

Sobre as políticas de protecção à produção nacional

Este pequeno texto é um manifesto do autor sobre as ideias proteccionistas que parecem ter ganho força no país, pelo menos desde 2019. Não houve aqui qualquer preocupação de pesquisa ou profundidade que pudessem emprestar-lhe qualquer carácter científico; trata-se de um simples artigo de opinião que o autor deseja ver secundado por outros, de opinião contrária ou coincidente, para que se possa lançar o debate.

Os investidores procuram rentabilidade. Perante uma redução do consumo, a tendência natural é procurar margens mais elevadas. Nestas circunstâncias, existe um elevado risco de redução da concorrência, de domínio dos preços por parte dos produtores, resultando numa redução geral da actividade, acompanhada de inflação, como se tem vindo a verificar.

Para combater esta estagflação, é minha opinião que o Estado deva promover, “a todo o custo”, a criação de negócios e de emprego.

A via que está a ser seguida, procurando ir ao encontro do quase inexistente empresariado actual, não me parece que possa trazer grandes frutos. As empresas actuais têm, em geral, um ADN fortemente marcado pela protecção e pelo controlo estatal e são em número ínfimo para poderem fazer qualquer diferença de monta.

Não significa que não existam alguns negócios e empresários muito bons, mas a maioria seguiu, naturalmente, o ambiente existente. Há que manter os negócios, mas o esforço principal deverá ir no sentido de criar um empresariado sem dependências do Estado, atraindo capitais novos, com filosofias de negócio diferentes.

As reivindicações das associações de empresários junto do Ministro da Economia, tal como apareceram na edição do semanário *Expansão* de 7 de Fevereiro, espelham, em minha opinião, a filosofia empresarial “estadodependente” de que falo. Salvaguardando o facto de a peça jornalística apenas apresentar os títulos sem os desenvolver, há algumas ideias que, pensamos, devem ser discutidas.

Solicita-se uma estrutura logística (indústria e agricultura), a proibição de importações (indústria e comércio) e a contratação do Estado com os produtores nacionais (indústria e agricultura).

1. ESTRUTURAS ESTATAIS DE LOGÍSTICA

As estruturas produtivas do Estado, e, em particular, as de logística, foram sobejamente testadas, tendo-se revelado **sempre como extremamente destruidoras de valor**. Não temos nada contra a gestão estatal, mas é necessário que se criem, paulatinamente, capacidades de gestão. Colocar estruturas complexas, de importância estratégica, nas mãos de gestores sem a competência e experiência necessárias tem-se revelado desastroso.

Em minha opinião, deverá, antes, promover-se, através de incentivos fiscais e, eventualmente, da concessão de terrenos a preço bonificado, com a necessária transparência, a **extensão territorial das estruturas privadas grossistas e retalhistas**

(hipermercados, outras grandes superfícies e armazéns grossistas), permitindo que as Províncias beneficiem dos seus serviços e que as suas estruturas logísticas promovam o comércio intra-regional (o que foi feito, embora sem os necessários volume e transparência, pelo governo de JES e que está, infelizmente, desde 2017, em reversão).

Deverão, igualmente, conceder-se **incentivos semelhantes a todos os operadores logísticos, grandes e pequenos, que desejem instalar-se ou operar fora de Luanda;** e não nos parece fazer sentido discriminar positivamente entre Províncias tal a dimensão de Luanda face a tudo o resto; excepto Luanda, todos os investimentos em transportes e logística devem ser apoiados.

2. A ORGANIZAÇÃO DO COMÉRCIO

A ideia da separação rígida entre grossistas e retalhistas só pode entender-se à luz de uma visão da economia que privilegia o controlo sobre a eficiência. É, aparentemente, muito mais simples “controlar” um número reduzido de grossistas. Para um Estado controlador, esta é a forma certa de fazer as coisas: regras rígidas, poucos operadores, controlo administrativo apertado.

Só que não é nada eficiente. A actividade grossista apenas se justifica quando, por economias de escala ou outras, os retalhistas encontrem mais vantagem em comprar a um grossista do que em ir directamente ao mercado. Tornar absoluta a vantagem da organização do comércio em pirâmide apenas resulta em introduzir um intermediário não escolhido, que se tornou obrigatório pelo normativo do Estado e não pela racionalidade económica. Eventualmente, **em produtos específicos, o Estado controlará os preços de forma administrativa,** fomentando o poder dos agentes do Estado sobre os operadores económicos em negócios que envolvem muitos milhões, **criando oportunidade para a corrupção e o favorecimento; nos restantes, os grossistas aplicarão margens monopolistas.**

Os retalhistas, obrigados a comprar ao oligopólio grossista, reduzir-se-ão em número e exigirão maiores margens de comercialização para operar.

Não duvidamos das boas intenções das pessoas que defendem a organização e a rigidez de regras; só que é necessário entender que **dar poder a muito poucos só pode resultar em abuso, corrupção e inflação.** Um Estado eficiente não pode desenhar um modelo que faça depender o seu funcionamento de pessoas com são e rígidos princípios, ímpolutas e incorruptíveis; **o desenho do sistema tem de ser tal que funcione bem com seres humanos, cheios de tentações, vícios e sedentos de poder.**

Já tivemos, durante anos suficientes, a experiência de um comércio dominado pelos fornecedores, detentores de grande poder de mercado, onde os consumidores se viam sujeitos às regras mais absurdas de preços e controlo. Nos últimos tempos (de 2010 a 2017), o aumento dos operadores do comércio e a redução do consumo trouxeram um maior equilíbrio ao mercado. Foi porque houve um maior ajuste da procura à oferta que a inflação, em 2018, se situou nos 18%, mesmo na presença de uma desvalorização do kwanza de 87%, face ao USD. Com a organização rígida do comércio e o declínio geral das margens, **a oferta reduz-se e volta a ser fortemente condicionada, aumentando o poder dos fornecedores. A inflação do final de 2019 está aí, a gritar bem alto as**

consequências deste modelo (embora os dados da inflação do INE não corroborem esta afirmação, a realidade da inflação é perfeitamente clara para todos os consumidores). Só não houve hiperinflação, em 2018, porque ainda havia forte concorrência; sem ela, **mesmo face à redução do consumo, os preços dispararam, criando a actual hiperestagflação.**

Nestas condições, os lucros de meia-dúzia de privilegiados aumentarão porque deterão um enorme poder de mercado; o Estado ficará feliz com a organização perfeita e o controlo da actividade; e alguns dos seus agentes com os benefícios da sua actividade; só o cidadão consumidor perderá, pagando o preço da ineficiência e da falta de concorrência. **Este sistema cria alguns milhares de beneficiários; os restantes 30 milhões de cidadãos pagarão a factura!**

O Estado deve, ao contrário, reduzir o poder dos grossistas, reforçando o poder dos retalhistas através da concorrência no mercado interno e internacional; e o poder dos consumidores sobre os retalhistas, que verão os seus lucros condicionados, pela concorrência, à apresentação de melhores preços e qualidade. Na verdade, não existe qualquer razão transcendental para a actividade grossista que apenas se justifica quando consegue negociar melhores condições para o retalhista do que este consegue, sozinho, no mercado nacional ou internacional; **proibir, administrativamente, esta procura directa pelos retalhistas apenas os deixa à mercê da vontade dos grossistas ou do controlo estatal dos preços.**

2. A PROIBIÇÃO DA IMPORTAÇÃO

A intenção de defesa da produção nacional parece, à primeira vista, louvável: somos, sem sombra de dúvida, solidários com esta vontade.

Contudo, a proibição da importação e a compra obrigatória, por parte do Estado, aos produtores nacionais, distorce perigosamente os preços, aumentando a inflação e reduzindo a competitividade.

Se proibirmos a importação, **os preços serão os fixados** pelos poucos produtores nacionais, que trabalharão em regime de **oligopólio: não existirá qualquer incentivo à redução dos preços e das margens ou à melhoria da competitividade porque o mercado se torna cativo.** A obrigatoriedade de compra pelo Estado (contratos) ou pelos consumidores (proibição de importação) apenas serve para que a maioria da população pague produtos mais caros e de menor qualidade, **beneficiando os lucros dos poucos produtores em prejuízo de toda a população.** Acresce que este sistema repele o investimento honesto, reduzindo a concorrência e auto-alimentando o oligopólio.

A principal obrigação do Estado não consiste em proteger os produtores nacionais, mas sim em garantir o melhor consumo sustentado à sua população!

Portanto, **a primeira obrigação do Estado é para com os consumidores,** que constituem, esses sim, a NAÇÃO. O apoio à produção nacional tem a ver com a palavra “sustentado” do parágrafo anterior; serve para garantir a sua manutenção, no futuro. **Só nestes limites o Estado poderá exigir alguns sacrifícios, por prazos bem definidos, aos consumidores actuais,** equilibrando oferta e procura.

Ora, a única forma de equilibrar a Oferta e a Procura numa economia de mercado é permitir a liberdade de comércio. Ao Estado cabe fomentar o aparecimento de mais e mais operadores.

Em primeiro lugar porque a forma de “proteger” a produção nacional, proibindo a importação, atenta contra os mais elementares princípios das relações comerciais internacionais. Pretender que o mundo nem vai entender que estamos a violar, de forma inaceitável, as mais elementares regras da OMC, só porque proibimos o comércio em vez de o tornar mais caro, revela um espírito que não pode trazer senão dissabores; e como compatibilizar estas regras com a livre circulação de mercadorias na SADC? Vamos continuar a introduzir incerteza no mercado, ora restringindo, ora alargando, sem mostrar claramente para onde pretendemos caminhar? **Esta actuação unilateral e ziguezagueante só pode ter como efeito o isolamento e a desconfiança, conduzindo a que deixemos de ser reconhecidos como parceiros credíveis, isolando-nos do mundo e impedindo-nos de comerciar livremente.** Não nos parece que este possa ser um designio nacional.

Depois, porque resta saber como se provará “... terem realizado consultas ao mercado nacional sobre a existência dos bens que pretendem importar”, sendo virtualmente impossível perceber como se poderão contemplar, de forma genérica e abstracta, todos os pormenores desta actividade. **Restará portanto a apreciação do agente do Estado, o seu bom senso e bons princípios, abrindo-se caminho para a prepotência, arbitrariedade e corrupção.** Será este o destino permanente que desejamos para o País?

Vamos um pouco mais longe. O que significa a proibição de importação de arroz, por exemplo? Arroz corrente? Arroz agulha? Arroz “basmati”? Será que o Estado deve ter o poder de impedir o consumo de arroz “basmati”, que não é produzido nacionalmente? Quando descemos ao pormenor, a complexidade administrativa torna-se insuportável porque há que analisar, caso a caso, para um número enorme de produtos, se a proibição deve aplicar-se ou não, se se abrem excepções porque as quantidades produzidas são insuficientes, etc., etc. **O processo torna-se absolutamente ineficaz e consumidor de enormes recursos.**

Como pode um agente económico racional e honesto optar por importar se a produção nacional, para o mesmo nível de qualidade, não for mais cara do que a importada ou, pelo menos, não muito mais cara? Na verdade, o risco cambial, o risco de indisponibilidade de divisas, o valor do frete e seguro, alguma necessária burocracia e tudo-o-mais-que-não-é-necessário-mas-existe, isto é, **todos os custos ligados à importação, privilegiam a aquisição local, sempre que a relação custo-qualidade não seja inferior à estrangeira.** Quando, na presença de produção nacional, os agentes optam pela importação, é porque os consumidores acham mais favorável a relação qualidade-preço da importação e o agente antevê maior lucro com o produto importado do que com o produto nacional.

Nestas circunstâncias, **proibir a importação significa impor, sem qualquer fundamento, a milhões de consumidores, um custo ou uma qualidade que estes não desejam.** A produção nacional deve ser apoiada mas dentro de limites de razoabilidade, **não para que os produtores nacionais vendam ao preço que quiserem.**

Existe, contudo, uma razão que poderá levar a que empresários menos escrupulosos prefiram abastecer-se no exterior, em condições menos favoráveis. Pessoas pouco escrupulosas podem tentar um modelo de negócio de muito curta duração, que consiste em investir muito pouco, aproveitando-se de mercados de elevado risco, onde as mais-valias são significativas, para saquearem valor acrescentado, sobrefacturando produtos de importação através de empresas externas que dominem ou com quem tenham feito acordos ilegais.

Esta actividade exige mais-valias significativas que só mercados de elevado risco e com poucos operadores podem oferecer: **a forma mais eficaz de afugentar estes indesejáveis é reduzir o risco, reduzindo as imposições do Estado e os preços, aumentando a concorrência.** Este esquema de actuação ilícita resulta, evidentemente, numa deterioração dos resultados comparados destas empresas. Só a existência de um grande número de empresas permite, de forma eficaz comparar resultados, escrutinar de forma detalhada as empresas que aparentem ter entrado neste tipo de actividade e, através de legislação pesada, fazê-los pagar multas elevadas que os afastem e façam servir de exemplo.

Apostar num número reduzido de operadores que dominem o mercado externo do país e acreditar que será possível evitar estas actividades de saque, quando o País se encontra na sua dependência, é mera ilusão. **Estes operadores irão não apenas saquear, sobrefacturando as importações, mas também obrigar os consumidores a pagar a sua actividade ilegal, impondo preços monopolistas, perpetuando o saque!** O passado recente comprova sobejamente esta realidade.

Em qualquer caso, a eficiência contra este tipo de actuação é sempre directamente proporcional ao número de operadores do mercado e, consequentemente, inversamente proporcional às restrições e proibições.

Mas, acima de tudo, proibir a importação significa prejudicar a produção nacional!

Há uma distinção fundamental entre produção nacional e a produção nacional existente. Se queremos desenvolver a produção nacional, temos de contar com as empresas existentes e com todas as que poderão vir a ser criadas, deduzidas de todas as que não consigam manter os níveis de eficiência que garantam a sua sustentabilidade.

Vamos manter-nos sempre com os níveis de produção e produtos actuais? Como vamos proteger a produção que ainda não existe? Proibimos a importação impedindo o consumo? Ou deixamos importar impedindo o nascimento de novas indústrias?

A produção interna crescerá mais ou menos, consoante se consigam atrair novos capitais e tecnologia, não pela simples protecção dos capitais existentes. A questão centra-se, portanto, na discussão do conjunto de medidas que mais fará crescer a produção nacional, independentemente da sorte que essas medidas possam reservar a empresas ineficientes que não consigam acompanhar o progresso. Só este poderá ser o verdadeiro desígnio nacional!

Imaginemos um qualquer agente que disponha ou consiga congrega o capital suficiente para iniciar um negócio. Este empresário ponderará o risco que corre ao investir e assumir compromissos. É quase unânime na teoria económica (coisa rara) que um dos

maiores entraves ao investimento é a incerteza, a falta de domínio sobre o que poderá vir a acontecer. **Imaginemos agora que, ao estudar o ambiente de negócios, esse empresário, nacional ou estrangeiro, perceba que o país tem leis que o proíbem de escolher livremente os seus fornecedores, dando, implícita ou explicitamente, a um qualquer funcionário do Estado, o poder de lhe negar o abastecimento a partir das fontes mais favoráveis.** Será que esse potencial empresário irá para a frente com o seu investimento, colocando-se nas mãos de um funcionário público com capacidade de se imiscuir na gestão do seu negócio? Se for uma pessoa sem escrúpulos e suficientemente aventureira, poderá avançar com o negócio, ponderando quanto lhe irá custar colocar o agente do Estado do seu lado e fazendo os seus clientes pagar a factura. Será que é este o interesse do Estado? Atrair os investidores mais aventureiros e menos escrupulosos, afastando os prudentes e honestos?

Este tipo de medidas também prejudica, gravemente, os capitais já instalados. Suponhamos que temos uma empresa que adquire produtos no mercado de importação. A empresa decidiu abastecer-se no exterior devido aos preços, à qualidade ou à sua relação. Essa empresa ver-se-á agora confrontada com a obrigatoriedade de comprar internamente em condições menos favoráveis. **As empresas nacionais, atravessando actualmente um período difícil, ver-se-ão confrontadas com menos vendas e menos rentabilidade, o que originará mais despedimentos e falências, reduzindo ainda mais a concorrência.** Será esta uma forma de proteger a produção nacional?

4. POLÍTICA ACTIVA DE TAXAS ADUANEIRAS

As taxas aduaneiras podem ser tão prejudiciais ao desenvolvimento da produção nacional, da produtividade e do consumo como qualquer outra política proteccionista. **Não subscrevo a utilização indiscriminada do protecționismo económico de qualquer espécie. Uma política proteccionista só pode justificar-se como retaliação face a medidas proteccionistas alheias ou para o desenvolvimento da produção nacional nos países menos desenvolvidos.** Deve, portanto, ser sujeita a fortes limitações no tempo e os seus objectivos e meios serem perfeitamente claros para produtores, consumidores e concorrentes internacionais.

Dentro destes limites, uma **política aduaneira equilibrada e tendencialmente decrescente tem-se mostrado eficaz** para o desenvolvimento da produção dos países em desenvolvimento. Existe abundante literatura sobre as vantagens e inconvenientes das diversas políticas aduaneiras. Devido à limitação de tempo não irei apresentar bibliografia sobre o tema, que pode ser facilmente pesquisada na *internet*. Desejo apenas sublinhar as vantagens deste tipo de políticas sobre a proibição simples das importações, os sistemas de quotas ou a obrigação de aquisição aos produtores nacionais, tal como têm vindo a ser defendidas pelas associações patronais e, pelo Estado, através do Decreto Presidencial 23 de 2019.

Só uma gestão adequada das taxas aduaneiras permite tornar atractivas novas actividades produtivas inexistentes. É, sobretudo, disso que a economia nacional necessita!

Impor a produção nacional pelo preço, através de taxas aduaneiras mais elevadas, parece ter alguma razoabilidade, até **porque se pode limitar o esforço que a exigir dos**

consumidores, definindo, por exemplo, uma taxa alfandegária máxima de 25%; além do mais, é um método suficientemente testado e com resultados conhecidos, sendo possível estabelecer, pela experiência alheia, limites de razoabilidade.

As taxas aduaneiras são mais flexíveis porque podem variar quantitativamente, o que não acontecerá com a proibição de importação que apenas pode assumir dois estados: sim ou não.

Na verdade, a protecção da indústria nacional exige a variação no tempo da protecção aos produtores. Antes de mais, não nos esqueçamos que, a curto prazo, proteger os produtores é o mesmo que penalizar os consumidores: **portanto, o que deve fazer-se é impor taxas aduaneiras sucessivas que possam subir e descer ao longo dos anos, equilibrando os interesses do aumento da produção nacional com os dos consumidores e forçando melhorias de produtividade que nos tornem, como Nação, mais competitivos.**

As vantagens da utilização das taxas aduaneiras para protecção da produção nacional são evidentes:

1. porque **limitam os sacrifícios** exigidos aos consumidores quer em termos de **preço**, quer no **tempo**;
2. porque **são gerais e abstractas, aplicando-se de forma igual e transparente** a todos os agentes, eliminando as decisões discricionárias dos agentes do Estado;
3. porque **beneficiam de uma longa história e literatura, permitindo eliminar o experimentalismo e atipicidade que nos são tão característicos e tão prejudiciais!**