

Comparação de Preços Internacionais como
Indicadores de Competitividade:
o caso das telecomunicações

Parecer



Luís Campos e Cunha
Professor Catedrático
Faculdade de Economia
Universidade Nova de Lisboa

Lisboa, 19 de Abril de 2006

Parecer Metodológico sobre a
Comparação de Preços Internacionais
na Área das Telecomunicações

Questão: "Para proceder à comparação de preços internacionais - para avaliar se a Indústria está a proporcionar preços competitivos ao consumidor - deverão ser usados preços correntes ou paridades dos poderes de compra?"

Não se pretende realizar uma análise da competitividade da indústria de telecomunicações, mas apenas emitir um parecer de carácter metodológico sobre como comparar preços praticados por empresas do mesmo sector localizadas em países diferentes.

1. Introdução

A comparação internacional de preços, para efeitos de avaliação de eficiência relativa de empresas específicas, é um assunto empiricamente complicado. Uma vez que não estamos a tratar de grandes agregados macroeconómicos mas de comparações de preços ao nível das empresas, como regra geral, defendemos que devem ser comparados nominalmente com base numa taxa de câmbio de um ano considerado de equilíbrio,.

Note-se que esta regra é defendida apenas para o objectivo em causa. Se a finalidade fosse outra, por exemplo, comparar internacionalmente preços com o objectivo de estudar o bem estar do consumidor, possivelmente, seria preferível outro procedimento. Em suma, a metodologia mais adequada depende sempre do objectivo da análise.

A regra geral enunciada levanta vários problemas na sua aplicação empírica que deve ser realizada com algumas cautelas que se tornarão evidentes neste parecer.

Cada empresa específica está sujeita a aquilo a que chamaríamos "custos (e poupanças) de contexto" que terão implicações nos preços que praticará. Estamos a pensar no preço do capital, tanto físico como financeiro, no grau de concorrencialidade (interna e internacional) do sector, na dimensão do mercado relevante, nos custos salariais, da energia, nos preços da terra e do espaço comercial, por exemplo.

Deste modo, empresas semelhantes mas localizadas em países diferentes têm *custos de contexto* diferentes. Assim sendo, duas empresas podem ser ambas eficientes, do ponto de vista da sua gestão e da tecnologia utilizada, sendo que da sua actividade resultem indicadores que indiciam diferentes graus

de eficiência (ex: produtividade, preço...). Em geral, e certamente no caso particular das telecomunicações, há vantagens e desvantagens de contexto para uma empresa localizada em Portugal, dependendo do país de comparação.

Na aplicação da regra geral inicialmente enunciada, relativa a comparações internacionais de preços, surge outro problema porque, para afastar flutuações cambiais *não fundamentais*, torna-se necessário a escolha de uma taxa de câmbio não distorcida ou de equilíbrio, problema que será discutido adiante.

Este Parecer está organizado da seguinte forma. Na secção seguinte, chamaremos a atenção para o problema cambial e, na terceira secção, apresentaremos os chamados índices PPP (*Purchasing Power Parities*) para, numa secção quatro, discutirmos a sua utilização no que concerne à comparação internacional de preços de empresas individuais com vista a aquilatar da sua eficiência. Defenderemos, numa quinta secção, algumas regras para encontrarmos um conjunto de países *benchmark* no caso das telecomunicações. Faremos observações finais na Conclusão.

2. Taxa de câmbio.

2.1 O problema.

Como referimos, a aplicação da regra enunciada, nas comparações internacionais de preços *nominais*¹, levanta, desde logo, o problema da escolha da taxa de câmbio. Para afastar flutuações *não fundamentais* desta, torna-se necessário a escolha de uma taxa de câmbio não distorcida, o que não é, teórica e empiricamente, simples.

¹ Utilizaremos a expressão "preços nominais", à falta de outra, para designar preços não ajustados pelos índices PPP.

Tal escolha é sempre algo arbitrária quando sabemos que a taxa de câmbio está sujeita a fenómenos de *overshooting*, fenómenos estes que normalmente levam vários anos a corrigir.

Podemos ilustrar tal fenómeno (ver Tabela 1) e a título de mero exemplo, com o dolar norte-americano que se apreciou em 1999, face ao euro, em mais de 16%. Movimentos de magnitude semelhante, agora de sinal inverso, aconteceram também em 2002 (-16%) e 2003 (-17%). Perturbações sensivelmente idênticas verificaram-se também com o dólar canadiano (CAN). A coroa sueca (SEK) e o esterlino (GBP) tiveram movimentos mais suaves mas, de qualquer modo, muito significativos. O iene (JPY) teve um movimento que indicia um fenómeno típico de *overshooting* ao apreciar mais de 33% em 1999 e, desde então, depreciar entre 3 e 7% por ano até estabilizar em 2005.

Tabela 1
Taxas de Câmbio Face ao Euro
(taxas anuais de variação)

	DKK	CAD	JPY	SEK	USD	GBP
1999	-0,1	23,8	33,4	10,3	16,7	12,8
2000	-0,3	4,6	-3,9	-3,0	8,0	-0,4
2001	0,4	-0,8	-7,3	-5,1	5,6	2,6
2002	0,1	-14,9	-7,3	1,6	-16,0	-6,5
2003	-0,2	1,9	-7,9	0,8	-17,0	-7,7
2004	0,1	-1,1	-3,3	0,7	-7,3	0,0
2005	-0,3	19,1	-0,7	-4,4	14,9	3,8

Fonte: Banco de Portugal, *Boletim Estatístico*, vários números, valores de fim de período.

De qualquer modo, fica claro que utilizar taxas de câmbio correntes não é aceitável, pois os preços de bens e serviços (transaccionáveis ou não) não podem acompanhar flutuações tão abruptas como as induzidas pelas flutuações cambiais. Em geral, os preços de bens e serviços têm elevada persistência, comparativamente com os preços dos activos financeiros, incluindo moedas². Em suma, comparações internacionais feitas com base em câmbios correntes podem variar de ano para ano sem que nada de fundamental tenha acontecido nas empresas em análise.

2.2 As soluções

Uma solução por vezes utilizada consiste em utilizar médias móveis de 3 a 5 anos. Médias móveis mais extensas fazem com que o indicador cambial perca todo o significado. Médias de 3 a 5 anos são uma alternativa mas, -veja-se o exemplo acima- são por vezes claramente insuficientes, incapazes de alisar os movimentos cambiais e dificilmente poderão representar, com alguma segurança, uma taxa de câmbio de equilíbrio.

Outra alternativa para obviar ao problema das alterações da taxa de câmbio na análise internacional de preços de indústrias específicas é restringir a análise às variações anuais, com câmbios constantes. Assim, isolamos o problema das flutuações cambiais (mantendo a taxa de câmbio constante) e "resolvemos" a questão do nível de equilíbrio da taxa ao olharmos apenas para variações anuais. O custo desta "solução" é diminuir significativamente o alcance da análise.

² Estatisticamente, podemos afirmar que as flutuações dos preços de bens e serviços são de baixa frequência, enquanto que as flutuações cambiais são de alta frequência.

No caso português, a solução para a questão da escolha da taxa de câmbio de equilíbrio está relativamente simplificada: é suficiente delimitar a análise a países da zona euro como *benchmark* e utilizar preços dessa zona. Problemas cambiais estão, por definição, resolvidos e as comparações internacionais de preços estão, assim, facilitadas. Restringe-se a comparabilidade a um máximo de 11 países, mas dificilmente se poderá argumentar que tal opção é demasiado restritiva. Sem perda de generalidade poderemos ainda adicionar moedas de países que, tácita ou expressamente, sigam uma política cambial de ligação ao euro. Deste modo, podemos incluir a coroa da Dinamarca (ver DKK, Tabela 1), bem como algumas moedas de países da Europa Central e do Báltico.

A utilização de índices PPP (*Purchasing Power Parities*) poderá ser uma terceira "solução" para o problema da taxa de câmbio de equilíbrio e constitui, de facto, uma alternativa frequentemente utilizada, embora, como veremos, comporte também ela outros problemas bem mais sérios para o objectivo que se pretende atingir.

3. PPP: o que são, como se constroem e para que servem.

Os índices PPP são calculados pela OCDE e pelo Eurostat³. Estes índices são taxas de conversão entre moedas que eliminam as diferenças de nível de preços entre países. Dito de outro modo, os índices PPP equalizam entre países, para um mesmo cabaz, o poder de compra para uma mesma unidade monetária.

Sendo agregados de preços no consumidor de um cabaz de compras em países diferentes, este cabaz deveria ser idêntico para todos eles, embora, na prática, seja apenas semelhante. Note-

³ Para mais informações ver www.oecd.org ou Schreyer and Koechlin (2002).

se ainda que, sendo preços no consumidor, incluem o IVA (ou outros impostos indirectos).

Numa primeira fase, a construção destes índices parte do cálculo destes para produtos individuais e para grupos de produtos. Estes são uma média geométrica de índices dos produtos individuais. Note-se que os preços utilizados dos bens e serviços são os efectivamente praticados no mercado.

Numa segunda fase, a nível agregado (ex: PIB ou alguma das suas componentes) calcula-se uma média ponderada desses índices de base⁴.

A utilidade destes índices é óbvia: permitem comparar níveis ou volumes de grandes agregados. Como a OCDE refere, os índices "...permitem comparações internacionais de níveis de preços e ... são um passo essencial para fazer comparações internacionais em volume do PIB e das suas componentes" (sublinhado nosso).

Sublinhe-se, no entanto, que com a utilização de PPP eliminam-se as flutuações cambiais e, simultaneamente, as diferenças entre custos de vida dos diferentes países.

As principais utilizações são sempre em grandes agregados macroeconómicos entre países⁵. Os principais casos de aplicação das PPP referidos pela OCDE são exemplares neste ponto. Primeiro, na comparação de rendimentos per capita entre países. Segundo, para medir a dimensão relativa das diversas economias nacionais. Terceiro, para comparar indicadores agregados de produtividade, nomeadamente do trabalho. Como último e quarto exemplo, é apresentada a comparação de níveis de custos de vida sem o enviezamento das taxas de câmbio.

⁴ Ver nota 3.

⁵ Para mais detalhes ver Schreyer and Koechlin (2002).

Estas comparações podem ser feitas num momento no tempo ou em termos de evolução ao longo de vários anos. De salientar que estas comparações com base em PPP podem corrigir níveis de rendimento per capita ou de produtividade em mais de 30% face a comparações nominais. São, portanto, "correções", em muitos casos, muito significativas mas, de qualquer modo, o importante é que estamos a lidar com grandes agregados e não com indicadores ao nível da empresa.

4. Utilização de PPP em comparações de preços ao nível da empresa.

4.1 O problema.

A utilização de Paridades do Poder de Compra (PPP), como substituto de uma taxa de câmbio de equilíbrio, poderá eventualmente fazer algum sentido para países fora da zona euro. No entanto, ao fazê-lo, estamos a distorcer a análise para efeitos de eficiência relativa das empresas, ao introduzirmos outros efeitos que nada têm a ver com a eficiência a avaliar.

Primeiro, como dissemos no ponto anterior, por construção, os índices PPP, ao calcularem os custos de vida relativos, utilizam preços que vigoram no mercado, ou seja, como eles *de facto* são e não como *deveriam hipoteticamente ser*. Também salientámos que a sua utilização elimina, simultaneamente, as flutuações cambiais e as diferenças entre custos de vida.

Deste modo, uma subida do IVA num país conduz necessariamente a um enviesamento nas comparações internacionais envolvendo uma empresa específica. Mais concretamente, a recente subida de 2 pp da taxa base do IVA acarreta um aumento agregado do custo de vida de cerca de 1,3 pp, sendo, como tal, o índice

PPP afectado nesse valor. Se estivermos a analisar uma empresa que está sujeita à taxa base do IVA, o aumento que ela sofre é de 2 pp, o que cria distorções nas comparações internacionais na medida em que os outros países não tiveram tal aumento e o índice PPP apenas reflecte um valor menor, ou seja, os 1,3 pp já referidos. Se a empresa em comparação está num sector que não sofreu qualquer aumento do IVA (restaurantes, produtos alimentares...) mantém-se a distorção mas agora com sinal contrário.

Não é suficiente dizer que se comparam preços (das empresas) sem IVA, porque, por um lado, o índice PPP é sempre afectado e, por outro lado, quando aumenta um imposto indirecto há sempre alterações de margens de comercialização que alteram os preços (absolutos e relativos) líquidos de IVA. Todos estes efeitos são independentes de alterações da eficiência relativa das empresas a comparar.

Em segundo lugar, a utilização de índices PPP apresenta ainda outros problemas em consequência da forma como são construídos.

Imagine-se que sabemos que o preço a praticar por uma empresa eficiente em Portugal seria cerca de 10% abaixo de outra igualmente eficiente mas localizada noutro país. Dito de outro modo, o índice resultante desses hipotéticos preços "eficientes" seria 90. No entanto, suponhamos que a empresa localizada em Portugal, por qualquer razão, pratica preços semelhantes à empresa de referência. Ou seja, o índice desse bem ou serviço, para efeitos do cálculo do índice PPP, é 100. Fica então claro que não há nenhum índice PPP, a nível

agregado, que nos faça indiciar a existência da ineficiência atrás assumida, quer do seu sinal quer da sua magnitude,⁶.

Por último, há um fenómeno, bem conhecido embora não totalmente explicado nas suas causas, chamado efeito Balassa-Samuelson que se traduz no facto dos países com níveis de vida mais elevados terem, simultaneamente, custos de vida mais elevados. Os índices PPP procuram corrigir (também) este fenómeno, que só muito remotamente tem a ver com os preços de empresas específicas, pelo que a sua utilização conduz a um enviezamento: as empresas num dado sector aparecerão com preços mais elevados em Portugal (tudo o resto constante) comparativamente com outros países europeus ou mais desenvolvidos.

Por outras palavras, a utilização de PPP para obviar às flutuações das taxas de câmbio, implicitamente, assume que os preços relativos entre empresas (ou sectores) devem ser iguais de país para país.

Se não vejamos, seja \emptyset o índice PPP entre o País A e o País B, por definição:

$$\emptyset = (P^A/P^B),$$

onde P^A é o índice de preços de um cabaz de compras em unidades monetárias do País A, definindo-se de forma semelhante P^B .

Se, por hipótese, aceitarmos que \emptyset (o índice PPP entre os países A e B) se deve utilizar para comparar preços das indústrias i e j , os seus preços seriam competitivos se

⁶ Note-se que o índice PPP poderá ser superior ou inferior a 100. A única excepção seria o índice (agregado) PPP ser 90, mas tal aconteceria apenas por mero acaso.

$$p_i^A = \emptyset \cdot p_i^B \quad \text{para a indústria } i \text{ e}$$

$$p_j^A = \emptyset \cdot p_j^B \quad \text{para a indústria } j,$$

onde p designa o preço de cada indústria. Dividindo apropriadamente,

$$p_i^A / p_j^A = p_i^B / p_j^B .$$

Ou seja, considerar apropriado que as comparações internacionais entre empresas sejam realizadas utilizando preços ajustados pela PPP é equivalente a considerar que os preços relativos "devem" ser idênticos entre países. Este procedimento poderia ser legítimo se o enviezamento do nível geral de preços fosse apenas consequência de as taxas de câmbio estarem desalinhasadas e, como tal, não haver razão para afectarem os preços relativos.

Ora, esta seria uma hipótese defensável entre países de desenvolvimento semelhante, embora com moedas diferentes, por exemplo, entre a Dinamarca e a Holanda ou a França e o Canadá.

Se entre estes países existirem níveis de vida significativamente diferentes, então é natural que estejamos perante o efeito Balassa-Samuelson, não sendo tal hipótese sobre preços relativos legítima, nem tal procedimento correcto.

4.2 Preços relativos, níveis de vida e custos de vida.

Como é sabido e já foi referido, o efeito Balassa-Samuelson conduz a um custo de vida médio mais baixo nos países de menor

nível de vida⁷. É igualmente verdade que esse efeito é particularmente notório nos serviços⁸.

Genericamente, os países mais desenvolvidos têm níveis salariais (ajustados ou não pelas PPP) mais elevados, pelo que os sectores mais trabalho intensivos, mormente serviços, embora não exclusivamente, são sectores com preços mais elevados. Nos sectores mais capital intensivos tais discrepâncias, apesar de poderem persistir, são negligenciáveis⁹.

O importante é que, em consequência do efeito Balassa-Samuelson, países com graus de desenvolvimento diferentes não só têm níveis de preços diferentes como têm preços relativos diferentes.

Embora as telecomunicações sejam um serviço, neste caso concreto, são actividades capital intensivas. Pelo que acima foi dito, actividades capital intensivas são menos afectadas pelo efeito Balassa-Samuelson, pelo que a utilização de PPP é também incorrecta. A sua utilização na comparação de preços internacionais envieza as conclusões de forma a que os preços em Portugal aparecem relativa e espuriamente mais elevados quando comparados com países com um PIB per capita mais alto.

Dito de outra forma, o efeitos Balassa-Samuelson afecta os preços médios de forma mais acentuada que o preço das actividades mais capital intensivas e o preço relativo destas (face a outros sectores) é, assim, mais alto nos países com

⁷ A este propósito veja-se Balassa (1964) e Samuelson (1964).

⁸ A este propósito veja-se Bhagwati (1984), Cunha e Silva (2004) e Cunha e Esteves (2002).

⁹ Mesmo para bens capital intensivos (e até importados) podem os preços no consumidor ser mais baixos devido à componente de serviços de comercialização que incorporam até chegarem ao mercado de retalho (ver Cunha e Silva, 2004). Além disso, podem existir diferenças nos preços ao consumidor destes bens entre países que tenham impostos indirectos com taxas diferentes.

níveis de vida mais baixos. Mais ainda, estes efeitos são de equilíbrio e não podem, nem devem, ser "corrigidos" por via regulamentar ou outra.

4.3. Custos de Contexto e outras considerações sobre custos.

4.3.1 O caso geral.

Num mercado de bens perfeitamente transaccionáveis internacionalmente, o preço do bem à *saída da fábrica* tem que ser idêntico em todo o mercado relevante. Neste caso, o mercado relevante seria, por hipótese, a zona-euro, onde as empresas aí localizadas praticariam preços equivalentes. Os preços têm que ser, de facto, iguais em equilíbrio concorrencial, se omitirmos custos de transporte, os bens forem homogêneos e admitirmos informação perfeita¹⁰.

Na prática, os custos de contexto basicamente condicionam, ou mesmo determinam, a localização da actividade ou, se preferirmos, os custos de contexto condicionam a vantagem comparativa de cada país/região. A empresa localizada em Portugal, com determinados custos de contexto por esse facto, poderia, ou não, ser competitiva a prazo nesta localização. Entenda-se competitividade como a capacidade de uma organização (ou empresa) sobreviver, ter lucros e crescer num determinado local e num dado mercado.

Em certo sentido, nestes mercados, comparar preços internacionalmente é quase um exercício inútil: devem ser idênticos, caso contrário uma das empresas fechará a prazo. Se a indústria localizada em Portugal pretender praticar preços mais elevados, perderá mercados, terá lucros negativos e o bem passará a ser importado. Inversamente, se indústria

¹⁰ Para relacionar preços à saída da fábrica com preços no consumidor ver Cunha e Silva (2004).

concorrente localizada em Espanha, por exemplo, tiver preços mais elevados, a localizada em Portugal prosperará e exportará cada vez mais para o mercado da concorrente. Tudo isto conduz a que em mercados de bens transaccionados internacionalmente haja necessariamente fluxos de comércio.

4.3.2. O caso das telecomunicações.

No caso das telecomunicações, várias das hipóteses subjacentes ao caso geral anteriormente descrito não se verificam, a comparação internacional de preços faz sentido e a consideração explícita de custos de contexto é oportuna.

Desde logo, o mercado de cada empresa é o mercado nacional e tal mercado está longe de ser um mercado aberto. Desta forma, o mercado é ocupado por um conjunto pequeno de (grandes) empresas¹¹. A complicar mais o problema está o facto de esta ser uma indústria sujeita a economias de rede e (possivelmente) economias de escala e, como tal, com forte tendência para a concentração. Em resultado de tudo isto, este é também um mercado sujeito a regulação por autoridades independentes.

Podemos definir os custos de contexto como aqueles que, em larga medida, fogem ao controlo da empresa, pelo menos até ao médio prazo. São, além disso, custos (ou benefícios) específicos do país onde a empresa se localiza. Vejamos, então, quais os principais custos de contexto e como estes podem influenciar (ou não) uma empresa do sector das telecomunicações, de forma diferenciada em relação a outro

¹¹ Sendo assim um mercado mais próximo do oligopólio que da concorrência perfeita.

país com um grau de desenvolvimento mais elevado que o português¹².

Primeiro, o custo do capital, tanto físico como financeiro, deve ser, em larga medida, semelhante ao suportado por empresas congéneres de outros países. No entanto, pode haver uma pequena desvantagem para operadores portugueses¹³. Por um lado, sendo empresas eminentemente nacionais, e portanto mais pequenas que as suas congéneres estrangeiras, o acesso a mercados financeiros internacionais pode ser mais oneroso do que é para as empresas sediadas noutros países. Acresce que o *rating* da república portuguesa está entre os mais baixos da zona euro, o que se pode traduzir em custos de financiamento internacional mais elevados. Paradoxalmente, no contexto português, estas empresas são grandes e o mercado financeiro nacional pode não ser suficientemente "profundo" para as servir em condições equivalentes aos das suas contrapartes nos respectivos mercados financeiros nacionais. De qualquer modo, estes aspectos são, certamente, de segunda ordem face a outros custos de contexto.

Dentro ainda dos custos de capital, a segunda via pela qual uma empresa portuguesa pode ter alguma desvantagem é na aquisição de bens de capital. Sendo empresas pequenas por padrões internacionais, podem ter menor capacidade negocial e não conseguirem obter preços tão generosos quanto os obtidos pelas suas congéneres. No entanto, esta conclusão não é totalmente geral, se, por exemplo, do lado dos produtores dos bens de capital existir um monopólio, caso em que o argumento pode ser invertido. As empresas localizadas e confinadas a mercados mais pequenos podem obter preços mais vantajosos

12 Nesta secção estamos sempre a assumir que o "outro país" é mais desenvolvido e com um mercado economicamente maior. A comparação com uma situação diferente é fácil de inferir da exposição.

13 Por conveniência de linguagem, neste capítulo, utilizaremos "empresa portuguesa" como sinónimo de "empresa de telecomunicações localizada em Portugal". Para esta discussão a propriedade do capital é irrelevante.

porque o monopolista consegue segmentar os mercados. Tudo depende da estrutura de mercado que prevalecer no mercado dos bens de capital. Mais uma vez, estas diferenças devem, em princípio, ser dispiciêndas.

Outro tipo de custos de contexto são os custos do factor trabalho. Desde logo, os salários em Portugal são significativamente inferiores aos que encontramos noutros países.

Devemos, no entanto, mitigar esta consideração por várias razões. Por um lado, boa parte das pessoas que este sector ocupa têm um capital humano superior à média nacional. Ora, o preço do capital humano nas comparações internacionais não difere tão significativamente como o do trabalho indiferenciado. Por outro lado, os custos salariais não são a única parcela dos custos com pessoal. Dependendo do país de referência, a rigidez do mercado de trabalho português tem um papel muito relevante nos custos de contexto, especialmente no caso de empresas que estejam há muito no mercado, embora o problema seja menos gravoso para empresas novas. De qualquer forma, as empresas podem, racionalmente, ser menos inovadoras na medida em que os ganhos do aumento de eficiência daí decorrentes sejam menores que os custos associados a uma força de trabalho de menor dimensão (indenizações, de reputação...).

Tudo considerado, uma empresa portuguesa tem, em geral, vantagens significativas nos custos do trabalho face à média das suas congéneres na zona euro, embora menores do que a média nacional pelo atrás exposto.

Outra área dos custos de contexto em que não é também de excluir que haja ganhos para uma empresa portuguesa está relacionada com os preços da terra e do espaço comercial. Em geral, tais preços são mais baixos em Portugal e, dependendo

da sua relevância na estrutura de custos, são uma vantagem clara para empresas sediadas em Portugal.

Outro tipo de custos de contexto é aquilo que genericamente poderíamos designar por "burocracia". Estamos a pensar em processos de decisão lentos e de resultado incerto por parte da Administração Pública, legislação que propicia o conflito, mau funcionamento dos tribunais na sua resolução e no *enforcement* de contratos, incerteza fiscal... Em todos estes aspectos Portugal compara mal com outros países e gera custos de contexto que se reflectem significativamente nos custos da empresa¹⁴.

Deve-se, no entanto, salientar que nem todos os países da zona-euro se encontram em melhor posição relativa. Por exemplo, a burocracia na Itália ou a corrupção na Grécia têm sido avaliadas, por instituições independentes, como sendo mais preocupantes que em Portugal¹⁵. Em geral, no entanto, a "burocracia", neste sentido lato, constitui uma desvantagem para uma empresa localizada em Portugal e um custo de contexto significativo em qualquer sector.

Outros tipos de custo, que extravazam os custos de contexto, estão relacionados com economias de escala e economias de rede. Na medida em que o mercado relevante seja o mercado nacional, uma empresa portuguesa está naturalmente em desvantagem ao diluir custos fixos por um output significativamente menor do que se estivesse sediada num país com um mercado maior. Não só a população é menor como o seu nível de vida é mais baixo. Este aspecto -dimensão do mercado-

¹⁴ A este propósito veja-se Tavares (2002).

¹⁵ Veja-se a este propósito, World Economic Forum, *Growth Competitiveness Index*, 2005 e *Corruption Perceptins Index*, 2005, realizado pela Transparency International (www.transparency.org). Por exemplo, neste último índice, Portugal aparece significativamente à frente da Grécia e da Itália, bem como da generalidade dos novos membros da União Europeia. A Espanha apresenta uma pequena vantagem.

é uma desvantagem natural que qualquer empresa portuguesa terá no mercado das telecomunicações.

Relacionado com esta questão da tendência para a concentração neste mercado, é importante salientar que as autoridades se devem preocupar com os "custos de entrada" que devem manter-se o mais baixo possível. Na comparação entre países devem ser privilegiados aqueles em que os reguladores minimizam os custos de entrada. A teoria e a experiência dizem que a contestabilidade dos mercados é muito importante para "obrigar" as empresas em operação a constante modernização para garantirem, a prazo, a sua sobrevivência e eficiência. Mercados com os custos de entrada altos aumentam a tendência para a concentração e aumentam os custos para o consumidor, em suma, não garantem a sua eficiência.

5 Solução proposta

A obtenção de países *benchmark* é uma questão sempre sujeita a discussão, teoricamente interessante e empiricamente muito relevante para o decisor de políticas públicas. O facto de se tratar de um sector específico acresce a este problema geral.

Devemos, desde logo, eliminar países cujas empresas sejam de capital predominantemente público, pela simples razão de não sabermos se o capital está a ser remunerado à taxa de mercado. Se os preços forem mais baixos, ficamos sempre na dúvida se tal é devido a uma elevada eficiência ou se são as margens de comercialização que estão artificialmente apertadas e o capital não está a ser remunerado à taxa de mercado. Se os preços forem mais altos, tal pode ser causado por ineficiência ou por exploração indevida de algum poder de monopólio. Neste caso, o capital estaria a ser remunerado a uma taxa acima da

média. Em termos práticos, o caso do Luxemburgo fica excluído por a empresa congénere ser integralmente pública.

Encontrar um mercado que possa servir de comparação para os preços praticados por empresas portuguesas e cumprindo integral e simultaneamente todos os condicionalismos referidos referidos nas secções anteriores não é possível. Tal hipotético país obviamente não existe.

Por tudo isto, temos de nos socorrer de vários países, não sendo nenhum deles integralmente satisfatório mas podendo no seu conjunto servir de referência para comparações nominais de preços.

Pensamos que países como a Espanha, a Itália, a Bélgica, a Holanda, a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia e a Grécia poderiam constituir, em conjunto, uma referência para comparações de preços.

Primeiro, estes países não levantam problemas relacionados com a taxa de câmbio, o problema mais grave nas comparações internacionais de preços. Todos eles ou pertencem à zona euro ou, no caso da Dinamarca, têm uma política de alinhamento cambial com o euro.

A Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, a Holanda e a Áustria têm custos salariais significativamente mais elevados face ao caso português. No entanto, na Itália, na Espanha e, certamente, na Grécia tais vantagens estão claramente esbatidas.

Com a excepção dos casos da Espanha e da Itália, a dimensão do mercado de cada um dos outros países é da mesma ordem de grandeza do português.

Nesse conjunto de países temos casos em que outros custos de contexto são maiores e menores. A ineficiência da justiça ou a burocracia são menores em países do Norte da Europa, mas são comparáveis na Espanha e mesmo superiores na Itália e na Grécia¹⁶.

A falta de flexibilidade do mercado de trabalho português é comparável com a maioria dos países, com a excepção clara da Dinamarca.

Pensamos, assim, que estes mercados - a Espanha, a Itália, a Bélgica, a Holanda, a Áustria, a Dinamarca, a Finlândia e a Grécia - podem constituir, em conjunto, uma base razoável de comparação, embora se possam sempre levantar objecções em relação a cada um deles individualmente considerados, pelo que as comparações individuais devem ser devidamente qualificadas.

6. Conclusão

Face à questão em apreço a resposta foi clara. "Para proceder à comparação de preços internacionais - para avaliar se a Indústria das Telecomunicações está a proporcionar preços competitivos ao consumidor - deverão ser usados preços correntes ou paridades dos poderes de compra?" a resposta é: "Em geral, é preferível a comparação internacional com base em preços correntes".

Por redução ao absurdo, se um investidor internacional estivesse a estudar investir em empresas de telecomunicações em Portugal e na Dinamarca, por exemplo, ele não faria comparações com base em PPP. A sua análise de investimentos seria baseada em preços correntes e a rendibilidade dos

¹⁶ Veja-se nota anterior.

capitais seria também em valores nominais. Este exemplo bastaria para afastar o interesse das comparações de preços ajustados pelas PPP quando analisamos empresas internacionalmente.

Os seguintes pontos podem sintetizar este Parecer:

- 1- A utilização de índices PPP não deve constituir a base de comparação principal, e muito menos ser a única, para os preços praticados no sector das telecomunicações;
- 2- A base principal deve ser constituída por comparações nominais de preços;
- 3- Comparações com a utilização de índices PPP podem ser apenas interpretadas como patamar máximo, se o sector for semelhante à média nacional;
- 4- A utilização de PPP apenas faz sentido para comparações de volume de variáveis ou agregados a nível macroeconómico;
- 5- Ao nível da empresa, comparações com índices PPP introduz um enviesamento em consequência do efeito Balassa-Samuelson; esta distorção tem a ver com níveis de médios preços e, mais grave ainda, com alterações de preços relativos;
- 6- Para obviar a problemas de flutuações cambiais sugere-se que esta comparação se realize com países da zona-euro, ou com moedas *de facto* ligadas ao euro;
- 7- A seleção de países deve ter em conta custos de contexto e outros custos que deverão qualitativamente relativizar a comparação nominal país a país;
- 8- As diferenças salariais são o principal factor de vantagem de contexto para os países sugeridos;
- 9- A dimensão do mercado é um problema a ter em conta;
- 10- A tendência para a concentração em consequência das economias de rede e de escala deve ser contrabalançada com uma particular cautela na manutenção de custos de entrada o mais baixos possível.

BIBLIOGRAFIA

Balassa, B. (1964) "The Purchasing Power Parity Doctrine: a reappraisal", *Journal of Political Economy* 72.

Bhagwati, J. (1984) "Why Services are Cheaper in Poor Countries", *Economic Journal* 94.

Cunha, L. C. e P. Esteves (2002) "Lower Prices in Poor Countries: technology, exchange rate risk and capital mobility" *Boletim de Ciências Económicas*, Vol XLV-A.

Cunha, L. e P. Silva (2004) "Portugal and the EMU: 1996-2001 the crucial years" in Monetary Strategies for Joining the Euro, G. Szapary and J. von Hagen (ed.) E. Elagar.

Samuelson, P. (1964) "Theoretical Notes on Trade Problems" *Review of Economics and Statistics*, 46.

Schreyer, P. and F. Koechlin (2002) "Purchasing Power Parities -measurement and uses" *Statistics Brief*, March n.3, OECD.

Tavares, José A. (2002), "Firms, Financial Markets and the Law: institutions and economic growth in Portugal", in *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu: Conferência do Banco de Portugal*, Maio de 2002.

Transparency Internacional, *Corruption Preceptions Index*, 2005.

World Economic Forum, *Growth Competitiveness Index*, 2005.