,4%, em 2018.

A transformação estrutural da economia portuguesa, quer nos modelos de produção, consumo e exportação, quer na hierarquia dos contributos das diferentes atividades para a criação de riqueza, apesar de ser efetiva, questiona frontalmente, no entanto, nos seus resultados, a natureza do crescimento económico prevalecente e as consequências da sua continuidade.

5.3. A RENOVAÇÃO DA BASE COMPETITIVA DA ECONOMIA PORTUGUESA E O PAPEL DO COMÉRCIO E SERVIÇOS: AS GRANDES RECOMENDAÇÕES

A análise desenvolvida ao longo deste estudo fundamenta a necessidade de uma renovação profunda do paradigma competitivo da economia portuguesa para viabilizar uma dinâmica efetiva de crescimento económico alimentada por ganhos substanciais de produtividade e melhorias sustentadas na remuneração dos fatores de produção de riqueza, que no seu conjunto, permitam alcançar uma convergência económica real e duradoura no espaço da União Europeia.

A renovação da base competitiva da economia portuguesa proposta envolve uma mudança capaz de alterar a própria natureza dos fatores, recursos e ativos determinantes na produção de riqueza e não, apenas, uma mudança na configuração da combinação das atividades económicas envolvidas.

A renovação da base competitiva da economia portuguesa exigida, quer pelas dificuldades do presente, quer pelas oportunidades do futuro, traduz-se, na imagem já utilizada, em processos onde importa obter uma mudança na “natureza” dos fatores chave de competitividade e não apenas no respetivo “perfil”.

Esta mudança só será possível com a construção de uma nova lógica de articulação entre os movimentos de qualificação da oferta e de resposta à procura, capaz de suportar uma mais forte e coerente interpenetração entre o mercado doméstico e os mercados externos, que só será possível, com um reposicionamento da economia portuguesa nas cadeias de valor globais, elas próprias em reorganização buscando uma maior resiliência.

As recomendações que se formulam de seguida focam-se na exploração de fontes, fatores e modelos de crescimento (cf. Caixa metodológica 8) que, para além de estimular o ritmo e a qualidade do crescimento económico, possam inverter a situação atual de perda de coesão económica, social e territorial, identificando, em especial, o papel do comércio e serviços nas reformas e transformações a prosseguir.

O caminho da indispensável renovação da base competitiva da economia portuguesa obriga a reconhecer as suas dificuldades na situação atual, desenhando estratégias e agendas de ação capazes de aportar resposta concretas e eficazes a quatro questões centrais:

- Como aumentar a produtividade em termos de valor, muito para além da melhoria contínua da produtividade física baseada na eficiência os processos de produção de bens e serviços, que se converteu numa mera condição necessária do crescimento económico, isto é, como melhorar a qualidade, diferenciação e sofisticação dos encontros entre as ofertas e as procuras estruturantes no desempenho da economia portuguesa?
- Como reorientar a natureza estratégica da afetação de recursos na economia portuguesa em direção à valorização dos recursos endógenos mais distintivos e à utilização e desenvolvimento dos fatores competitivos portadores de maior valor acrescentado, nomeadamente, em termos de ativos intangíveis, isto é, como incentivar e viabilizar o “bom” investimento público e privado?
- Como gerar um novo quadro de colaboração, entre a esfera pública e a esfera privada, entre as diferentes atividades económicas e no seio do próprio mundo empresarial, suscetível de alargar substancialmente a extensão e profundidade das cadeias de valor em ação na economia portuguesa, isto é, como conseguir, nomeadamente, uma muito maior interação entre a produção de bens e a produção de serviços?
- Como aliviar as restrições financeiras sobre o setor público e o setor privado, isto é, como reduzir sustentadamente o peso da dívida pública, em especial a dívida externa, e como dinamizar a acumulação de capital no setor privado, aumentando de forma relevante a capacidade de autofinanciamento do investimento por parte das empresas?

As recomendações formuladas têm em conta que a evolução das sociedades e das economias comportará, necessariamente, nos próximos anos, sinais de crise e perturbação, mas, também, sinais de recuperação e reestruturação, de inovação e de mudança.

A própria transformação das realidades económicas e sociais, para ter sucesso, requer a construção de novos equilíbrios humanos e sociais promovendo, entre outros aspetos, a convergência e união do que agora surge, quase sempre, em conflito e contradição, senão mesmo em oposição: privado e público, individual e coletivo, ter e ser, liberdade e solidariedade, competitividade económica e coesão social, eficiência e equidade, estilo de vida e ecologia.

Caixa Metodológica 8

FONTES, FATORES E MODELOS DE CRESCIMENTO

A intensidade e sustentabilidade do ritmo de crescimento económico num horizonte de médio e longo prazo não podem ser garantidas, apenas, por uma “*procura efetiva*”, uma vez que elas dependem da concretização das oportunidades geradas pelo dinamismo das procuras, através dos investimentos tangíveis e intangíveis que permitam obter um crescimento do “*produto potencial*”, isto é, da capacidade de oferta em condições de eficiência, isto é, gerando, em termos de concorrência aberta, suficiente riqueza e emprego.

O crescimento depende, assim, no longo prazo, da capacidade de combinar o fazer “mais” com o fazer “melhor”, isto é, da capacidade de inovar em termos tecnológicos, sociais e institucionais e de difundir transversalmente com equilíbrio e justiça social os ganhos obtidos.

O investimento tem um *duplo papel* no funcionamento das economias, uma vez que atua como uma *componente da procura*, dinamizando a produção interna e as importações dos bens e serviços que satisfazem os seus objetivos, e como o *elemento-chave na dinamização da oferta* aumentando o produto potencial.

O investimento como componente da procura tem, essencialmente, uma influência de curto prazo, enquanto o investimento como alavanca da inovação, do progresso tecnológico e do reforço da competência do capital humano e organizacional, tem, essencialmente, uma influência na oferta no médio e longo prazo. No longo prazo, numa lógica de equilíbrio dinâmico, só pode haver mais investimento se a poupança aumentar, uma vez que investir é sempre desviar recursos do consumo de bens correntes ou duradouros, para a expansão da produção e utilização de bens de capital.

O investimento é, no entanto, determinado por muitos fatores objetivos e subjetivos, mais polarizados pelo passado, pelo presente ou pelo futuro, nomeadamente, a confiança dos empresários e investidores financeiros, a natureza das expectativas, mais ou menos adaptativas, com maior ou menor tomada de risco, dos agentes económicos, o alcance dos comportamentos convencionais pró-cíclicos, o dinamismo das economias (ritmo de crescimento), a capacidade de investir (lucros obtidos e capital disponível), a rentabilidade (lucros esperados), o custo do capital (a taxa de juro influenciada pela política monetária) e o regime fiscal, entre outros.

A contabilização dos fatores do crescimento

A produção de um país depende da quantidade e qualidade dos recursos humanos mobilizáveis para as atividades económicas, isto é, depende não só do volume dos recursos humanos envolvidos na produção (a parte da população que efetivamente trabalha e quanto e como trabalha, pessoas e horário de trabalho) como, crescentemente, da respetiva competência (o nível de educação, o nível de qualificação profissional, as soft skills adquiridas nas interações do trabalho e a criatividade) e da eficiência dos modelos de organização da produção e distribuição adotados.

A produtividade, que resulta da conjugação destes fatores, constitui um elemento determinante no crescimento económico alimentado cada vez mais pelo stock de competências acumuladas ao nível do capital humano e organizacional, no pressuposto de uma forte interação entre eficiência e eficácia, isto é, de uma efetiva criação de valor na satisfação das procuras de bens e serviços.

Os três fatores base do crescimento económico utilizando uma função de produção (Tecnologia, Capital Humano e Produtividade Multifatorial)

$$y = Ak^\alpha (hl)^{1-\alpha}$$
$$\hat{y} - \hat{l} = \alpha (\hat{k} - \hat{l}) + (1 - \alpha) \hat{h} + \hat{A}$$

Crescimento PIB por trabalhador = "Capital deepening" + (Acumulação capital humano * Crescimento da produtividade)

A riqueza criada por uma economia (o PIB) depende quer da sua dotação em recursos (capital físico e humano, propriedade intelectual) quer da eficiência com a qual estes recursos são combinados para produzir bens e serviços, isto é, da produtividade.

O aumento do peso relativo do “trabalho indireto” face ao “trabalho direto”, traduzido num aumento do volume de capital físico por trabalhador (“*capital deepening*”) constitui um elemento central na difusão do progresso técnico e dos ganhos de produtividade.

A produtividade total dos fatores (A) incorpora, no entanto, tanto uma dimensão microeconómica, ao nível de eficiência técnica, como uma dimensão setorial, ao nível da eficiência alocativa, isto é, do modo como os recursos são afetados às diversas atividades, uma vez que a concentração de recursos nas atividades de maior (menor) nível de produtividade aumenta (diminui) a eficiência alocativa da economia.

O crescimento do produto por trabalhador pode ser expresso, neste quadro, aproximadamente, em termos de três fatores principais: (a) aumento do capital físico por trabalhador, (b) acumulação de capital humano e (c) crescimento do nível da produtividade total dos fatores.

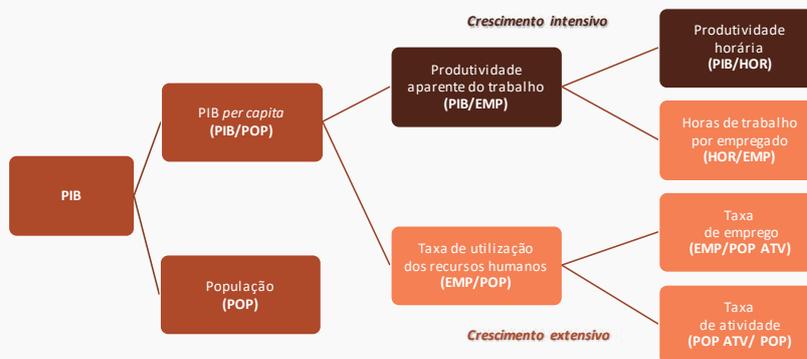
As dinâmicas extensivas e intensivas em modelos de crescimento diferenciados

A produtividade (*), nas suas dimensões complexas de eficiência técnica produtiva, de eficiência alocativa na acumulação de capital e de eficácia na geração de valor económico, surge, assim, como uma das principais determinantes do crescimento económico e da convergência real. A melhoria da produtividade, muito embora existam outros múltiplos fatores e fontes a considerar, acaba por ser, direta ou indiretamente, decisiva para viabilizar uma melhoria sustentada dos rendimentos, incluindo os salários, e do nível de vida das populações no longo prazo.

Utilizando uma visão mais ampla do modelo económico, onde a evolução da produtividade pode ser confrontada com a evolução da intensidade na utilização dos recursos humanos, podemos estabelecer a possibilidade de existência de diferentes modelos de crescimento, nomeadamente através da manifestação de combinações específicas de formas de crescimento mais extensivas ou mais intensivas.

Com efeito, com o objetivo de avaliar o modelo de crescimento de uma economia e perceber o seu desempenho em termos de produtividade, a capacidade de elevar o nível de vida, aferida pelo PIB per capita, pode ser decomposta entre um crescimento de natureza “intensiva”, suportado pelo aumento de produtividade, e um crescimento de natureza “extensiva”, suportado por uma maior utilização da mão de obra disponível. Quando os dois modelos se combinam harmoniosamente o crescimento ganha um carácter progressivo e sustentado.

A um nível mais desagregado, podemos, em primeiro lugar, considerar uma visão mais restritiva do “crescimento intensivo” a partir da produtividade horária, expurgando o efeito do número de horas trabalhadas por cada trabalhador, e, em segundo lugar, decompor a utilização da mão de obra disponível entre taxa de emprego, o rácio entre população empregada e população ativa, mais concentrada nas dinâmicas subjacentes à evolução do mercado de trabalho e à evolução do desemprego, e taxa de atividade, o rácio entre população ativa e população total, que também reflete os efeitos inerentes às dinâmicas populacionais e sociais, como o envelhecimento da população e a maior aproximação a uma igualdade de oportunidades ente géneros, para considerar diferentes formas de “crescimento extensivo”.



Os movimentos que promovem o crescimento do PIB e os respetivos canais de transmissão

A produtividade que resulta da conjugação de todos aqueles fatores, constitui um elemento determinante no crescimento económico alimentado cada vez mais pelo stock de competências acumuladas ao nível do capital humano e do capital organizacional, no pressuposto de uma forte interação entre eficiência e eficácia, isto é, de uma efetiva criação de valor na satisfação das procuras de bens e serviços, em linha com os contributos avançados pelas abordagens das formas de competitividade não-custo.

A diversidade dos fatores que influenciam a articulação entre “mais” e “melhor” nas dinâmicas de crescimento e desenvolvimento arrasta, em cada momento, a diversidade dos padrões de sustentação da competitividade e da produtividade na medida em que, enquanto resultado de combinações específicas daqueles fatores, eles configuram modelos próprios e singulares de criação de riqueza.

Uma economia competitiva (seja de um bloco regional supranacional, de um país ou de uma região) é, como vimos, não só uma economia dotada de um ritmo satisfatório de crescimento num horizonte de médio prazo, como, sobretudo, uma economia onde esse crescimento económico possui níveis elevados de qualidade e eficiência.

A produtividade surge, como vimos, como elemento privilegiado de evidência dessa qualidade e eficiência, quando assume o papel de principal força motriz (driver) do crescimento económico, seja em termos do seu ritmo, seja em termos da sua própria natureza numa lógica de crescimento intensivo.

A evolução dos paradigmas de pensamento e ação no crescimento económico

Os processos de crescimento e desenvolvimento económico e social conheceram uma profunda transformação à escala mundial, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, através da emergência de um novo paradigma, económico, social, técnico e organizacional, que veio alterar não só a natureza, como a própria conceção do crescimento económico, do desenvolvimento tecnológico e dos processos de inovação, valorizando decisivamente o papel do conhecimento e da sustentabilidade.

A ampliação da mera dotação de recursos foi perdendo peso, nos paradigmas prevaletentes, em detrimento da eficácia na sua utilização potenciada pela investigação & desenvolvimento, pela inovação e pela flexibilidade.

Os paradigmas de crescimento na lógica da função de produção



O centro do paradigma do crescimento exógeno era ocupado pelo ritmo da acumulação de capital, onde a modernização tecnológica se centrava nos sistemas de equipamentos, a inovação era objeto de uma conceção relativamente linear e a vigência de “ciclos de vida” relativamente longos viabilizava o retorno dos investimentos na eficiência da escala.

O centro do paradigma do crescimento endógeno tende a ser ocupado pelo núcleo duro das competências portadoras de maior eficiência produtiva e de maior eficácia na geração de valor, onde o desenvolvimento tecnológico se centra no conhecimento, a inovação é concebida de forma integrada e interativa no seio de cadeias de valor crescentemente globalizadas e os “ciclos de vida” das tecnologias, dos produtos, e das próprias qualificações se encurtam significativamente.

Os modelos de crescimento endógeno identificam a inovação como a força motora do crescimento de longo prazo, na sequência da consideração da integração do progresso técnico como resultante de uma atividade económica remunerada, cujo nível é, por conseguinte, endógeno, e produz impactos decisivos na concorrência e na estruturação dos mercados.

As “novas teorias do crescimento” valorizam, neste contexto, o papel regulador do Estado, seja enquanto gestor de externalidades, seja enquanto fornecedor de bens públicos, atuando ao nível das infraestruturas e da envolvente empresarial, e contribuindo, dessa forma, para o incremento e sustentação da produtividade no sector privado e empresarial.

(*) “Productivity isn’t everything, but in the long run it is almost everything. A country’s ability to improve its standard of living over time depends almost entirely on its ability to raise its output per worker” in Paul Krugman, 1994, The Age of Diminishing Expectations.

Os grandes desafios elencados parecem exigir, em Portugal, uma eficácia bastante aumentada na produção de mudanças substanciais ao nível da “educação real”, isto é, das competências efetivas alcançadas pelos vários segmentos da população, seja por melhorias na obtenção de resultados efetivos e duradouros no desenvolvimento do capital humano, seja por aumento dos efeitos de arrastamento a jusante ou efeitos catalisadores na especialização competitiva das organizações utilizadoras dos novos ativos em capital humano.

A expansão das competências avançadas será determinante para a eficácia dos recursos mobilizados na melhoria da produtividade na economia e da equidade na sociedade, desde que se vá formando uma nova centralidade, para o encontro entre a oferta e a procura, incentivadora de capacidades empresariais de inovação e diferenciação onde, precisamente, o papel dos serviços à produção e ao consumo é absolutamente decisivo.

A melhoria da produtividade na economia será, no futuro próximo, bem mais dependente de uma capacidade de adaptação e inovação especialmente dinâmica, por referência aos períodos de crescimento da segunda metade do século XX, importando, por isso, viabilizar a construção de uma acrescida valorização das formas de especialização nas escolhas estratégicas, respondendo de forma concreta às necessidades de progresso qualitativo do tecido empresarial, tanto na internacionalização como na coesão económica interna.

Os grandes desafios elencados parecem exigir, ainda em Portugal, uma eficácia também bastante aumentada no terreno específico da formulação e condução das políticas públicas.

Com efeito, parece existir na sociedade portuguesa um razoável consenso sobre a persistência de um défice de racionalidade e continuidade nas políticas públicas com relevância económica, que tende a penalizar quer o nível de investimento efetivamente reprodutivo no médio e o longo prazo, quer o reforço da capacidade competitiva das empresas, quer a qualidade estratégica da regulação dos mercados.

Os resultados da análise desenvolvida não aconselham, nem a adoção de um simples somatório de políticas genéricas, nem o privilégio normalmente concedido às políticas discricionárias fortemente oscilatórias e meramente reativas. Os resultados obtidos sugerem, ao contrário, a adoção de políticas fortemente integradas e especificadas, ancoradas em regras bem estabelecidas e fundamentadas, indutoras de níveis mais elevados de estabilidade, compromisso e continuidade.

O aumento da eficácia das políticas públicas, nomeadamente das políticas de promoção de competitividade, requer uma desconstrução das abordagens corporativas onde a necessária colaboração entre o público, o privado e o social é substituída pela distribuição de incentivos financeiros públicos que estimulam, muitas vezes, o isolacionismo setorial e territorial quando deviam, ao contrário, estimular programas e projetos colaborativos entre agentes económicos diferenciados envolvidos na construção e partilha de novos fatores de competitividade e de novas formas de combinação entre a produção de bens e a produção de serviços, alavancando a produtividade multifatorial e a remuneração dos fatores produtivos.

O desafio da construção de um novo paradigma competitivo no quadro das grandes transições económicas e sociais em curso no mundo é, portanto, em primeiro lugar, um desafio de renovação dos fatores competitivos estratégicos suscetíveis de gerar economias mais dinâmicas, isto é, com maior potencial de criação de riqueza do ponto de vista de necessidades humanas e sociais evolutivas.

O desafio da construção de um novo paradigma competitivo no quadro das grandes transições económicas e sociais em curso no mundo é, em segundo lugar, um desafio de aligeiramento das restrições físicas e materiais das atividades económicas suscetível de gerar economias menos ancoradas nos bens reforçando a servitização da produção e a terciarização do consumo e menos intensivas na utilização e desperdício de recursos não renováveis

O desafio da construção de um novo paradigma competitivo no quadro das grandes transições económicas e sociais em curso no mundo é, em terceiro lugar, um desafio de reorganização e transformação dos seus processos, conteúdos e resultados suscetível de gerar economias muito mais equilibradas na relação entre a humanidade e o planeta, na relação o material e o imaterial, entre as tecnologias e as competências e, sobretudo, entre a criação e a repartição de riqueza.

O desenho estratégico das grandes questões colocadas pela promoção da competitividade, na situação atual da economia portuguesa, aqui avançado, permite concluir a reflexão sobre o papel do comércio e serviços na promoção da competitividade económica, identificando, sucessivamente: (i) as áreas críticas de ação a considerar; (ii) os processos a privilegiar na articulação entre internacionalização e competitividade; (iii) as sinergias a explorar no alongamento e densificação das cadeias de valor, transformação indispensável para alcançar processos de produção e distribuição portadores de maior valor acrescentado e (iv) os fundamentos de uma abordagem pertinente das políticas industriais na sua aplicação ao caso português, valorizando decisivamente a respetiva base horizontal e microeconómica e focando os seus objetivos na natureza das vantagens competitivas e concorrenciais a construir (o “como”), e não no setor ou atividade para onde se canalizam recursos de forma genérica (o “onde”).

A análise desenvolvida procurou fundamentar a opção assumida, nestas recomendações, de não tratar o comércio e os serviços como um mero setor de atividade, merecendo, pela sua dimensão, uma atenção específica, mas antes como um instrumento muito relevante, de melhoria sustentada da competitividade da economia portuguesa nomeadamente através dos processos internos e externos de servitização da produção.

A estratégia competitiva, que inspira as recomendações formuladas, centra-se no esbatimento das fronteiras entre bens e serviços e entre atividades primárias, secundárias e terciárias, para avançar com determinação na valorização dos ativos intangíveis e das competências humanas avançadas suscetíveis de avantajarem as empresas, comprometidas com a economia portuguesa, em capacidades de inovação e diferenciação projetadas nos mercados internacionais e no mercado doméstico.

5.3.1. A RENOVAÇÃO DO PARADIGMA COMPETITIVO DA ECONOMIA PORTUGUESA GANHA-SE OU PERDE-SE EM TRÊS ÁREAS CRÍTICAS DE AÇÃO

A entrada numa era de crescimento diminuído e de convergência europeia interrompida constitui uma evidência incontornável, não só da crise de competitividade estrutural da economia portuguesa, como, também, da perda de eficácia das políticas públicas de promoção do crescimento, que o presente estudo analisa e fundamenta nas suas múltiplas dimensões relevantes.

Uma recuperação económica efetiva e duradoura exige, por isso, uma correção dos principais défices competitivos da economia portuguesa permitindo recolocá-la numa trajetória de convergência económica na União Europeia.

A economia portuguesa enfrenta, por isso mesmo, a imperiosa necessidade de conseguir acelerar e completar a transição para um novo paradigma competitivo marcada, decisivamente, por três áreas críticas de ação onde se ganha, ou se perde, no futuro próximo, o sucesso na superação da crise estrutural de crescimento e convergência da economia portuguesa:

- *O aumento cumulativo da produtividade-valor* (primado do “melhor” sobre o “mais”) reconhecendo que as principais dificuldades competitivas da economia portuguesa não correspondem tanto a problemas de produtividade física nas operações de transformação e produção (*eficiência*) mas, sobretudo, a problemas nascidos de uma combinação de fatores produtivos demasiado estreita e insuficientemente diferenciada.

O posicionamento ainda limitado nos segmentos com maior relevância nas cadeias de valor de satisfação de procuras de empresas e de consumidores em mercados concorrenciais, onde a integração de serviços avançados e criativos com modelos de produção e distribuição flexível é decisiva (*eficácia*), constitui outro dos fatores críticos que limita a produtividade na economia portuguesa e onde é, portanto, decisivo atuar;

- *O desenvolvimento de novos fatores competitivos no terreno da competitividade não-custo*, através da combinação específica de processos de inovação e de diferenciação indutores de maior valor acrescentado.

Importa, aqui, alargar e sistematizar organicamente um vasto conjunto de iniciativas colaborativas de adoção, adaptação e desenvolvimento tecnológico, mais liderantes ou mais seguidistas, nas diferentes e complexas atividades que permitem mobilizar conhecimento e criatividade para produzir bens e serviços transacionáveis e que, por ora, são ainda incipientes e fragmentadas na economia portuguesa, especialmente no que respeita à consolidação da valorização cumulativa de *ativos estratégicos como o capital humano e o capital patrimonial*;

- *A intensificação de uma ativa participação na globalização reequilibrando o balanço de ameaças e oportunidades*, com a afetação prioritária de recursos às atividades de bens e serviços transacionáveis com uma redução do conteúdo importado das exportações e um aumento da capacidade nacional de satisfação da procura interna.

A reorientação da economia portuguesa para fora, mas a partir de dentro, que constitui uma prioridade decisiva para favorecer as condições de crescimento a prazo da economia portuguesa, exige quer uma mudança global na afetação dos recursos, quer uma nova articulação entre a produção de serviços e a produção de bens.

O objetivo de uma recuperação económica e financeira em direção a novos modelos sustentáveis crescimento e convergência está indissoluvelmente ligado, no caso português atual, a um objetivo de profunda reformulação do sentido da afetação dos recursos em direção às atividades de bens e serviços transacionáveis, isto é, corrigindo a ineficácia alocativa que conduziu a economia portuguesa a uma estagnação do crescimento económico.

5.3.2. A CONVERGÊNCIA DA PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DO REFORÇO DA INTERNACIONALIZAÇÃO CONSTITUI UM OBJETIVO IMPORTANTE

A articulação entre a evolução do mercado doméstico e a inserção internacional da economia portuguesa tem produzido um conjunto relevante de desequilíbrios que evidenciam a existência de uma muita insuficiente articulação entre os dois movimentos.

A evolução mais recente da economia portuguesa apresenta, como vimos, fenómenos de segmentação e desconexão muito significativos que têm limitado o ritmo e a qualidade do crescimento económico e, sobretudo, a expansão do valor acrescentado na organização das diferentes atividades económicas.

A promoção da competitividade económica não pode ser desenvolvida apenas numa lógica de oferta e de eficiência nos processos materiais de produção e distribuição. A promoção da competitividade económica exige, com efeito, cada vez mais, um foco determinante na lógica de perceção e resposta às procuras mais dinâmicas e de eficácia nos processos tangíveis e intangíveis de criação de valor.

A economia mundial encontra-se, como vimos, numa mutação profunda que vai transformando e reorientando os centros neurálgicos da atividade económica, seja em termos de geografias, seja em termos de produtos.

A promoção da competitividade económica na economia portuguesa não pode deixar de valorizar, neste quadro, o acesso a uma proximidade relacional com esses mesmos centros mais dinâmicos, seja no mundo desenvolvido, seja no mundo emergente.

A construção desta proximidade não é possível sem uma muito mais intensa e profunda integração entre a produção transacionável de bens e a produção transacionável de serviços, nomeadamente no que respeita aos serviços avançados à produção mais densos em competências e qualificações mais avançadas.

A renovação do paradigma competitivo da economia portuguesa requer, por isso, a compreensão de que “internacionalizar” constitui um processo diferente, mais vasto e bem mais exigente do que “exportar”, representando, ao mesmo tempo, um terreno onde a articulação entre bens e serviços é absolutamente indispensável.

A renovação do paradigma competitivo da economia portuguesa não pode ser feita fora do quadro de uma participação mais qualificada e mais equilibrada nos movimentos de internacionalização, nomeadamente naqueles que, ao nível dos bens, se desenvolvem, no presente, em torno da procura de uma maior resiliência para as cadeias de valor globais, através de uma revisão dos modelos de comércio internacional de especialização vertical, e, ao nível dos serviços, se aprofundam em torno da difusão das plataformas digitais baseadas na internet, sejam elas mais globais, permitindo o acesso a serviços digitais, ou mais territorialmente localizadas, permitindo o acesso dos utilizadores finais a múltiplas categorias de serviços físicos em lógicas B2B ou B2C (cf. Figura 45).

A expansão das plataformas digitais, que, no seu conjunto, terão quintuplicado a respetiva dimensão ao longo da última década⁴³, revela como os serviços se tornaram mais dinâmicos que os bens na consolidação da globalização, exigindo, assim, uma ainda maior atenção à presença de fatores competitivos avançados nos modelos de negócio das atividades articuladas com os mercados globalizados, sem os quais não se pode gerar, no plano interno, nacional, suficiente valor acrescentado, nem reter as competências e os talentos mais relevantes.

Figura 45
O PANORAMA DAS PLATAFORMAS DIGITAIS
(Tipologias e conteúdos)



Fonte: World Employment and Social Outlook 2021, ILO.

⁴³ ILO (2021).

As plataformas digitais desenvolvem-se como mercados de interação e intermediação com “dois lados”, onde a configuração das externalidades de rede propiciadas e a formação de preços multiproducto apresentam características particulares, isto é, a não internalização, pelos utilizadores finais, das vantagens das referidas externalidades, por um lado, e a probabilidade mais elevada do poder de mercado conduzir a distorções mais importantes no nível dos preços do que na respetiva estrutura, por outro lado⁴⁴.

Os mercados com “dois lados” cobrem, no entanto, realidades bem mais vastas e anteriores às novas plataformas digitais⁴⁵ que permitiram estabelecer formas relativamente complexas de articulação entre concorrência e cooperação com consequências bem diferenciadas sobre os processos de partilha e repartição do valor acrescentado que, no contexto da globalização, se converteram em mecanismos de diferenciação territorial onde o posicionamento das economias nas cadeias de valor e nas plataformas globalizadas tem condicionado, decisivamente, o respetivo desempenho em matéria de crescimento económico e nível de vida.

A promoção da competitividade exige, neste quadro, crescentemente, um foco central no valor criado e na respetiva partilha e repartição.

O dinamismo económico, nomeadamente o dinamismo da procura, constitui, apenas, uma condição necessária, mas não suficiente, da criação de riqueza e de competitividade. As políticas e as estratégias de promoção da competitividade não podem, por isso, deixar de valorizar quer o aproveitamento das oportunidades, quer a correção dos desequilíbrios, aportados pela internacionalização, gerando iniciativas e incentivos que promovam uma maior aproximação aos pontos críticos da geração de valor acrescentado nas diferentes atividades económicas.

Os desequilíbrios suscitados pela abertura externa da economia portuguesa, sucessivamente analisados e caracterizados ao longo deste estudo, requerem uma atenção particular, uma vez que a respetiva correção se torna essencial para consolidar os ganhos obtidos em matéria de competitividade económica⁴⁶.

⁴⁴ “Two-sided (or more generally multi-sided) markets are roughly defined as markets in which one or several platforms enable interactions between end-users and try to get the two (or multiple) sides “on board” by appropriately charging each side. That is, platforms court each side while attempting to make, or at least not lose, money overall. Examples of two-sided markets readily come to mind. Videogame platforms, such as Atari, Nintendo, Sega, Sony Play Station, and Microsoft X-Box, need to attract gamers in order to convince game developers to design or port games to their platform, and need games in order to induce gamers to buy and use their videogame console. Software producers court both users and application developers, client and server sides, or readers and writers. Portals, TV networks and newspapers compete for advertisers as well as “eyeballs”. And payment card systems need to attract both merchants and cardholders.” (...) “We define a two-sided market as one in which the volume of transactions between end-users depends on the structure and not only on the overall level of the fees charged by the platform.” (Tirole e Rochet (2003).

⁴⁵ Os exemplos dos centros comerciais, onde uma gestão integrada de economias de aglomeração facilitadas e potenciadas e de rendas diferenciadas no acesso ao espaço comercial dinamizam a procura, das “cidades-aeroporto”, onde a aglomeração de atividades económicas, serviços logísticos e de suporte à navegação aérea permite reduzir as taxas e custos de utilização e dos parques de localização empresarial, onde a gestão integrada de condições de produção partilháveis, da segurança às formas de economia circular, dos serviços sociais à eficiência energética, disponibiliza uma importante base para a competitividade das operações, constituem alguns exemplos relevantes.

⁴⁶ No plano da competitividade, as empresas não se podem tornar mais fortes com a fraqueza das economias onde centram as suas atividades, nem as economias de podem tornar mais fortes com o empobrecimento das populações que alimentam o respetivo capital humano.

Atendendo à evolução da especialização internacional da economia portuguesa as correções prioritárias sugeridas desdobram-se em quatro iniciativas prioritárias:

- O *reencontro do turismo com o país e do país com o turismo*, favorecendo o desenvolvimento do capital patrimonial dos territórios de vocação turística, qualificando as experiências distintivas propiciadas e orientando-as, necessariamente, para procuras menos massificadas e dotadas de maior poder de compra e melhorando, em conjunto, o valor acrescentado gerado, a remuneração dos fatores produtivos mobilizados e a valorização internacional do património identitário;
- O *reposicionamento do país nas cadeias de valor globais*, ainda claramente dominado por produções intermédias curtas e subordinadas, tentando assumir novas funções quer a montante, na conceção dos produtos, quer a jusante, na distribuição dos mesmos, o que implica uma muito maior inserção no grupo dos serviços inovadores globais, indispensáveis para o êxito dessas iniciativas, e, também, tentando alargar a extensão da produção industrial intermédia dinamizada pelo investimento direto estrangeiro em Portugal, procurando alcançar funções de aglomeração de fases de produção, onde as operações localizadas na economia portuguesa poderiam ganhar algum peso de comando, pelo menos parcial, consolidando a respetiva durabilidade;
- O *reposicionamento do país nas plataformas de concorrência e cooperação*, digitais e não digitais, invertendo uma excessiva polarização em atividades inseridas em modelos de negócio “low-cost”, o que requer uma bem maior afetação de recursos a processos de internacionalização empresarial com suficiente massa crítica, uma vez que, aqui, no mundo dos serviços, não se pode aceder a maior valor acrescentado sem investir primeiro, isto é, o caminho crítico é definido pela sequência internacionalização-competitividade⁴⁷;
- A *reapreciação da natureza e papel do “comércio”* enquanto atividade económica cada vez mais caracterizada, a um nível mais global ou a um nível mais localizado, pela prestação de um conjunto diversificado de serviços do que pela simples intermediação entre produtores e consumidores remunerada por uma margem estável, o que requer uma profunda alteração estrutural na organização das empresas, na capacidade dos empresários, na qualidade do capital humano e na própria natureza das formas de B2B e B2C.

A promoção efetiva da competitividade só poderá ter sucesso se for estreitamente articulada com a promoção do *reforço e diversificação da internacionalização da economia portuguesa*, sem deixar de garantir a *difusão interna alargada dos seus resultados pelo conjunto da população e pela variedade dos territórios*.

⁴⁷ Nas cadeias de valor globais, centradas na produção de bens, existem muito mais oportunidades para o aumento das exportações baseado em progressos competitivos (o caminho competitividade-internacionalização). Em qualquer dos casos, seja no mundo dos bens, seja no mundo dos serviços, o fator crítico de sucesso será sempre o progresso e aprofundamento da interação entre competitividade e internacionalização, sobretudo no futuro próximo onde o acesso ao valor criado depende da qualidade e poder de comando do posicionamento alcançado nas interações internacionais de uma globalização em reorganização e em busca de maior resiliência.

O reforço da competitividade e da internacionalização da economia portuguesa deve ser entendida como um *esforço de natureza global*, mas capaz de combinar múltiplos esforços concretos e diversificados, nomeadamente os que se reportam:

- À *intensificação do ritmo de inovação e/ou diferenciação*, suportado não apenas pela tecnologia, mas, também, pelas novas “artes e ofícios” da criatividade e pelos dividendos de um relevante capital patrimonial, material e imaterial, para melhorar quer a posição ocupada nas cadeias de valor, quer os próprios modelos de negócio empresarial, seja, claro, nos principais setores de especialização atual da economia portuguesa, que possuem uma base económica e uma experiência exportadora já relevantes, seja, também, em novas áreas emergentes de especialização suscitadas pelo novo relacionamento entre o mundo “desenvolvido” e o mundo “emergente”;
- À *estruturação e progressiva consolidação de atividades emergentes associadas à valorização económica do conhecimento* como, por exemplo, os produtos e serviços especializados nas tecnologias de informação e comunicação, no quadro mais geral da transição digital, as atividades geradoras de valor na saúde pelos produtos desenvolvidos e pelos serviços e cuidados prestados ou, ainda, as atividades baseadas em novos materiais, no quadro mais geral da transição para uma economia verdadeiramente circular;
- À *valorização económica e gestão integrada e sustentável* de fileiras de produção e cadeias de valor, combinando bens e serviços e baseadas em *recursos endógenos e ativos específicos, localizados e não transferíveis* que configuram *fatores competitivos de natureza identitária e patrimonial alargada*, como, por exemplo, nos casos do turismo, do agroalimentar, das atividades associadas à floresta e ao mar e das próprias indústrias culturais.

5.3.3. A COOPERAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE SINERGIAS EMPRESARIAIS SÃO DECISIVAS PARA GERAR CADEIAS DE VALOR MAIS LONGAS E INTERATIVAS

A análise desenvolvida revelou com nitidez, no caso português, quer uma menor expressão das funções macroeconómicas associadas ao consumo coletivo e à formação de capital, quer uma menor densidade das relações entre empresas e atividades económicas no funcionamento dos sistemas de produção internos à economia portuguesa.

A promoção da competitividade económica em Portugal requer, neste quadro, a construção de plataformas colaborativas geradoras de sinergias, seja no plano empresarial, alongando e aprofundando as cadeias de valor em ação na economia portuguesa, seja no plano do relacionamento entre o setor público e o setor privado, aumentando a eficiência dos processos de provisão de bens públicos e alargando o acesso aos mesmos⁴⁸.

⁴⁸ A aceleração da construção de habitação a custos mais competitivos e acessíveis, numa situação de fortes desequilíbrios num mercado de arrendamento insuficientemente desenvolvido, constitui um bom exemplo da indispensabilidade da cooperação entre setor público e setor privado.

O objetivo de alongar e aprofundar as cadeias de valor na economia portuguesa representa, também, um incentivo a uma maior articulação entre a produção de bens e a produção de serviços, corrigindo, progressivamente, o fraco nível de servitização da produção que caracteriza, como vimos, a economia portuguesa no contexto europeu.

O progresso na servitização da produção é aliás ainda mais relevante no quadro das transições em curso na economia mundial, onde o “*made in*” vai sendo substituído pelo “*delivered by*”, isto é, onde a fragmentação territorial da produção valoriza, perante os consumidores, quer as referências territoriais da conceção e da distribuição sobre as referências territoriais da produção, quer as referências culturais e civilizacionais dos ativos intangíveis e patrimoniais, sobre as localizações dos ativos físicos ou tangíveis.

Este objetivo da promoção da competitividade económica deve ser prosseguido em três campos de intervenção prioritários.

Em primeiro lugar encontramos a relevância do reforço do alongamento e aprofundamento das cadeias de produção, em ação no interior dos sistemas produtivos da economia portuguesa, melhorando o contributo das atividades a montante, nomeadamente nas soluções de formação de capital, para acelerar os ritmos e capacidades de inovação.

A análise apresentada identifica a oportunidade de reforçar o contributo da função macroeconómica associada ao equipamento e à formação de capital para a criação de valor através de lógicas inovadoras de *cooperação empresarial vertical entre diferentes* (seja no posicionamento nas fases de produção, seja na orientação dos mercados, seja na própria natureza das atividades e competências) para reforçar os fatores competitivos associados à diferenciação, que envolvem a tecnologia e a digitalização, mas reforçam, sobretudo, a qualidade da resposta organizacional e logística à diferenciação das procuras. No centro desta *cooperação empresarial vertical entre diferentes* está a cooperação entre os serviços transacionáveis, as indústrias e as atividades primárias, isto é, a *servitização da produção*.

Os instrumentos de política económica a utilizar terão de ser, neste terreno, muito diferentes dos prosseguidos com o suporte dos fundos estruturais europeus, uma vez que se devem dirigir à construção de *verdadeiras plataformas colaborativas de competitividade e eficiência sistémica* e não a simples projetos de investimento em capital físico relativamente convencional.

Em segundo lugar encontramos a relevância do fortalecimento da intensidade e densidade das compras e fornecimentos intermédios no seio dos processos produtivos em ação na economia portuguesa que podem começar mais cedo e acabar mais tarde, reforçando a sua coerência e articulação estrutural.

A intensidade e densidade das relações entre o investimento estrangeiro, as universidades, os politécnicos e os centros tecnológico, por um lado, ou entre o investimento estrangeiro e os fornecedores nacionais, dentro e fora do mercado doméstico, por outro lado, é bem mais importante que a fixação de objetivos relativos a níveis de emprego e volumes brutos de exportações num horizonte de dois ou três anos.

Em terceiro lugar encontramos a relevância da estabilização com alguma melhoria em quantidade e qualidade das funções macroeconómicas associados ao consumo coletivo e asseguradas por programas de despesa pública.

Os resultados da análise desenvolvida fundamentam quer a necessidade de substituir, nos referenciais temporais para a despesa pública nas áreas determinantes (educação, saúde, habitação, nomeadamente), o curto prazo, dos programas anuais, pelo médio prazo, dos programas plurianuais, quer a necessidade de desenvolver programas específicos de promoção da racionalidade e da eficiência na gestão das dotações orçamentais.

A economia portuguesa tem comportado uma muito limitada cooperação entre o setor público e o setor privado que se traduz, nomeadamente nas áreas da educação e da saúde, numa grande preponderância dos serviços coletivos públicos e sociais.

A evidência empírica, revelada pela análise dos processos de terciarização nas cinco economias consideradas, tende a fundamentar a conclusão da existência, em Portugal, de uma espécie de organização dos serviços públicos em “circuito fechado”, centrados em si próprios, situando-se, desse modo, à revelia dos ganhos coletivos de eficiência e produtividade, limitando o acesso da população, em quantidade e qualidade e prontidão, aos mesmos e agravando as dificuldades na gestão das contas públicas.

5.3.4. A NECESSIDADE DE RENOVAR E PRIORIZAR AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS TRANSVERSAIS DE BASE MICROECONÓMICA É IMPERIOSA

A promoção da competitividade económica, nas condições concretas atuais da economia portuguesa, que justificam, como vimos, quer uma orientação estratégica persistente para uma mudança de natureza nos fatores chave de competitividade, por um lado, quer a adoção de medidas de correção estrutural dos importantes desequilíbrios gerados pela desarticulação entre a evolução do mercado doméstico e dos mercados externos, por outro lado, exige a viabilização de uma importante viragem na condução da política económica.

A política económica em Portugal tem estado, com efeito, quase totalmente dominada pela política monetária e cambial do euro, conduzida pelo Banco Central Europeu, e pela política orçamental e fiscal de regulação conjuntural de curto prazo, conduzida pelo governo através do ministério das finanças, isto é, tem sido conduzida com um claro primado da política financeira sobre as políticas centradas na chamada “economia real” onde, precisamente, a promoção da competitividade e da concorrencialidade são determinantes.

A consolidação da união económica e monetária na União Europeia e da globalização dos mercados, embora atualmente em busca de uma maior resiliência obtida com uma reorganização das formas de fragmentação da produção, tiveram impactos estruturais muito relevantes, como vimos, nas economias europeias com problemas de coesão e convergência mais persistentes, nomeadamente nas economias da Europa do sul como Portugal.

O referido impacto estrutural manifestou-se de forma mais expressiva nos limites quantitativos e qualitativos do crescimento económico diminuído experimentado ao longo das primeiras décadas do século XXI.

A análise desenvolvida no presente estudo justifica amplamente a necessidade de um reequilíbrio entre economia financeira e economia real na formulação da política económica em Portugal.

O desafio da construção de um novo paradigma competitivo é, assim, também, um desafio de renovação da política económica traduzida na configuração de objetivos estratégicos e instrumentos eficazes para o favorecimento da competitividade na economia real, na economia das empresas que geram o essencial do valor acrescentado.

As políticas económicas orientadas para o desenvolvimento competitivo e concorrencial da economia real, são correntemente designadas por “políticas industriais”, não para alimentar um regresso ao passado de uma indústria que já não existe, mas, antes, para alimentar a viabilização de um futuro onde a economia consiga densificar substancialmente o seu valor pela utilização sustentável e inteligente dos seus ativos mais distintivos associados ao património científico, cultural, histórico e natural.

A viragem na política económica que se recomenda não tem o seu foco na indústria transformadora, nem em nenhum setor de atividade económica em particular, mas, antes, na economia real como conjunto diversificado e complementar de atividades transacionáveis, sujeitas à restrição da necessidade de uma melhoria permanente e cumulativa da respetiva competitividade, valorizando destacadamente a integração e a interação entre atividades diferenciadas e, muito em particular, entre os serviços mais avançados e a produção de bens.

A experiência portuguesa mais próxima do desenvolvimento de políticas industriais, tem sido, no entanto, a gestão de uma parte relativamente minoritária dos fundos estruturais europeus, onde o enquadramento regulamentar das despesas financiadas é realizado com referência a objetivos onde a competitividade está incluída.

Os financiamentos estruturais europeus materializam-se através de uma forma bastante específica: o “projeto” candidatado, aprovado e financiado. Os projetos, embora analisados através de um conjunto de indicadores, onde se incluem, também, indicadores da empresa ou empresas que os desenvolvem, não deixam de constituir uma referência parcial, incremental, quando é a empresa no seu todo que constitui a referência central na promoção da competitividade.

Os objetivos e instrumentos de promoção da competitividade utilizados na experiência portuguesa mais recente são, assim, demasiado genéricos e convencionais, apesar de serem correntemente acompanhados por formulações extremamente ambiciosas aplicáveis a economias bem mais competitivas e avançadas, minorizando a importância da pertinência da política pública, isto é, da adequação dos objetivos e dos instrumentos aos destinatários.

Os objetivos e instrumentos de política industrial que importa desenvolver no próximo futuro devem ser, ao contrário, orientados para o que é, com segurança, pertinente e sustentável, ainda que exigindo especificação e controlo mais complexos e exigentes, fugindo da armadilha do que é facilmente especificável no plano quantitativo, mas comporta riscos elevados para além de um curto prazo inicial⁴⁹.

As *modernas políticas industriais* estruturam-se através quer da correção das falhas de mercado, da gestão de externalidades, redução das assimetrias de informação, redução do risco e da incerteza e garantia de mercados concorrenciais abertos, quer da promoção da inovação e da diversificação das atividades, isto é, através de iniciativas capazes de catalisar o surgimento de novas vantagens competitivas com expressão nos mercados globalizados e, portanto, também, no mercado interno europeu e no mercado doméstico português.

As *modernas políticas industriais são transversais*, não tomam partido pela oferta, ou pela procura, mas, antes pelas formas de eficiência coletiva que permitem gerar cadeias de valor de resposta rápida a procuras diferenciadas, com base em novas tecnologias, novos processos e novos produtos, com maior incorporação de conhecimento, mais baixo teor de carbono e maior incorporação de dimensões patrimoniais portadoras de valor, diferenciação e diversidade.

O *foco principal da melhoria da competitividade em Portugal* não pode deixar de ser a *competitividade valor ou a competitividade não custo*, isto é, o aumento da eficácia geradora de riqueza suportada pela qualidade dos modelos de negócio, pelo dinamismo dos mercados de distribuição e venda e pela adequação dos processos de acesso à tecnologia e ao conhecimento.

A melhoria da competitividade da economia portuguesa só será, no entanto, uma realidade duradoura se for baseada no reforço da capacidade concorrencial do seu tecido empresarial ancorada nas mudanças recomendadas. O papel das políticas industriais propostas não é, por isso, um papel passivo de natureza protecionista ou compensatória, mas, antes, um papel ativo visando valorizar as realidades nacionais e alargar o leque das opções das empresas comprometidas com a economia portuguesa, regulando os ritmos e formas de abertura internacional em função da otimização da geração de valor.

A política económica de promoção da competitividade da economia real, que se recomenda em função das conclusões obtidas no presente estudo, visa permitir “oferecer”, aos fundos europeus estruturais e de investimento disponíveis, políticas coerentes e programas de ação prioritários, previamente concebidos, consensualizados e especificados.

⁴⁹ Os meios de financiamento da viragem de política económica proposta estão encontrados, uma vez que na sua base estão os fundos estruturais europeus de investimento, sendo apenas necessário programar adequadamente a cobertura orçamental das contrapartidas nacionais no respeito dos princípios da subsidiariedade e da adicionalidade. O conteúdo da política económica – a especificação dos objetivos, a escolha dos instrumentos e a definição de prioridades – está, ao contrário, por estabelecer numa dimensão muito substancial e exige, também, a substituição de uma lógica de execução de despesas, onde se procura encontrar uma justificação afetando projetos a classificações mais genéricas ou mais específicas, consoante os concursos, por uma lógica de financiamento de políticas, isto é, de afetação de incentivos a objetivos de promoção da competitividade económica.

A recomendação destaca três áreas fundamentais que se podem sistematizar do seguinte modo:

- A primeira área corresponde ao desenvolvimento integrado de um grande programa de orientação e incentivo ao *investimento empresarial*, centrado nos objetivos já apresentados de criação e desenvolvimento de novos fatores de competitividade das atividades transacionáveis portadores de maior valor acrescentado e respondendo às procuras mais dinâmicas.

Este programa de incentivo ao investimento empresarial, deveria constituir o grande instrumento de reforço da afetação da utilização dos fundos estruturais europeus à renovação do paradigma competitivo da economia portuguesa.

Este mesmo programa deveria ser organizado numa lógica transversal de articulação e colaboração, e não numa lógica setorial individualizada, priorizando, quer a interação entre atividades e empresas, em especial o aprofundamento da servitização da produção, quer a interação entre as empresas e os centros de conhecimento, quer, ainda, a interação territorial otimizando o acesso das empresas às infraestruturas e serviços de suporte.

As principais experiências europeias sugerem que o fio condutor deste programa poderia ser encontrado com sucesso numa lógica global de promoção do “*delivered by Portugal*”⁵⁰, enquanto valorização transacionável e global dos recursos endógenos fazendo convergir múltiplas atividades e empresas em processos coerentes de inovação e diferenciação:

- A segunda área corresponde ao desenvolvimento *Infraestrutural*, centrado no desenvolvimento de plataformas colaborativas, mais amplas e eficazes, potenciadoras da construção e consolidação de novos fatores de competitividade e facilitadoras de novas oportunidades de internacionalização, reduzindo riscos e custos e aumentando a velocidade das interações.

A afetação dos fundos estruturais europeus na economia portuguesa, que, em termos de longo prazo, tem privilegiado com nitidez o setor público, originando críticas que, muitas vezes, omitem a importância decisiva das infraestruturas e serviços de suporte ao desenvolvimento económico que dependem do nível e qualidade do investimento público.

A renovação do paradigma competitivo da economia portuguesa requer, como vimos, melhorias muito significativas nas plataformas de mobilidade internacional de bens, serviços e informação⁵¹.

⁵⁰ Por analogia com a referência do “*made in Italy*” que permitiu uma ampla convergência de esforços públicos e privados que permitiram à economia italiana desenvolver fatores competitivos específicos, portadores de valor acrescentado e força concorrencial, em múltiplas fileiras industriais, articulando produção de equipamentos e de bens de consumo em cadeias de produção relativamente longas, com ativos intangíveis, patrimoniais e culturais.

⁵¹ Ao longo deste estudo já foram referidas as restrições sobre o crescimento económico oriundas da inexistência de uma moderna cidade aeroportuária capaz de dar vida e centralidade a uma aglomeração competitiva de atividades no sudoeste da Europa ou da limitada extensão do hinterland dos portos da fachada atlântica associada ao claro subdesenvolvimento das ligações ferroviárias e da oferta de serviços logísticos multimodais.

As mesmas restrições poderiam ser apontadas no campo da ausência de plataformas de cooperação internacional, em Portugal, envolvidas em ações de exploração das novas fronteiras de investigação e produção, no mar e na aeronáutica.

Aa contrário, no plano do desenvolvimento do capital humano e da investigação científica, as universidades portuguesas têm feito um caminho relevante de internacionalização que, todavia, importaria acelerar e qualificar.

- A terceira área corresponde ao enquadramento fiscal da atividade empresarial com base em três reformas simples, diretas e objetivas.

A recomendação básica neste domínio envolve o alinhamento do nível efetivo de tributação dos lucros das empresas com a média europeia, que se pode estimar numa redução de 6 pontos percentuais⁵², acabando com um injustificado e contraproducente travão fiscal à acumulação de capital, isto é, melhorando as capacidades de autofinanciamento do investimento empresarial.

A taxa de tributação dos lucros, antes da sua distribuição, deve, neste quadro ser uniforme, contribuindo para articular, com rigor, uma estratégia fiscal de favorecimento do crescimento económico valorizando o papel dos lucros não distribuídos, com uma estratégia de reequilíbrio da distribuição do rendimento, concentrado os esforços de redistribuição na tributação dos rendimentos distribuídos às pessoas singulares.

A segunda recomendação envolve a introdução de um regime simplificado de tributação universal do lucro, com base numa taxa sobre as vendas, para empresas de pequena dimensão (por exemplo, com um volume de vendas inferior a um milhão de euros⁵³), regime que não deixaria de introduzir uma maior justiça fiscal, uma redução do nível de evasão fiscal e, sobretudo, um novo patamar de confiança e colaboração entre as empresas e a administração fiscal.

A terceira recomendação envolve a eliminação da opaca e incoerente floresta de incentivos fiscais existentes, substituindo-a, por um regime de incentivo ao investimento num grupo concentrado de fatores chave de competitividade prioritários insuficientemente presentes na economia portuguesa (I&D e patentes, design e diferenciação, ativos intangíveis, projeção internacional, participação na conceção de novos produtos, entre outros), simples e automático, recorrendo a uma majoração dos custos incorridos.

⁵² O “segredo” do êxito desta reforma estará, mesmo, nos valores fixados para o nível de atividade e para a taxa de tributação e respetiva modulação qualitativa, que exigem uma análise cuidada dos valores atualmente apurados na cobrança do IRC, sabendo-se que a sua distribuição comporta um forte enviesamento à “esquerda”, isto é, empresas que declaram lucros nulos ou ligeiramente negativos.

⁵³ O nível efetivo de tributação das empresas em sede de IRC pode ser estimado, em 2021, em 25,1% em Portugal e em 19,1% na média da UE27 (Recomendação do Conselho sobre o programa nacional de reformas de Portugal de 2023, que formula um parecer do Conselho sobre o programa de estabilidade de Portugal de 2023, COM (2023) 622 final, p. 82.).

A promoção da competitividade-valor suscita, como vimos, a construção de um *novo equilíbrio entre inovação e diferenciação* em articulação com as reformas e ações que acelerem o movimento em direção a novos princípios de competitividade e atratividade no comércio e no investimento internacional.

Este novo equilíbrio que significa, também, uma nova combinação dinâmica na mobilização do conhecimento, por um lado, e da cultura, do património e da criatividade, por outro lado, só pode ter sucesso no estímulo à intensificação da especialização internacional da economia portuguesa e no combate ao duplo défice numa participação na globalização insuficientemente dinâmica e qualificada e, sobretudo, insuficientemente ancorada nas geografias determinantes do crescimento económico mundial.

O reforço da interação entre a economia, o património e a cultura será decisiva para permitir alcançar com sucesso resultados suficientemente positivos na inovação e na diferenciação da produção de bens e de serviços com valia à escala mundial. É neste processo que o património se poderá afirmar como valioso ativo estratégico na promoção de uma nova competitividade da economia portuguesa indutora de rendimentos mais elevados e de melhores condições de vida para a população.

O reconhecimento do valor específico apreciável da cultura, da criatividade e do conhecimento para o crescimento e o desenvolvimento económicos arrasta consigo a necessidade de um novo enquadramento para o “património” enquanto conjunto de ativos diversificados, tangíveis e intangíveis, suscetíveis de serem desenvolvidos e valorizados ao longo do tempo, como forma estratégica de “capital” através de políticas públicas adequadas.

O contributo do património, da cultura e da criatividade para potenciar o valor dos bens e dos serviços que Portugal transaciona com o exterior, através da inovação e da diferenciação, deveria ser inquestionável, mas, infelizmente, ainda não o é. A construção de sinergias entre as atividades empresariais e as atividades culturais e criativas não pode, por isso, deixar de ser recomendada num processo de renovação dos fatores de competitividade.

A cultura e a criatividade têm uma palavra a dizer no processo de internacionalização da economia portuguesa, não só através do reforço direto das exportações do próprio setor cultural e criativo (sinergia cultural), como também no reforço indireto do desempenho de todas as atividades produtoras de bens e de serviços mais expostos à concorrência internacional. A cultura e a criatividade contribuem para a atratividade dos destinos turísticos (sinergia turística) bem como para a inovação e a diferenciação dos produtos com que as indústrias portuguesas competem nos mercados externos (sinergia industrial).

A economia é, cada vez menos, um caminho entre matérias-primas e produtos acabados, mas, cada vez mais, uma mistura exigente de inovação e de diferenciação. Neste sentido, todas as atividades económicas (“indústrias”) serão culturais e criativas ou simplesmente não conseguirão persistir no futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amador, João e Cabral, Susana (2016). "Global value chains: A survey of drivers and measures", *Journal of Economic Surveys*.
- Auigdor, Gavriel e Wintjes, René (2015). "Disruptive innovations and forward-looking policies towards smart value chains", European Commission.
- Baines T.S, Lightfoot H.W, Benedettini, O. e Kay J.M. (2009), *The servitization of manufacturing: a review of literature and reflection on future challenges*.
- Baldwin, Richard E. (2012). "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going", *Global Value Chains in a Changing World*.
- Baldwin, Richard E. (2029). *The Globotics Upheaval. Globalization, robotics and the future of work*, Weindenfeld & Nicolson.
- Baldwin, Richard E. (2020), "Supply chain contagion waves: Thinking ahead on manufacturing 'contagion and reinfection' from the COVID concussion", *VoxEU.org*, 1 abril.
- Baldwin, Richard E. (2022). "Globotics and macroeconomics: globalisation and automation of the service sector", NBER working paper series 30317.
- Barone, Guglielmo e Cingano, Federico (2011). "Service regulation and growth: evidence from OECD countries", *The Economic Journal*.
- Blinder, Alan S. (2006). "Offshoring: the next industrial revolution?", *Foreign affairs*.
- Coriat, Benjamin e Weinstein, Olivier (1995). *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Le Livre de Poche.
- Coyle, Diane (2016). *GDP: A Brief but Affectionate History*, Princeton University Press.
- Crozet, Matthieu; Milet, Emmanuel (2017). "Should everybody be in services? The effect of servitization on manufacturing firm performance", *Journal of Economics & Management Strategy*.
- Dachs, Bernhard et al. (2019). "Backshoring of production activities in European manufacturing", *Journal of Purchasing and Supply Management*.
- Directorate-General for Enterprise and Industry (2014). "Study on the relation between industry and services in terms of productivity and value creation", European Commission.
- Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (2016). "Single market integration and competitiveness report", European Commission.
- Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (2017). "Study on investment needs and obstacles along industrial value chains", European Commission.
- Félix Ribeiro, José (2012). "O Sector dos Serviços e a Competitividade da Economia", *Confederação do Comércio e Serviços de Portugal*.

- François, Joseph e Woerz, Julia (2008). "Producer services, manufacturing linkages, and trade", *Journal of Industry, Competition and Trade*.
- Nayyar, G., Hallward-Driemeier, M. e Davies, E. (2021). *At Your Service? The Promise of Services-Led Development*, Banco Mundial.
- Gaggi, Massimo e Narduzzi, Edoardo (2006). *La fine del ceto medio e la nascita della società low cost*. Einaudi
- Guilhoto, Joaquim J.M. (2021), OECD ICIO, Global Inter-Country Input-Output Tables, OECD.
- Haskel, Jonathan e Westlake, Stian (2018). *Capitalism without Capital, The Rise of the Intangible Economy*, Princeton University Press.
- Hillberry, Russell H. (2011). "Causes of international production fragmentation: some evidence", University of Melbourne.
- ILO (2021). *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, International Labour Office.
- Juhász, Réka, Lane, N. J. e Rodrik, Dani (2023). "The New Economics of Industrial Policy": globalisation and automation of the service sector", NBER working paper series 31538.
- Karabarbounis, Loukas e Neiman, Brent (2019). "Accounting for factorless income", NBER Macroeconomics Annual.
- Krugman, Paul (1994). *The Age of Diminishing Expectations*, MIT Press.
- Landefeld, Steve (2000). *GDP: One of the Great Inventions of the 20th Century*, BEA, Survey of Current Business, January.
- Lodefalk, Magnus (2014). "The role of services for manufacturing firm exports", *Review of world Economics*
- Los, Bart, Timmer, Marcel P. e de Vries, Gaaitzen J. (2015). "How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation", *Journal of regional science*.
- Mateus, Augusto (1995). "O Crescimento Económico em Portugal nos anos 60, 70 e 80, uma análise em secções produtivas", in *Ensaios de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*, UTL.
- Mateus, Augusto (2003). *Competitividade e Coesão, Conceitos e Metodologias*, ISEG-UTL.
- Mateus, Augusto (coordenação) (2005). *Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social*, Observatório do QCA.
- Mateus, Augusto (coordenação) (2012). *O desenvolvimento da economia portuguesa, "Relatório Anual sobre o Desenvolvimento da Economia Portuguesa"*, Caixa Geral de Depósitos.
- Mateus, Augusto (coordenação) (2013). *Exportação, crescimento e valor, "Relatório Anual sobre o Desenvolvimento da Economia Portuguesa"*, Caixa Geral de Depósitos.
- Mateus, Augusto (coordenação) (2013). "A cultura e a criatividade na internacionalização da economia portuguesa", Secretaria de Estado da Cultura

Mateus, Augusto (coordenação) (2014). O contributo do setor dos serviços para as exportações portuguesas e a atração de não residentes, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal.

Mateus, Augusto (coordenação) (2015). Três décadas de Portugal Europeu, Balanço e perspetivas, Fundação Francisco Manuel dos Santos

Mateus, Augusto (2016). A dinâmica da distribuição moderna em Portugal: O caminho de três décadas entre a novidade e a maturidade, UNIARME - União de Armazenistas de Mercadoria, CRL.

Mateus, Augusto (2017). “O Crescimento da Economia Portuguesa: Realidades e Desafios”, Millennium BCP.

Mateus, Augusto (2017). Effectiveness of EU Cohesion Investments in Portugal, Key External Factors, EC-DGREGIO.

Mateus, Augusto (coordenação) (2021), Os Serviços numa Estratégia de Competitividade Valor, Confederação do Comércio e Serviços de Portugal.

Mateus, Augusto (2023) “O Património como Ativo Estratégico no Desenvolvimento Económico do Futuro”, in Os Próximos 10 Anos do Património Cultural em Portugal: Tendências, Património.pt.

National Board of Trade (2010). “At Your Service: The Importance of Services for Manufacturing Companies and Possible Trade Policy Implications”, Stockholm: National Board of Trade

Nordås, H. K. e Rouzet, D. (2015). “The Impact of Services Trade Restrictiveness on Trade Flows: First Estimates”, OECD Trade Policy Papers, No. 178, OECD Publishing.

OECD (2013). “Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains”, OECD Publishing.

OECD (2017), OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation, OECD Publishing.

OCDE (2019), “Um roteiro de mediação para o futuro”, em Medir a Transformação Digital: Um Roteiro para o Futuro, OCDE Publishing.

OCDE (2020), “COVID-19 and global value chains: Policy options to build more resilient production networks”, OECD.org, 3 junho.

OCDE (2021), “Global value chains: Efficiency and risks in the context of COVID-19”.

Porter, M. E. (1985). The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. Free Press.

Ritzer, G., Jurgenson, N. (2010). Production, consumption, prosumption: The nature of capitalism in the age of the digital “prosumer.” Journal of Consumer Culture

Ritzer, G., Jurgenson, N. (2012). The coming age of the Prosumer. American Behavioral Scientist

Ritzer, G. (2013). Prosumption: Evolution, revolution or eternal return of the same?, Journal of Consumer Culture

Schwörer, T. (2012). “Offshoring, Domestic Outsourcing, and Productivity: evidence for a number of European countries”, Kiel Working Paper.

- Sopas, Leonor (2018). "Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa", Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Stiglitz, Joseph. E., Sen, Amartya e Fitoussi, Jean-Paul (2009). "Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress".
- Tirole, Jean e Rochet, Jean-Charles (2003). "Platform Competition in Two-Sided Markets", Journal of the European, Economic Association, Vol. 1, nº 4.
- UNIDO (2018). Global Value Chains and Industrial Development: Lessons from China, South-East and South Asia.
- Vandermerwe, S. e Rada, J. (1988). "Servitization of business: adding value by adding services", European Management Journal.
- Wolfmayr, Y. (2008). "Producer services and competitiveness of manufacturing exports", FIW Research Reports.
- Wolfmayr, Y. (2012). "Export performance and increased services content in manufacturing", National Institute Economic Review.
- WTO (2017). "Global Value Chain Development Report 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development", World Trade Organization.
- WTO (2019). "Global Value Chain Development Report 2019: Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world", World Trade Organization.

NOTA CURRICULAR RESUMIDA



Augusto Mateus

Nasceu em Lisboa em 1950.

Economista, obteve a licenciatura em Economia pelo Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (ISCEF), da Universidade Técnica de Lisboa (1972) e concluiu estudos de Pós-Graduação na Universidade de Paris X em Economia Internacional (1980) e Economia dos Recursos Humanos (1979).

Professor, investigador e consultor de várias instituições e agências, nacionais e internacionais, em áreas temáticas como macroeconomia, economia internacional, europeia e portuguesa,

política económica e avaliação de programas e políticas públicas, competitividade industrial e estratégia empresarial, convergência económica, estratégias de desenvolvimento económico e política de cidades e coesão territorial. Destacam-se como áreas de experiência setorial mais relevantes as indústrias têxteis e da moda, as indústrias metalomecânicas, a indústria farmacêutica e a economia da saúde, o consumo e a distribuição, o setor cultural e criativo, o turismo e o imobiliário e a habitação.

Foi Professor Catedrático convidado do ISEG (1999-2014), na sequência de uma carreira iniciada em 1972, com responsabilidades em áreas como História das Doutrinas Económicas, Economia Aplicada, Fontes e Métodos Estatísticos, Economia Portuguesa e Europeia, Política Económica e Planeamento, Coesão e Convergência Económica, Competitividade e Gestão e Estratégia Industrial, ao nível das licenciaturas e dos mestrados.

Ao longo da sua atividade docente colaborou com diversas instituições de ensino superior, em cursos de licenciatura, mestrado e pós-graduação, nomeadamente no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), na Universidade da Beira Interior (UBI), na Faculdade de Economia (FEP), da Universidade do Porto, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, na Universidade Católica, na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no Instituto de Estudos Fiscais e Financeiros (IESF), na Unidade de Economia e Administração da Universidade do Algarve, no Departamento de Engenharia Civil do Instituto Superior Técnico (IST), no Departamento de Economia e Gestão da Universidade dos Açores, na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, no Instituto Nacional de Administração Pública (INA) e no Instituto Universitário Militar (colaboração iniciada em 2001 no Instituto Superior Naval de Guerra).

Como investigador desenvolveu atividades de coordenação e colaboração em diversas instituições de investigação relevantes, nomeadamente no Centro de Estudos de Economia Agrária, da Fundação Calouste Gulbenkian, no Gabinete de Investigações Sociais (GIS), da Universidade de Lisboa, no Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis, da Presidência da República, no Grupo de Robótica Inteligente, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, no Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa (CISEP), como membro fundador, coordenador da comissão diretiva e presidente da assembleia geral, e no Centro de Matemática Aplicada à Previsão Económica (CEMAPRE), ambos do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) e no Centro de Predicción Económica (CEPREDE), da Universidade Autónoma de Madrid.

Editor e membro de diversos conselhos editoriais de publicações técnicas especializadas, nacionais e estrangeiras, nomeadamente como editor associado da revista "Estudios de Economía Aplicada" (APELSET), membro do Conselho Editorial da revista "Economia Global e Gestão" e como membro do Conselho de Redação da revista "Pensamiento Iberoamericano" (CEPAL-ICI).

Foi fundador e presidente da Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados e é, atualmente, Consultor Estratégico da EY.

Exerceu os cargos de Secretário de Estado da Indústria (outubro de 1995 a março de 1996) e de Ministro da Economia (março 1996 a dezembro de 1997).

Foi condecorado pelo Presidente da República com a Grã-Cruz da Ordem de Mérito, em 2005, e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas com a Medalha da Cruz de S. Jorge, 1ª classe, em 2022.

Autor de centenas de comunicações em conferências, seminários e colóquios da especialidade e de uma vasta obra difundida nas comunidades científicas, nacional e internacional, destacam-se, abaixo, alguns dos seus principais trabalhos publicados:

(1981) Augusto Mateus, "A internacionalização das relações económicas e o seu papel na evolução e transformação da política económica", in Política Económica – Questões Metodológicas, ISE-UTL.

(1989) Augusto Mateus, "1992", A Realização do Mercado Interno e os Desafios da Construção de um Espaço Social Europeu, Pensamiento Iberoamericano nº15.

(1992) Augusto Mateus, O Mercado Interno e os Consumidores Portugueses, IDC

(1994) Augusto Mateus, Política Económica (Notas Metodológicas), ISEG-UTL.

(1995) Augusto Mateus (coordenação), Portugal XXI Cenários de Desenvolvimento, Bertrand.

(1995) Augusto Mateus, O Crescimento Económico em Portugal nos anos 60, 70 e 80, uma análise em secções produtivas, in Ensaios de Homenagem a Francisco Pereira de Moura, UTL.

(2003) Augusto Mateus, Competitividade e Coesão, Conceitos e Metodologias, ISEG-UTL

(2004) Augusto Mateus, A Região da Madeira no Contexto dos Fundos Estruturais, RAM.

(2004) Augusto Mateus (coordenação), Desenvolvimento Económico e Competitividade Urbana de Lisboa, CML.

- (2005) Augusto Mateus (coordenação), A Economia Portuguesa e o Alargamento da União Europeia, OBS. QCA.
- (2005) Augusto Mateus (coordenação), Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, OBS. QCA.
- (2005) Augusto Mateus, Notas de Política Económica, Teoria, Prática e Metodologia, ISEG-UTL
- (2007) Augusto Mateus, Análise Técnica das Localizações do NAL, Competitividade e Desenvolvimento Económico e Social, LNEC.
- (2010) Augusto Mateus (coordenação), Sustentabilidade e Competitividade na Saúde em Portugal, HCP.
- (2010) Augusto Mateus, O Setor Cultural e Criativo em Portugal, Ministério da Cultura.
- (2011) Augusto Mateus, Desenvolvimento da Economia Portuguesa, CGD.
- (2012) Augusto Mateus, Exportação, Valor e Crescimento, CGD.
- (2013) Augusto Mateus (coordenação), A Economia, a Sociedade e os Fundos Estruturais, 25 Anos de Portugal Europeu, FFMS.
- (2013) Augusto Mateus, A Cultura e a Criatividade na Internacionalização da Economia Portuguesa, Ministério da Cultura.
- (2013) Augusto Mateus (coordenação), Competitividade e Internacionalização da Economia Portuguesa, SPGM.
- (2013) Augusto Mateus, "Les Mystères du Grand Lisbonne: quelle économie pour la métropole?", in Le Projet Urbain en Temps de Crise, L'exemple de Lisbonne, Le Moniteur.
- (2014) Augusto Mateus, O Contributo do Setor dos Serviços para as Exportações Portuguesas e a Atração de não Residentes, CCP.
- (2015) Augusto Mateus (coordenação), Três Décadas de Portugal Europeu, Balanço e Perspetivas, FFMS.
- (2016) Augusto Mateus, A Dinâmica da Distribuição Moderna em Portugal, O caminho de três décadas entre novidade e maturidade, UNIARME.
- (2017) Augusto Mateus, Effectiveness of EU Cohesion Investments in Portugal, Key External Factors, EC-DGREGIO
- (2017) Augusto Mateus, O Crescimento da Economia Portuguesa, Realidades e Desafios, MILLENNIUM BCP.
- (2017) Augusto Mateus (coordenação), O Mundo Rural e o Desenvolvimento Económico e Social de Portugal
- (2017) Augusto Mateus (coordenação), O Setor Resíduos na Perspetiva da Economia Circular, SWP.
- (2018) Augusto Mateus (coordenação), Brexit, As Consequências para a Economia e as Empresas Portuguesas, CIP.

(2019) Augusto Mateus (coordenação), Ganhar o Turismo para o País, Ganhar o País para o Turismo, APAVT.

(2021) Augusto Mateus (coordenação), Os Serviços numa Estratégia de Competitividade Valor, CCP.

(2023) Augusto Mateus, "O Património como Ativo Estratégico no Desenvolvimento Económico do Futuro", in Os Próximos 10 Anos do Património Cultural em Portugal: Tendências, Património.pt.

Edição cofinanciada por:



Cofinanciado pela
União Europeia