

Implicações da Ciência Economia para a Política Sectorial do Turismo: Uma Aplicação aos Açores

Resumo

O sector do Turismo caminha a passos largos para se tornar o mais importante sector económico da Economia Açoriana. Por conseguinte, há que debater o papel da Autoridade Económica perante o sector do Turismo nos Açores. Este trabalho recorre a ensinamentos da Ciência Economia, em especial da Economia Pública e da Teoria de Jogos, para analisar um conjunto de falhas de mercado relativas ao sector do Turismo nos Açores que justificam, portanto, a intervenção da Autoridade Económica. É dada especial atenção a falhas de mercado que derivam da falha de coordenação entre agentes privados que levam a que a Economia possa encontrar-se em equilíbrios não cooperativos ineficientes à lá Pareto. Entre os diversos resultados encontrados, de referir que aplicações de Teoria de Jogos sugerem que a Autoridade Económica dos Açores deve possuir instrumentos de intervenção em matéria de oferta de transportes aéreos e de oferta hoteleira, sob pena de se hipotecar o recém iniciado *take-off* do sector do Turismo nos Açores.

António Gomes de Menezes
Professor Auxiliar
Departamento de Economia e Gestão
Universidade dos Açores
Rua da Mãe de Deus
9501-801 Ponta Delgada
Tel. 296-650084
Fax. 296-650083
menezesa@notes.uac.pt

1. Introdução: O Sector do Turismo e a Economia Açoriana

O sector do turismo nos Açores tem experimentado um crescimento espectacular no passado recente, tendo a capacidade hoteleira nos Açores passado das 3 088 camas em 2002 para a 7 468 camas em 2004.¹

Dado o sucesso dos recentes investimentos no sector do turismo nos Açores, por um lado, e o stock de intenções de investimento no sector do turismo nos Açores actualmente observado, por outro, é de esperar que em 2015 se atinja uma oferta de cerca de 16 000 camas nos Açores, como previsto no Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores. Assim, podemos afirmar que o sector do turismo caminha a passos largos para se tornar um dos mais importantes sectores económicos dos Açores, senão mesmo o mais importante, já no médio prazo.

Por conseguinte, torna-se, de todo, pertinente perguntar: Que posição deve assumir a autoridade económica (Governo da Região Autónoma dos Açores) na promoção do crescimento do sector do turismo dos Açores? Procuramos responder a esta pergunta recorrendo aos ensinamentos da Economia Pública sobre o papel da Autoridade Económica numa economia liberal, mas atenta às idiossincrasias regionais. Este trabalho trata-se, pois, de um estudo sobre as principais falhas de mercado observadas nos Açores relativamente ao sector do turismo, que merecem ser objecto de intervenção pública. De referir, ainda, este trabalho de análise de política económica aplica-se especialmente aos Açores, mas emprega todo um conjunto de técnicas de análise económica, como por exemplo, teoria de jogos, que pode ser útil na análise de outros sectores e de outras regiões.

Este trabalho está organizado da seguinte forma. A secção 2 analisa as principais falhas de mercado relacionadas com o sector do turismo na Região Autónoma dos Açores. A análise encontra-se exposta de forma intuitiva, sem uma análise formal de base analítica, pois pretende-se que este trabalho seja acessível aos leitores sem exposição prévia aos temas económicos aqui abordados. A secção 3 contém as principais conclusões do trabalho.

¹ Fonte: <http://srea.ine.pt>

2. Turismo: Que Falhas de Mercado?

2.1. Promoção Turística

Quando a Região é promovida turisticamente, todos os operadores privados na Região beneficiam deste acto. No entanto, é simplesmente inoperacional coordenar os privados, ou esperar que estes se organizem de forma descentralizada para promover turisticamente a Região. Isto porque é racional para um dado privado escusar-se de participar com os seus recursos nesta promoção, pois sabe que se os restantes privados o fizerem, ele beneficiará deste acto. É o conhecido problema de *free-riding*.

A promoção turística duma Região tem características de bem público. Após ser feita, não se pode impedir que um determinado operador desta Região beneficie dela.

Como todos beneficiam da promoção, mas não é prático ou prudente pensar-se que todos se organizarão e promoverão a Região, deve a Autoridade Económica substituir-se a "todos" e com o financiamento de "todos", via orçamento regional, investir na promoção da Região.

O retorno social do investimento em promoção é, deveras, superior ao retorno privado, dadas as externalidades positivas envolvidas, pelo que os privados investirão, sempre, quantidades sub-óptimas do ponto de vista social.

A Região deve, pois, chamar a si o investimento em promoção. O enorme retorno social do investimento em promoção, assim, o justifica.

2.2. Investimentos com Retorno Social Superior ao seu Retorno Privado

Existe todo um conjunto de investimentos, cujo retorno social é superior ao seu retorno privado. Sem perca de generalidade, considere-se um centro cultural. Porventura esta infra-estrutura, isoladamente, poderá não ser rentável do ponto de vista privado. No entanto, a ilação qualitativa do ponto de vista social é, diametralmente, oposta. Esta mesma infra-estrutura poderá ter um efeito indutor e complementar, relativamente a

outras unidades turísticas, como de alojamento, efeitos estes que não são contabilizados na contabilidade privada da infra-estrutura em apreço, mas que devem ser contabilizados numa óptica social. Cabe à Região identificar tais infra-estruturas e nelas investir.

2.3. Correção de Falhas de Coordenação dos Privados: O Caso dos Transportes Aéreos e da Capacidade Hoteleira

Note-se que, por vezes, as economias atingem equilíbrios indesejáveis devido à falta de coordenação entre os privados. Importa identificar e perceber tais equilíbrios, pois, por definição de equilíbrio, tratam-se de situações que, salvo ocorrência anormal ou deliberada, tendem a perdurar, imutáveis, no tempo. Se uma situação corresponde a um equilíbrio e é uma situação indesejável, caso não se identifique esta situação como um equilíbrio então ela perdura no tempo e sofreremos as suas consequências.

Atentemos ao conhecido problema regional da falta de capacidade hoteleira e da falta de ligações aéreas. Este problema, na sua forma mais popular, é entendido pela metáfora do "ovo e da galinha": "não há aviões porque não há hotéis e não há hotéis porque não há aviões". A história encarregou-se, naturalmente, de deixar a Região num ponto de partida com fraca capacidade hoteleira e com falta de ligações aéreas.

Os agentes económicos, regra geral, agem unilateralmente e mediante as suas próprias suposições sobre o que os outros agentes farão. Tomemos o ponto de partida de falta de ligações aéreas e de falta de capacidade hoteleira. Será que o mercado por si só, isto é, sem a intervenção pública, sairá desta situação? Claramente, há que perceber o problema dos agentes envolvidos, nomeadamente, os hoteleiros e os transportadores aéreos. Na suposição que os agentes agem unilateralmente então podemos fazer o seguinte exercício. Por um lado, e uma vez que há falta de ligações aéreas, será racional para os hoteleiros manter a sua capacidade baixa. Por outro lado, e uma vez que há baixa capacidade hoteleira, será racional para os transportadores aéreos manter a sua capacidade baixa.

Por conseguinte, de modo descentralizado, assistimos à inércia de parte a parte. É a caricatura do passado recente da Região: inércia de parte a parte. Assim se permaneceu

durante largos anos. Era um equilíbrio! Precário, é certo, mas um equilíbrio, na medida em que a situação não se alterou naturalmente, pela acção descentralizada do mercado.

No entanto, do ponto de vista social o desejável seria que existisse coordenação entre hoteleiros e transportadores aéreos, que mediante uma procura turística latente e uma eficiente promoção turística pública, em simultâneo aumentariam quer a capacidade hoteleira quer a capacidade dos transportes aéreos. O timing das acções é, pois, pertinente. Há que agir em simultâneo em ambas as dimensões do problema (capacidade hoteleira e capacidade dos transportes aéreos). Sob pena da parte que se antecipa se penalizar!² Isto é óbvio. O que não é óbvio é como conseguirão os privados coordenar as suas acções.

A interacção ou coordenação entre os privados é vital. Por conseguinte, a Região deverá sempre, não obstante enveredar-se por maior liberalização dos transportes aéreos, que salvaguardar poder instrumental neste campo. O poder instrumental da Região nesta matéria não implica, necessariamente, posse empresarial de espécie alguma. Mas há que assegurar para a Região instrumentalidade suficiente para assegurar aos hoteleiros que o timing, no que respeita aos desenvolvimentos na esfera dos transportes aéreos, é coerente com os desenvolvimentos no parque hoteleiro e vice-versa.

Por conseguinte, a metáfora do ovo e da galinha é uma perigosa falácia, pois sugere que resolvendo uma parte do problema a outra parte fica resolvida. Isto é perigoso pois exige-se simultaneidade na resolução de ambas as partes do problema: não se pode pensar que é racional para um investidor investir num hotel esperando que dentro de "x" anos haverá ligações aéreas adequadas. É raro o investidor hoteleiro que pode suportar um ou mais maus anos devido à inexistência de ligações aéreas adequadas. Isto é tanto mais verdade na Região Autónoma dos Açores onde a regra é o empresário regional gerir dívida e não capital próprio.

² De notar que os investimentos em capacidade hoteleira e em capacidade de transportes aéreos são investimentos capital intensivos. Por conseguinte, a penalidade de um determinado agente se antecipa e experimentar um período em que apresenta alta capacidade enquanto que a outra parte apresenta baixa capacidade será muito gravoso financeiramente. O ideal para os privados é que estes coordenem as suas acções.

Importa, pois, assegurar alguma instrumentalidade transversal aos hoteleiros e aos transportadores aéreos, até se assegurar a transição para um equilíbrio superior.

De seguida apresenta-se esquematicamente uma ilustração desta situação recorrendo-se a Teoria de Jogos, nomeadamente ao conceito de Equilíbrio de Nash ou Equilíbrio Não Cooperativo. (Hal Varian (1992))

		Transportador Aéreo	
		Capacidade Baixa	Capacidade Alta
Hoteleiro	Capacidade Baixa	5 , 5	2 , 6
	Capacidade Alta	6 , 2	10 , 10

Há dois jogadores: Hoteleiro e Transportador Aéreo (TA). Cada jogador escolhe unilateralmente uma de duas estratégias: Capacidade Alta ou Capacidade Baixa. O ganho de uma determinada estratégia para um jogador depende da estratégia seguida pelo outro jogador. Temos, pois, interação estratégica. Como há dois jogadores e cada qual pode escolher duas estratégias temos, então, $4 = 2 * 2$ resultados possíveis. Cada célula representa uma possibilidade, sendo o valor da esquerda (direita) o ganho para o jogador Hoteleiro (Transportador Aéreo). Os números têm interpretação, obviamente, ordinal e não cardinal, meramente ilustrativa.

O ótimo social - dado pela soma dos ganhos para ambos os jogadores - é atingido quando ambos os jogadores jogam Capacidade Alta (assumindo, pois, que existe procura turística latente para tal). Nesta situação o ganho social é de $10 = 5 + 5$. Nenhuma outra situação origina tamanha soma dos ganhos, isto é, nenhuma outra situação origina maior retorno social.

No entanto, o ponto de partida é, por uma questão de história, a situação com Capacidade Baixa quer para o Hoteleiro quer para o Transportador Aéreo: a Região Autónoma dos Açores parte do canto superior esquerdo. A questão pertinente é se, a partir desta situação inicial de baixa capacidade, o mercado (os jogadores), de forma descentralizada (sem a intervenção da autoridade económica), atinge a situação socialmente ótima (capacidade alta para ambos os jogadores)? A resposta é não, pelo

menos se os jogadores não cooperarem / coordenarem as suas actividades de investimento. Senão vejamos.

Partimos da situação de baixa capacidade para ambos os jogadores (canto superior esquerdo). Então, e uma vez que os Transportadores Aéreos têm baixa capacidade, o Hoteleiro verá a sua rentabilidade baixar de 5 para 2, caso aumente unilateralmente (pela hipótese de não cooperação) a sua capacidade. Sozinho, o hoteleiro, racionalmente, decide manter a sua capacidade baixa. O Transportador Aéreo chega à mesma conclusão, pela mesma ordem de ideias. Por conseguinte, nenhum dos jogadores altera a sua estratégia. Permanecemos, pois, com baixa capacidade de parte a parte. A situação inicial é, assim, um equilíbrio. Mais precisamente, é um equilíbrio de Nash ou não cooperativo. Contudo, trata-se de uma situação não eficiente à Pareto, pois trata-se de uma situação que pode ser melhorada para pelo menos uma das partes sem prejuízo para parte alguma.

O ideal para ambos - e, por conseguinte, para a sociedade como um todo - seria aumentarem simultaneamente as suas capacidades. A simultaneidade está associada a coordenação. Graficamente, a existência de coordenação permite um movimento na diagonal, do canto superior esquerdo para o canto inferior direito, o que beneficia ambos.

Mas como é possível que haja coordenação entre os privados, se estes, tipicamente, agem unilateralmente e em proveito próprio? Claro que o mercado pode, sem intervenção da autoridade económica, mover na diagonal os jogadores - do canto superior esquerdo para o canto inferior direito - através, por exemplo, de associação ou integração (há hoteleiros que possuem transportadoras aéreas e vice-versa!).

No entanto, o problema de não se dar tal coordenação existe e é importante o suficiente para a autoridade económica o seguir e gerir!

Recentemente, assistimos, na Região Autónoma dos Açores a um exercício de instrumentalidade transversal aos hoteleiros e aos transportadores aéreos. Em simultâneo, a Região Autónoma dos Açores actuou em ambas as frentes: 1) através da SATA Internacional e da atribuição de subsídios a operadores causou um aumento da

capacidade de transportes aéreos e 2) através de incentivos ao investimento (ex. SIME-SIDEP) causou um aumento da capacidade hoteleira.

Até que a nova situação, com mais transportes aéreos e mais hotéis, possa ser considerada sustentável - isto é, um equilíbrio - há que preservar esta instrumentalidade. A gestão da questão da liberalização dos transportes aéreos deve considerar o problema da falha de coordenação entre os privados, como ilustrado acima.

2.4. Transportes Inter-Ilhas: Monopólio Natural?

A intervenção pública justifica-se pela existência da falha de mercado do monopólio natural. A exiguidade de alguns mercados nesta área, como o inter-ilhas, justifica, não só num plano de equidade, mas também num plano de eficiência, que haja intervenção pública. Isto aplica-se quer no que respeita os transportes aéreos quer no que concerne os transportes marítimos de passageiros. No entanto, como se sabe, alterações na tecnologia, no sentido de maior produtividade, e / ou na procura, no sentido do seu incremento, podem invalidar o argumento da falha de mercado relacionada com o monopólio natural. Por conseguinte, há que estudar a evolução tecnológica e da procura, no sentido de se avaliar o comportamento dos custos médios para a dimensão da procura relevante, afim de se determinar se estamos perante, de facto, um monopólio natural.

2.5. Defesa do Património e do Ambiente: Bens Públicos

O património e o ambiente são, na sua essência, bens públicos, cuja manutenção cabe à Região Autónoma dos Açores. Quando alguém investe no ambiente ou recupera património arquitectónico, todos beneficiam deste facto, sem que o investidor tenha comensurável recompensa. Este esforço de investimento deverá, por consequência, ser financiado por "todos", ou, dito de outra forma, pela Região Autónoma dos Açores.

De referir que a defesa do Património pode igualmente ser afectada por um problema do tipo falta de coordenação entre os privados. Pensemos, por exemplo, na qualidade arquitectónica de um dado centro histórico, cuja antiguidade se pretende conservar imaculada. Os comerciantes estabelecidos no centro histórico poderão querer publicitar

os seus estabelecimentos através da afixação de painéis e outdoors que, pelo menos potencialmente, colidirão com o objectivo de preservação arquitectónica. Sem perca de generalidade, tomemos a figura de “colocar um painel” como um acto praticado pelo comerciante, do tipo afixação de letreiros luminosos ou outros, que desvirtua as qualidades arquitectónicas históricas dos estabelecimentos. O comerciante A, dado que o comerciante B, seu vizinho e rival, por hipótese, coloca um painel, quererá colocar um painel para não perder vantagem competitiva. O comerciante A, dado que o comerciante B, seu vizinho e rival, por hipótese, não coloca um painel, quererá colocar um painel para ganhar vantagem competitiva.³ Em linguagem de Teoria de Jogos, colocar o painel é, assim, uma estratégia dominante, pois compensa sempre, independentemente da estratégia seguida pelo outro jogador, e, por conseguinte, por simetria, ambos os comerciantes colocam os painéis. Portanto, o centro histórico poderá ficar inundado de painéis e outros objectos que desvirtuam o seu interesse arquitectónico e patrimonial, perdendo interesse turístico, com prejuízos para todos os comerciantes, que assim se lesaram. É um problema, à semelhança do descrito no ponto sobre transportes aéreos e capacidade hoteleira, que resulta de uma falta de coordenação entre os privados, que originam uma situação de equilíbrio não cooperativo (os comerciantes por si não retirarão os painéis e restaurarão a qualidade arquitectónica do centro histórico) não eficiente à la Pareto. Por conseguinte, cabe à autoridade económica sobrepor-se ao funcionamento descentralizado do mercado, obrigando (ex. posturas municipais) e / ou incentivando (ex. subsídios tipo URBCOM indexados a estas acções com externalidades patrimoniais e turísticas positivas) os agentes a preservarem a qualidade arquitectónica e patrimonial das suas áreas de influência.

2.6. Qualificação dos Recursos Humanos: *Poaching*

O retorno privado do investimento por parte das empresas na formação dos seus recursos humanos tende a ser inferior aos respectivos retornos sociais. A formação profissional acarreta riscos às empresas. As empresas poderão não estar disponíveis para investir em formandos, que poderão não trabalhar nas empresas que neles investiram passado um curto período de tempo. Por conseguinte, dado este problema de

³ Assume-se que os comerciantes não internalizam o impacto negativo na capacidade de atracção comercial do centro histórico no seu todo, pois, cada comerciante pensa-se como um átomo, e “não será por ele colocar ou não o painel que o centro histórico mudará significativamente”.

saídas voluntárias de formandos, ou do facto de algumas empresas se comportarem como caçadores furtivos - em vez de formarem recursos contratam recursos recém formados -, e na ausência de instrumentos que, eficazmente, protegem as empresas formadoras destes riscos, algumas empresas poderão, racionalmente, não investir de todo ou investir pouco em formação, quando se avalia este investimento numa óptica transversal a toda a sociedade (a empresa investe pensando apenas no seu próprio retorno, mas não no retorno para o formando nem para outras empresas para quem o formando venha a trabalhar no futuro).

Em suma, e em linguagem de Teoria de Jogos, podemos ter uma situação em que as empresas não oferecem formação geral, enquanto única situação *subgame perfect equilibrium* num jogo em que as empresas decidem ex-ante quanto investir em formação e ex-post quantos empregados formados devem recrutar.

Deste modo, para resolver este problema do mercado de formação - de *poaching* - deve a autoridade económica arcar com os custos da formação.

Note-se que se quando a formação é específica a um dado par empresa - trabalhador, na medida em que o conteúdo da formação é válido apenas para aquela relação de emprego, então o formando não tem incentivos para quebrar esta relação e o problema de *poaching* não se aplica (Gary Becker (1964)).

Ora, não é isto que tende a acontecer no sector do turismo. A formação do sector do turismo é algo extremamente geral ou, dito de modo alternativo, portátil. Pense-se numa determinada ocupação no sector do turismo, por exemplo, rececionista. A formação do rececionista vale-lhe independentemente de continuar a trabalhar para a empresa que, por hipótese, o formou. O rececionista tem o incentivo de após receber formação reclamar junto de outra empresa melhores condições. O reverso desta medalha é que as empresas têm diminuto interesse em fornecer formação de carácter geral. Assim, cabe à Região Autónoma dos Açores dar esta formação.

2.7. Correção de Imperfeições dos Mercados de Capitais

Ao contrário do que sucede em outras praças financeiras, menos insipientes e mais sofisticadas do que a regional, os prazos de reembolso exigidos na praça financeira regional são curtos, tendo em conta a maturação natural de investimentos capital intensivos, como é o caso dos hotéis. Em essência, a taxa de desconto privada tende a ser superior às mais conservadoras estimativas das taxas de desconto sociais (Boardman et al. 2001).

Por conseguinte, a Região Autónoma dos Açores deverá aliviar os investidores regionais das consequências das imperfeições dos mercados de capitais.

2.8. Ordenamento do Território

Há todo um conjunto de bens, tangíveis e intangíveis, que cabe ao Estado provisioná-los. Entre estes encontramos o papel da gestão urbanística. É fundamental ao eficaz planeamento de um investimento de longa maturação e capital intensivo, com é o caso dum hotel, que as regras urbanísticas estejam claras. Neste espírito temos, na Região Autónoma dos Açores, o desenvolvimento do Plano de Ordenamento Turístico da Região Autónoma dos Açores, o chamado POTRAA.

Na sua essência, este Plano definirá as linhas de evolução sectoriais, estabelecendo critérios de ordenamento turístico de suporte a esta evolução. Embora em teoria se possa sempre usar da discricção para replicar o que é previsto pelas regras, sem a perda de graus de liberdade que estas implicam, por vezes é preferível usar regras em vez de preservar poder discricionário, pelo conhecido problema de **consistência dinâmica**, que valeu a Kydland e Prescott o Prémio Nobel, em 2004. (Referência consistência dinâmica)

3. Conclusão

O sector do turismo apresenta um interessante potencial de crescimento na Região Autónoma dos Açores. Há, pois, que promover o crescimento do sector do turismo, passando para a população em geral a visão de que este sector será instrumental para o crescimento convergente e de pleno emprego da Região para as próximas décadas.

Este trabalho ilustrou um conjunto de situações de falhas de mercado que sugerem uma determinada linha de actuação em matéria de política económica sectorial para o turismo na Região Autónoma dos Açores.

A intervenção pública passará, impreterivelmente, pela promoção turística, pela formação profissional e pelo apoio a projectos indutores de crescimento qualificado, sendo a avaliação destes feita numa óptica social. A intervenção pública deve evitar o apoio aos projectos não indutores de crescimento crítico (seja ele em termos qualitativos ou quantitativos), que ganham às custas das perdas dos incumbentes, mas sim canalizados para esforços que beneficiam todos - desde os incumbentes aos entrantes - como na promoção turística e nas infra-estruturas complementares ao alojamento.

Ainda é pertinente falar-se em take-off do sector do turismo. É prematuro, senão insensato, falar-se, já, em maturação do sector do turismo. Por conseguinte, e não obstante seguir-se neste documento uma lógica de economia liberal, em que a não intervenção pública é a regra e a intervenção pública carece de justificação, a infância do take-off do sector do turismo, por um lado, e sua esperada importância futura, por outro, aconselham a que a Região Autónoma dos Açores não abdique prematuramente de alguma instrumentalidade em áreas nevrálgicas como os transportes aéreos e os apoios à consolidação da estrutura hoteleira, dadas as falhas de mercado relacionadas com a falta de coordenação entre os privados que podem levar a que a economia se encontre em equilíbrios não cooperativos ineficientes à Pareto.

Referências

- Becker, G., 1964, Human capital; A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education, Columbia University Press.
- Boardman, A., Greenberg, D. e D. Weimer, 2001, Cost-Benefit Analysis, Prentice Hall.
- Varian, H., 1992, Microeconomic Analysis, W. W. Norton and Company, 3rd Edition.
- Prescott, E., Kydland, F., 1977, Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, Journal of Political Economy 85, pp. 473-491.