
DA POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO
À EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA
O PROGRAMADO E O REAL

DA POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA

O PROGRAMADO E O REAL

I

A POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO ECONÓMICA

1. *Introdução. Enquadramento geral*

No seu quadro tradicional de economia atrasada, periférica dos centros motores altamente desenvolvidos do sistema de economia de mercado, em especial as economias do centro da Europa (CEE) e a norte-americana, a economia portuguesa tem visto seriamente agravada a sua situação por razões de uma crise de natureza conjuntural, cuja persistência atinge o longo prazo e de que é, aliás, já um lugar-comum falar-se.

De resto, não é a existência da crise que está hoje em causa, mas a aptidão de uns ou outros para lhe trazerem as soluções adequadas ou eficazes.

Esta crise que a diversificada sintomatologia da análise económica bem começa a definir nos finais da década de 60, tem-se manifestado por comportamentos depressivos vários, que por si autonomizam, pelas características diferentes que apresentam, subperíodos na evolução da situação económica cujo traço comum é o da acentuação do seu atraso em termos de desenvolvimento comparado.

Para além das fundas razões políticas, nacionalmente bem localizadas e identificadas, o Abril de 74 surge como explosão política de uma situação económico-social em progressiva decomposição, desarticulada dos próprios centros exteriores de que há muito passou a depender. Efectivamente, o 25 de Abril não é um acidente no percurso da nossa história sócio-económica, nem no percurso da história sócio-económica do Ocidente. Surge estruturalmente ligado ao modo de Desenvolvimento a que nos encontramos vinculados. Veio, porém, dar uma nova feição à depressão, quer pela substituição de problemas de âmbito meramente nacional, quer pelo

acentuar generalizado de certos desequilíbrios que entretanto se observou nos referidos centros exteriores. Com efeito, os níveis do desemprego, da inflação, as desordens monetárias e as débeis taxas de crescimento, por exemplo, além de uma desorientação geral do ponto de vista teórico, em matéria de terapêutica, passaram a ser características comuns e persistentes nas economias do Ocidente que se definem como outras moléculas, também afectadas, de um grande corpo em nova crise de transformação como parece estar a Economia de Mercado, na sua fase contemporânea, onde a interdependência é cada vez de evidência maior e a importância dos problemas económicos ditos «nacionais», cada vez menor.

No mundo contemporâneo, a existência de uma política económica *nacional* é cada vez mais ilusória. No fundo, as políticas económicas *nacionais* não são mais do que diversas facetas de uma economia internacionalizada, gerida pelos grandes centros de domínio que dispõem, para o efeito, de instituições apropriadas. Aquelas diversas facetas de fenómeno mais vasto, exigem contudo o exercício da gestão nacional da sua realidade. A noção de espaço económico nacional perde sentido. Ele é um produto determinado do exterior. Restará a noção de espaço político onde se reclama o matiz nacional para a gestão «nacionalista» da política económica internacional.

Tem sido pelo desemprego, pela inflação e pelo défice externo (este a partir de 74 e até 1978) que a economia do nosso país faz ressaltar o seu estado de crise, o que se radica especificamente em razões de natureza estrutural típicas do subdesenvolvimento: uma estrutura produtiva extremamente rígida e geograficamente distorcida, conseqüentemente uma estrutura de exportações fortemente concentrada (em produtos e em mercados) e uma excessiva dependência externa quanto a produtos alimentares, matérias-primas e bens de equipamento, além de capitais.

Esta situação foi bruscamente sacudida e em certa medida agravada — em particular pela inexistência de um modelo económico alternativo ao que existia — pelo conjunto de acontecimentos políticos e económicos que sobrevieram após Abril de 1974:

- o processo de descolonização, quer pelas perdas de mercados coloniais, como pelo regresso de enorme contingente de «retornados», como até pela desmobilização militar, agravando sobremaneira os índices de consumo e desemprego;

- a contracção do fenómeno migratório por imposição das próprias economias receptoras — em resultado da sua referida situação de crise — e que assim reduziu fortemente o efeito compensação que perdurou até 1974 e que chegou a assumir foros de verdadeira debandada populacional;
- a deterioração das razões de troca internacionais, em especial após as subidas dos preços do petróleo (1973 a 1979) a que se têm seguido os de outros produtos básicos;
- a perda de competitividade das empresas portuguesas, nos mercados internacionais, a que se não soube fazer corresponder em tempo oportuno adequadas formas de gestão e uma adequada política cambial;
- o aumento das despesas públicas não acompanhado pela progressão das receitas, ou por mecanismos reprodutivos alternativos, devido ao alargamento de esquemas sociais e à manutenção de um largo sector empresarial nacionalizado ou intervencionado (as mais das vezes para obviar a um problema social de proporções muito mais desastrosas resultante do aumento incontrolado dos níveis de desemprego);
- retracção no investimento privado interno e externo, na sequência do clima sócio-político instaurado em razão das principais transformações com incidência na estrutura da economia portuguesa, em particular as nacionalizações e a reforma agrária e na ausência de uma clara orientação política em alternativa no campo económico.

Contudo, após 1976, assistiu-se a uma progressiva recuperação em certas áreas da economia portuguesa, sobretudo na industrial, em parte por efeito da conjuntural reanimação do comércio mundial que se seguiu à funda recessão de 1974-75, em parte por força das medidas de política económica adoptadas internamente.

Os objectivos traçados para 1976 e 1977 visavam essencialmente dar prioridade ao crescimento relativamente rápido do Produto Nacional e à redução progressiva do nível de desemprego. A expansão registada na produção, na sequência da definição destas prioridades, teve como resultado quer o agravamento da taxa de inflação, por força da expansão da Procura Global e dos ajustamentos processados nos preços dos produtos, quer o agravamento do défice da Balança Comercial, por força, em especial, da

reconstituição de «stocks» e importação de matérias-primas, em alguns casos com intuítos tipicamente especulativos.

O acentuar destes dois problemas levou a que, ainda durante o ano de 1977, se encarassem algumas medidas de correcção através das políticas cambial e creditícia. Mas foi sobretudo em 1978 que a prioridade à política de estabilização económica na contenção da inflação e do défice da Balança de Pagamentos resultou mais decidida.

2. Os parâmetros internos («Plano/78») e externos (Carta do FMI) da estabilização

A política de estabilização económica aparece definida e concretizada em vários documentos internos: «Programa Económico de Estabilização para 1978», integrado no programa do II Governo Constitucional, de Fevereiro, as «Grandes Opções do Plano para 1978», de Abril, e o «Plano para 1978», de Agosto. Mas é a «Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional» (FMI), de Maio, que melhor especifica e hierarquiza os objectivos então traçados e que passa a enquadrar todas as decisões governamentais sobre a matéria. Este diploma culmina demoradas negociações do Governo Português com esta organização internacional, com vista ao estabelecimento de um acordo «stand by» e à obtenção por esta via, fundamentalmente, do chamado «Grande Empréstimo». Assenta numa política restritiva de contracção da Despesa Agregada e estabelece, como condicionante básica para a estabilização e conseqüente recuperação, a necessidade de reduzir o défice externo, fazendo depender todos os outros objectivos económicos e sociais do bom êxito alcançado por este pressuposto.

Assim, os objectivos fundamentais e imediatos da estabilização, na óptica deste diploma cuja vigência vai de Abril de 78 a Março de 79, ficam hierarquicamente escalonados como se segue:

- redução devidamente quantificada do défice da balança de transacções correntes: de cerca de 1500 milhões de dólares no período de Abril/1977 a Março/1978 para cerca de 1000 milhões de dólares no período de Abril de 1978 a Março de 1979;
- controlo da inflação: os documentos internos quantificam este objectivo em níveis próximos dos 20 %, mas a Carta não refere limite algum, resumindo-se a estabelecer o princípio em termos gerais;

- «criação de emprego por forma a, pelo menos, não permitir o agravamento do actual volume de desemprego», ou, na óptica menos exigente da Carta, «manter uma taxa de crescimento positiva da economia de modo a conter o desemprego».

Em termos de medidas de política, estes objectivos encontram a sua tradução nos instrumentos financeiros seguintes:

- *política cambial*: a fim de desacelerar a expansão da Procura Interna, «resultante da recuperação da produção e do investimento e da acumulação especulativa de «stocks», a qual tem contribuído em grande medida para o agravamento do défice comercial e desequilíbrio da Balança de Pagamentos, o Governo adoptou uma política de desvalorização deslizando do escudo com alguns ajustamentos periódicos. O escudo, que havia sofrido uma desvalorização de cerca de 27 % entre Janeiro e Dezembro de 1977 em relação ao dólar conheceu em Maio de 1978, para além do prosseguimento da citada política de desvalorização deslizando, um ajustamento de 7 % na taxa de câmbio efectiva. A execução desta política é condicionada pelo estabelecimento de um limite de aumento das responsabilidades líquidas do sistema bancário sobre o exterior, que se fixa em cerca de 70% relativamente à situação verificada em 31 de Dezembro de 1977. Com esta política pretende-se não só desacelerar o consumo pelo aumento de preços como, sobretudo, criar condições de competitividade para as exportações;
- *política monetária e de crédito*: actuação sobre as taxas de juro que, após as altas verificadas em Fevereiro e Agosto de 1977 (aumentos em média de 5,5 %) conheceram importante aumento em Maio de 1978, tendo a taxa de desconto do Banco de Portugal subido de 13-18 % para 18-23 %, impondo ajustamentos igualmente importantes nas taxas de depósitos a prazo (de 4 pontos para os depósitos a 6 meses) e nas operações activas (de 3,5 pontos com excepção do crédito à habitação e agricultura, exportação e investimento prioritários, que subiram menos).

O programa estabelece, mesmo, quantitativos máximos para a expansão do crédito interno líquido que fixa em 23 % da massa monetária no princípio do período, pelo que são fixados, em conformidade com este objectivo, limites indicativos ao crédito de diversos

- bancos, com a possibilidade de estes se tornarem obrigatórios, se necessário;
- *política orçamental e fiscal*: as medidas restritivas neste campo prevêem aumento das taxas de impostos e contenção da Despesa Pública. Assim, depois de se haver obtido uma redução do défice do sector público de 11 % do PIB em 1976 para 8 % em 1977, espera-se, através das medidas introduzidas em especial as relacionadas com «as novas medidas fiscais (1) com o fim de elevar as receitas numa importância equivalente a 2 % do PIB», que, «embora o défice global do sector público se mantenha constante em termos nominais, em relação ao PIB, baixará para 6 %, no ano que termina em Março de 1979». No que respeita à contenção de despesas, estabelecem-se limites ao crédito líquido ao sector público (28,5 % de aumento até ao fim de 1978 relativamente a 31 de Dezembro de 1977) e elevaram-se substancialmente alguns preços com subsídios governamentais (água, electricidade e gás e transportes: de 35 a 50 %; produtos alimentares essenciais: aumento superior a 20 %);
 - a fim de minorar os efeitos negativos destas últimas medidas, a *política salarial* conhece alguns ajustamentos (salário mínimo: + 30 %; subsídio de desemprego: + 25 %; pensões: + 22 %) e fixam-se, em legislação aprovada em Abril de 1978, limites para os aumentos anuais dos salários contratuais em 20 %, por forma a garantir que a inevitável inflação não seja ultrapassada pela elevação dos custos salariais;
 - *gradual liberalização das importações*: as medidas que vinham sendo adoptadas no sentido de restringir as importações, sobretudo através da fixação de sobretaxas e depósitos prévios e nalguns casos mesmo de restrições de carácter quantitativo (contingentação de componentes de automóveis, por ex.), ou são abolidas (caso dos depósitos prévios) ou fixados prazos para a sua gradual e integral eliminação.

3. Pressupostos e condicionantes dessa política

A utilização destes instrumentos de política económica visou criar determinados efeitos positivos sobre a situação de desequilíbrio da Balança

(1) Em particular, a fixação de uma sobretaxa sobre os principais impostos directos (10 a 15 %) e o aumento de 10 % de imposto indirecto sobre as transacções.

de Pagamentos e preparar as condições para a recuperação e o arranque do conjunto das actividades económicas em bases consideradas sólidas. Tais efeitos — cujo conhecimento resulta importante para melhor se aquilatar do grau de execução do programado — podem resumir-se fundamentalmente em:

- *contração da Procura Interna (e da Despesa) e redução do ritmo de crescimento do Produto Nacional*: uma das consequências mais importantes da política de estabilização é a que assenta na exigência de reduzir a Despesa Nacional, contraindo a Procura Interna e, por via desta, desacelerar o ritmo de crescimento do Produto para taxas consideradas razoáveis. A expansão deste durante o ano de 1978 estimava-se em 3,0 % por força do programa de estabilização económica acordado com o FMI, depois de, quer em 1976 quer em 1977, o seu crescimento em termos reais, se ter cifrado em cerca de 6 % (média anual);
- *expansão das exportações*: através da política cambial, no sentido de tornar mais competitivos os produtos nacionais, e outros mecanismos como subsídios directos à exportação ou isenção de impostos, crédito a taxas bonificadas aos projectos de investimento neste sector, etc. Visa-se, assim, incrementar actividades voltadas para a exportação, quantificando-se esse objectivo num aumento de mais de 10 % em termos reais para o conjunto de bens e serviços;
- *substituição de importações*: atenta a política preconizada pelo FMI e o propósito da entrada na CEE, as restrições às importações (redução prevista de 5 % em termos reais) como processo de incentivar a produção nacional, não podem ir muito além do sector agrícola. Aliás, é neste sector que mais se faz sentir o peso da rigidez com que a estrutura das importações reage às medidas da política económica, dada a nossa tradicional e crónica dependência do exterior em bens alimentares (importamos cerca de 50 % do consumo em bens alimentares e estes representam cerca de 40 % do défice da Balança Comercial). Para além de se conseguir neste sector, com um programa de substituição de importações, apreciável poupança de divisas, deve referir-se ainda que tal programa não implica investimentos tão elevados comparativamente a outros sectores. Contudo, a indefinição política que continua a dominar a agricultura portuguesa, particularmente no aspecto fundiário, tem condicionado forte-

mente a existência de um plano coordenado de medidas de política, tendente à reestruturação-reconversão agrária das culturas e sua modernização técnica;

- *o aumento da poupança nacional*: como forma de corresponder aos objectivos de estabilização económica e de um crescimento relativamente acentuado da economia e de os tentar compatibilizar na medida do possível, várias medidas se encontram delineadas ou mesmo em execução.

No presente, as preocupações centram-se fundamentalmente no sentido de uma elevação significativa da poupança nacional, quer a interna quer a proveniente da emigração, a fim de possibilitar níveis de investimento mais consentâneos com os objectivos de política económica e social. Com efeito, a poupança nacional que, entre 1973 e 1977, havia descido de 26,5 % para 15 % do Produto (representando as remessas dos emigrantes mais de 40 % da sua totalidade), com um nível excepcionalmente baixo em 1975 e uma recuperação sensível a partir de 1976, necessita de progredir nos próximos 4 ou 5 anos, 5 a 6 pontos.

Neste sentido vão medidas como a elevação das taxas de juro dos depósitos a prazo para a captação das poupanças dos particulares e a contracção das despesas públicas (administrativas e do sector produtivo nacionalizado) como forma de poupança no sector público.

Mas, para além do volume de poupanças centralizadas, importa aferir da eficiência dos investimentos realizados nessa base. Dos diferentes factores que condicionam essa eficiência (utilização de técnicas adequadas e actualizadas, produtividade, etc.), refira-se, pela sua importância estratégica, as técnicas de planeamento, as quais não conheceram ainda a definição e a implementação necessárias, exigidas por uma política económica devidamente coordenada.

É que, para além da disputa ou indefinição em torno de se saber qual o mecanismo racionalizador fundamental da actividade económica portuguesa — Mercado ou Plano — não pode ignorar-se a importância, universalmente reconhecida, que este instrumento de política económica representa na optimização dos recursos existentes, através de uma selecção e hierarquização de projectos de modo a obterem-se os melhores resultados económicos e sociais. No imediato há que reconhecer, no entanto, as limitações e os condicionalismos derivados da política de estabilização preconizada

pelo FMI. É que, enquanto esta política se baseia na contracção da Despesa Agregada, o planeamento, como instrumento de política económica, só poderá ser cabalmente utilizado numa situação de expansão económica. Entretanto, é sabido que é a inexistência de um Plano a Médio Prazo, económico ou apenas do investimento, que mais tem condicionado a concessão de empréstimos maiores, por parte daquela organização internacional, dado que a sua inexistência reflectiria a manutenção de uma certa indefinição na política económica.

Este enquadramento em que se situa a análise da evolução económica recente, implica ainda algumas referências às principais linhas de força da política económica que actuam e condicionam os órgãos de decisão:

— *estrutura económica nacional*: o sistema económico ficou profundamente alterado na sequência da revolução de Abril de 1974. A principal modificação diz respeito à sua estrutura, com a nacionalização de um certo número de empresas e do controlo estatal de alguns sectores-chave: banca, seguros, cimentos, indústria química, petróleos, siderurgia, electricidade, gás e água e a maior parte dos transportes e comunicações. E embora o peso do sector público no conjunto da economia não seja sensivelmente diferente do de outros países europeus, como a Itália e a França, quer em termos de Valor Acumulado Bruto como em Formação Bruta do Capital Fixo, o certo é que a sua importância política e estratégica não se lhes pode comparar. Esta diferença radica não só em factores de natureza económica, pela própria importância estratégica dos sectores controlados e diferentes níveis de desenvolvimento, como também em factores de natureza política e mesmo histórica. Com efeito, a iniciativa privada ainda não conseguiu recompor-se totalmente quer das vicissitudes sofridas em 1975, como da ausência do proteccionismo histórico sob que se acomodava no regime anterior e que lhe criou uma verdadeira estrutura mental que hoje de novo se manifesta na análise das consequências da adesão do País às comunidades europeias.

Entretanto, depois de um período de acesa controvérsia, embora pouco clara e de muita penúria científica, entre a ideia de Plano (antiMercado) e a ideia de Mercado (antiPlano) e de uma certa

indefinição estrutural em que, entre outros aspectos, as fronteiras entre o sector público e o privado permanecem imprecisas (a despeito de legislação vária sobre o assunto) as orientações políticas passaram a assentar em princípios, ou critérios, que atribuem o papel económico principal aos mecanismos do mercado a par de uma maior clarificação quanto aos limites da intervenção pública e especialmente quanto aos seus objectivos: regularizadora ou estabilizadora e dinamizadora do mercado, na linha do que se registara noutras economias europeias que, no após-guerra, conheceram várias nacionalizações de empresas ou sectores inteiros.

Nesta perspectiva são de destacar, pela sua importância no campo da política económica, fundamentalmente três conjuntos de medidas:

- os «contratos de viabilização» estabelecidos entre a Banca e empresas intervencionadas (mas privadas);
- a forma de aplicação da Lei da «Reforma Agrária» de 1977, designadamente no que respeita à delimitação e entrega de «reservas» aos antigos proprietários e
- os trabalhos conducentes à aplicação da lei que prevê as indemnizações por expropriações ou nacionalizações.

Outras medidas, ainda, foram tomadas no mesmo sentido, como as que se prendem com o apoio estatal às empresas consideradas em dificuldades ou que, pelo seu peso na economia do País ou do sector, o justifiquem, ou como as tendentes à criação de estímulos ao investimento privado, em particular na área das exportações e na captação de investimentos externos.

No caso dos estímulos às empresas exportadoras, destaca-se a concepção e aplicação dos contratos de desenvolvimento, bem como a concessão de determinadas vantagens fiscais e, no caso da captação de investimentos externos, é de sublinhar a publicação de um novo código, em 1977, que passou a estabelecer condições de fixação e de crédito às empresas estrangeiras, idênticas às das empresas nacionais, além das possibilidades bastante alargadas no domínio da transferência de rendimentos que excedem as que existiam no regime de depósito.

- *Adesão de Portugal à CEE*: o ano de 1978 foi ainda dominado por um acontecimento político, de importância fundamental para o futuro económico e social do País mas já de evidentes reflexos no

imediatamente — o da definição do propósito conducente ao processo de gradual internacionalização integrada da economia portuguesa. Trata-se do início das negociações com vista à integração de Portugal na CEE, que teve lugar no Luxemburgo a 18 de Outubro de 1978 e que vem na sequência do pedido de adesão oficialmente formalizado ainda em 1977 (28 de Março), do parecer favorável da Comissão das Comunidades Europeias (Maio de 1978) e da sua confirmação pelo Conselho, em Junho desse mesmo ano.

Este acontecimento culmina uma longa evolução iniciada em 1972, aquando da assinatura do acordo de livre-troca (22 de julho), que entrou em vigor em Janeiro do ano seguinte. Após Abril de 1974, o processo de democratização então encetado, afastando os obstáculos de natureza política para o Tratado de Roma levantava à inserção do nosso país no seio das comunidades europeias, veio abrir sérias perspectivas para negociações de adesão, em concretização de uma vontade política que a própria corrente tecnocrática europeizante do antes 25 de Abril (que encarava os fins do Estado de maneira utilitária) já então defendia, em oposição à corrente tradicional, que no campo económico postulava uma atitude nacionalista, fortemente comprometida com a aventura ultramarina e auto-suficientemente acomodada a privilégios e proteccionismos que os novos mecanismos da economia de mercado há muito condenara.

Efectivamente, nos últimos anos do regime deposto, ainda no tempo do primeiro ditador e, depois, mais acentuadamente no tempo do segundo, e face à inquietação que a decomposição progressiva da situação inevitavelmente provocada, os empresários, os investidores e certos quadros técnicos que procuravam ideologizar os acontecimentos, extremaram-se em dois campos: os tradicionalistas e os modernistas.

Aos primeiros, que desconfiavam sistematicamente do processo internacional em curso e se recusavam a aceitá-lo — e, por isso, assumindo, por vezes, desesperadas tentativas de reacção — opunham-se os segundos. São os que se revelavam amplamente reformadores, que preconizavam uma direcção política favorável ao progresso e para ele fortemente orientada. Reflectiam uma atitude de confiança e uma certa ânsia de edificação de uma sociedade nova, segundo o modelo europeu, que desmistificava os valores tradicionais de uma

ordem conservantista e decadente. Batiam-se por uma gestão moderna, pela expansão, pelo redimensionamento empresarial (a concentração), pelas reconversões, por novos mercados, novas técnicas e apontavam a afirmação crescente do Mercado Comum como a irresistível atracção, a meta, o modelo ou o pretexto. A própria EFTA, que inicialmente servira como primeira fase de mentalização e, sobretudo, permitira o treino da ideia de desafio, deixara de corresponder como modelo.

Logo que aberto o processo de democratização, o incremento das relações com as Comunidades não se fez esperar. Antes mesmo do início do «dossier» da adesão propriamente dito, foram estabelecidos vários protocolos adicionais ao primeiro acordo, de natureza comercial, financeira e técnica, com particular destaque para os firmados em 20 de Setembro de 1976.

Entretanto, o alargamento da CEE, na perspectiva da integração dos três países mediterrânicos candidatos — Grécia, Espanha e Portugal — levanta melindrosos problemas de índole económica e institucional, dado o relativo atraso destas economias perante o alto nível de desenvolvimento da Europa dos Nove, a dura exigência das leis do desenvolvimento capitalista e a adiantada fase de integração em que aquelas economias se encontram já, que, em muitos aspectos, seriamente contende com os velhos conceitos de soberania nacional e de independência porque anos antes aqueles mesmos países fratricidamente (afinal) se digladiaram até à destruição.

Existe contudo da parte da CEE uma vontade política expressa, quanto ao prosseguimento do processo de integração, pelo que para ajudar a vencer as dificuldades resultantes do desnível dos estádios de desenvolvimento se dispõe a proceder à implementação dos meios necessários à obtenção de um ritmo de crescimento económico tão forte quanto possível. Isto implica, para além de diversos esquemas de apoio, a adopção, desde a fase de negociações, de medidas que «não comprometam a coerência da Comunidade».

No que respeita especificamente ao caso português, foi reconhecida a necessidade de um auxílio excepcional ao seu crescimento económico, dado Portugal ser — dos três países mediterrânicos candidatos — o que, de há muitos anos já, passou a manifestar uma estrutura económica mais débil e distorcida, uma evidente penúria de dinamismo e

de sensibilidade à modernização, para além do seu grau de pobreza ou de atraso económico, o que lhe define uma imagem incompatível com a própria ideia da Europa económica dos nossos dias.

Os aspectos concretos daquela abordagem foram analisados de forma genérica no «Parecer da Comissão das Comunidades Europeias», onde, ao lado da confirmação da vontade política da aceitação do pedido português, de adesão, se focam os diferentes problemas que a integração do nosso país inquestionavelmente irá levar — desde os de natureza política aos intrinsecamente económicos, englobando os sociais e os regionais; os direitos de livre estabelecimento de circulação, dos serviços e capitais (da Banca, por exemplo); a concorrência e ajudas; fiscalidade; relações externas; regiões autónomas e Macau. Embora a adesão plena não venha a efectivar-se antes de decorrido um longo período de transição (ou de preparação) que, na opinião das próprias forças que de parte a parte não contestam ou mesmo que por ela pugnam (e até dos interlocutores oficiais), poderá ir a dez anos, é inquestionável que tal opção implica desde já não só um auxílio, de facto excepcional, como uma redefinição específica do papel que a nossa economia virá a desempenhar na divisão internacional do trabalho (com todos os custos e planos de reconversão que tal implica), particularmente no seio das Comunidades, mas também relativamente a outras economias ou zonas económicas. E perante este último aspecto assume importância especial a futura presença da Espanha na CEE, como adiante se referirá.

Frente aos Nove, a economia portuguesa terá de fazer face a fundas alterações estruturais em sectores produtivos tradicionais designadamente, e para além do complexo caso da agricultura, os têxteis, construção e reparação naval, com importantes reflexos especialmente a nível de emprego, e ainda na indústria petroquímica e metalurgia de base (Plano Siderúrgico Nacional), cujo desenvolvimento se encontra também condicionado pelas negociações e acordos a estabelecer neste domínio.

Como quer que seja, a adesão à CEE implicará sempre um processo intensivo de modernização e especialização das estruturas produtivas, inserido num quadro de objectivos fundamentais como a abertura ao exterior (sector exportador).

Mas, a sobrepor-se aos «custos» de vária ordem que a economia

portuguesa terá de contabilizar e serão especialmente suportados por alguns sectores empresariais e pelo erário público, o que, porém, poderá ser o inevitável preço do progresso, três questões inevitavelmente não podem deixar de ser levantadas. *A primeira* é a relativa à capacidade empresarial dos investidores portugueses lançados na grande Europa — organizada, articulada com leis próprias e sobretudo com poderosas centrais de decisão e de meios de acção já bem estabelecidos — o que determina a dúvida sobre a nacionalidade dos futuros reais proprietários dos meios de produção que passarão a operar generalizadamente em Portugal, sabendo-se, como se sabe, o que representam como centros de decisão; *a segunda* é a de se saber se o objectivo de modernização e dinamização da economia portuguesa, que o processo de adesão à CEE postula, não colide com a política de saneamento financeiro definida no âmbito dos acordos com o FMI e que tem vindo a ser posta em prática; *a terceira* é a de se saber que «tipo» de «esperado» progresso será o da economia portuguesa ao interir-se no Mercado Comum perante a inserção da economia espanhola, mesmo se com intervalo de alguns anos — necessariamente poucos e sem qualquer significado na prática.

No referido Parecer da Comissão, referência particular merece a situação actual da nossa Balança de Pagamentos e a necessidade de se proceder, antes de mais, ao seu saneamento estrutural, implicando o apoio da Comunidade e das instâncias internacionais apropriadas, nomeadamente o FMI. Ora, esta referência ao apoio necessário a ser prestado pelo Fundo, cujas medidas resultam numa política restritiva do desenvolvimento, não pode de modo algum ser considerada em oposição à intenção de dinamização e crescimento que tem caracterizado as declarações dos responsáveis comunitários, quanto à política a seguir por Portugal (ou para Portugal) com vistas a atenuar-se o fosso existente entre o nosso país e a Europa dos Nove, em termos de níveis de desenvolvimento.

Pelo contrário, as duas ópticas, ainda que revestindo aspectos delicados no que respeita à sua própria coerência e articulação, não poderão deixar de se considerar complementares, sobretudo face ao decurso do período de transição e adaptação.

Com efeito, a aplicação das medidas acordadas com o FMI constituirá um real teste à capacidade competitiva das empresas portu-

guesas de que resultará uma inevitável primeira triagem, de conformidade com a sua maior ou menor solidez financeira, económica, técnica e inteligência de gestão, determinando conseqüentemente a concentração financeira.

No que respeita à terceira questão, o que se passa é que a adesão à CEE é da Península Ibérica onde existem duas economias, hoje desniveladas em termos globais de força económica, com o conhecido desfavor para a portuguesa. E não é a existência de dois «dossiers» de adesão, separadamente negociados (que poderá servir para se architectar uma razão de boa consciência), que apaga a realidade.

As duas economias ibéricas que, independentemente de declarações vagas e de circunstância, têm, na verdade, historicamente traçado caminhos paralelos ou separados, de facto conscientemente de costas voltadas uma para a outra do ponto de vista económico (muito singularmente no campo da política do desenvolvimento, do comércio externo face a terceiros e na área monetário-cambial) vão encontrar-se na Europa e pela mão da Europa. Por atitudes individuais, unilateralmente, e ainda com aspectos de actos rivais, foi à Europa que cada uma delas acabou por entregar a iniciativa de se reunirem ou integrarem num plano de evolução comum. Este necessariamente regionalizado no seio da Europa integrada, não apenas pelas diferenças de desenvolvimento, relativamente aos Nove, das várias regiões da Península (onde existem verdadeiras bolsas de pobreza), mas pelas suas aptidões naturais diversas das da Europa Central.

Será a preocupação da «coerência da Comunidade» — frequentemente manifestada — que o imporá, bem servida, aliás, pelas regras estabelecidas e pelos mecanismos da integração.

Com dinamismos diferentes e fortemente concorrenciais nos mercados externos comuns — em que predominam exactamente os da Europa dos Nove — as duas economias disputam-se em vários sectores, alguns deles vitais para a portuguesa, tendo em conta a sua actual estrutura produtiva. Aquela, sendo a mais fraca, é a que fica exposta aos efeitos que, a prazo, resultam do funcionamento no quadro comunitário das implacáveis leis da concorrência — princípio sagrado do Tratado de Roma — que, mais que diluir, poderão subalternizar os interesses materiais (com tudo o que daí resulta noutros planos) da população portuguesa.

O problema afigura-se de tal modo importante que surpreende as poucas reflexões manifestadas sobre o assunto, só explicável se não já pela patológica inconsciência triunfalista da nossa capacidade e posição relativas no mundo de hoje (o velho mito das grandezas nacionais que trai a lucidez), pelo sentimento de vaga euforia (ou fé) de que a Europa vai resolver todos os nossos problemas (atitude demissionista que faz esquecer muita coisa) ou por uma certa consciência fatalista (não menos patológica) acerca da via da nossa evolução. Segundo tal consciência — e em memória da velha tese da manutenção e defesa do Império como justificativa da sobrevivência nacional — encara-se agora (perdido o Império) a inevitabilidade, não tanto da espanholação, até face ao ressurgir dos movimentos regionalistas em Espanha, mas da iberização da vida portuguesa, como o aspecto concreto da nossa integração institucionalizada — esta tida também (agora) como inevitável — no poderoso Mercado Comum.

II

A EVOLUÇÃO DA CONJUNTURA

1. *A redução do défice externo*

1.1. *A evolução da procura interna e os consumos*

Tendo em conta a análise prioritária a estabelecer sobre os efeitos globais obtidos pela política de estabilização económica observe-se, antes de mais, a evolução sofrida pelas grandes componentes da Despesa Nacional.

A política de recuperação baseada numa relativa expansão do Produto que caracterizou, de um modo geral, a situação económica do País em 1976 e 1977 sucede a política de recuperação baseada na contracção da Procura. A estabilização aparece assim claramente traduzida, logo a partir do objectivo global fixado para o crescimento da Procura (e do PIB) que foi de 3,0%, de onde logicamente se deduzem, de acordo com as prioridades definidas, as suas principais componentes desagregadas, conforme é apresentado no Quadro n.º 1.

A actuação política centra-se, em especial, na necessidade de desacelerar os ritmos de crescimento do «Consumo» e do «Investimento» definindo taxas substancialmente reduzidas.

QUADRO N.º 1

Estrutura e Evolução (em volume) da Despesa Nacional

(em %)

	1970-1973		1976		1977		1978	
	Estrutura	Crescimento (¹)	Estrutura	Crescimento	Estrutura	Crescimento	Estrutura	Crescimento
Consumo	82,7	—	92,6	5,2	89,8	1,9	88,5	1,7 (0,5)
Privado	68,6	8,9	78,5	3,3	75,6	0,6	74,2	1,0 (0,5)
Público	14,1	7,6	14,1	14,1	14,2	9,3	14,3	5,6 (0,4)
Investimento	25	—	20,8	24,9	25,4	29,5	23,1	— 4,6
FBCF	19,4	11,8	19,0	— 3,4	20,2	12	20,0	4,0 (5,9)
Var. «stocks»	4,6	0,6	1,8	—	5,2	—	3,1	— —
Exportações	25,1	10,7	16,8	1,3	17,8	5,9	20,0	13,9 (10,0)
Importações	— 31,8	13,1	— 30,3	3,6	— 33,0	12,0	— 31,6	— 1,0 (4,8)
Desp. Interna	100	8,4	100	8,6	100	5,7	100	3,1 (3,0)

Fonte: INE, Banco de Portugal e Plano para 1978.

(¹) 1971-1973 % anual de variação.

(*) Entre parêntesis, os valores da previsão do Plano/78.

A do Consumo, privado e público, visa praticamente a estacionaridade (+ 0,5%). O objectivo é inverter a evolução registada pela Balança Comercial, através do decréscimo no ritmo de expansão das Importações e de um impulso no das Exportações, como meio de conseguir, a médio prazo, uma estrutura da Despesa Nacional mais equilibrada.

A distorção principal desta situa-se no consumo privado, com quotas excessivamente elevadas (os países da OCDE apresentam em média um valor à volta dos 60 %), e nos níveis extremamente baixos de Investimento, em especial na Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF).

Quanto ao consumo privado e reportando-nos ao ano de 1978 e 1.º trimestre de 1979, o volume de vendas no comércio a retalho tem vindo efectivamente a decrescer em todos eles, com especial incidência nos sectores dos Têxteis, Mobiliário, Automóveis e Gasolinas, enquanto o dos Produtos Químicos e Farmacêuticos tem aumentado regularmente. De referir ainda a situação do sector de Géneros Alimentares que apresenta uma evolução bastante irregular, embora positiva. Salienta-se, entretanto, que o peso proporcional das despesas em Alimentação tem vindo a aumentar de ano para ano no conjunto das despesas dos portugueses, ultrapassando mesmo os 50 % do total em 1977. Estes dados reflectem a quebra verificada no poder de compra da população, por força da depreciação dos salários reais, facto que acarreta, logicamente, incidências mais gravosas para o Consumo de bens duradouros (de procura elástica) do que para os de primeira necessidade (de procura menos elástica e, nalguns casos, rígida).

No comércio por grosso, as perspectivas são, na generalidade dos sectores que o compõem, acentuadamente para a descida, o que não deixa de ser sintomático e revelador da futura situação do consumo. Contudo, os valores positivos registados no último trimestre de 1978, pela generalidade dos sectores, à excepção do das Madeiras, Cortiça e Materiais de Construção e Móveis e Artigos de Mobiliário, aparecem a contrariar a linearidade desta perspectiva, sem, no entanto, permitir que se admita uma inversão da tendência. Aliás, as vendas observadas no 1.º trimestre deste ano, bem como as perspectivas para o segundo, confirmam-na. A pressão sobre a procura externa decresceu igualmente em virtude das medidas de natureza cambial adoptadas, provocando uma significativa redução nas Importações, quer de bens de consumo como de bens de investimento.

Esta situação de contracção generalizada da procura é o efeito esperado da evolução que o crédito interno conheceu com reflexos especiais na situação das empresas, em particular as de pequena e média dimensão.

Quanto ao investimento, a sua importância estratégica é indiscutível, sobretudo tendo em conta a distância que nos separa dos restantes países europeus em termos produtivos. Este atraso radica em causas estruturais

profundas que se prendem com a própria reestruturação e dinamização do sector produtivo no seu conjunto, problema que não pode ter solução senão no longo prazo.

De momento, e tendo em conta as opções delineadas na política de estabilização económica, o investimento, de que o País se encontra tão carecido, foi desincentivado em termos globais quantitativos e orientado, principalmente através de diversas medidas creditícias (em especial, as bonificações), para os sectores produtivos trabalho-intensivo, particularmente: agricultura, exportação e habitação própria, além de outros considerados essenciais. Dos dados disponíveis até ao presente para o conjunto da Indústria Transformadora, verifica-se uma acentuada desaceleração no ritmo de crescimento do investimento logo a partir do 2.º trimestre de 1978, com menos incidência na Indústria Pesada, em especial nos sectores das Metalúrgicas de Base e Químicas. Por outro lado, no movimento das sociedades em 1978, relativamente a 1977, regista-se o decréscimo em cerca de 15 % do número das constituídas, enquanto as dissolvidas cresceram em mais de 65 %. Em termos de Capital Social, o movimento na constituição de sociedades cifrou-se num decréscimo global de 7,4 %. Como fácil seria de prever, é nas empresas de mais reduzida dimensão que se acentua a tendência para a dissolução (o capital social médio diminuiu de 1175 contos em 1977, para 514 em 1978).

Com base nos dados expostos, pode concluir-se que o ritmo de acréscimo do investimento baixou significativamente em 1978 em comparação com 1977 e 1976, se bem que uma boa parte dos valores atribuídos a estes 2 anos respeitassem a uma acumulação exagerada de «stocks» constituídos por importações.

Entretanto, a aplicação selectiva dos recursos disponíveis para áreas consideradas prioritárias não parece ter constituído a alternativa possível e imediata à contenção dos consumos produtivos, pelo menos na óptica do FMI, entidade a quem compete, no âmbito dos acordos firmados, controlar a execução do programa de estabilização. Segundo esta organização, a concentração de particular esforço no sector da Agricultura, a escolha de investimentos de menor intensidade de capital e a recuperação de níveis de poupança que possibilitem uma significativa evolução do investimento pontos fundamentais para o relançamento e reestruturação da economia portuguesa — não estariam a ser enfrentadas de forma mais decidida e racional.

1.2. A balança de pagamentos

1.2.1. Evolução global

Assentando a política de recuperação económica no objectivo prioritário de saneamento e reequilíbrio financeiros, nas contas nacionais e na estratégia centrada na desaceleração do ritmo de degradação da balança de pagamentos, é sobre o comportamento desta que primeiro recaem as atenções na tentativa de se detectar e analisar a eficácia das medidas postas em prática. Com efeito, depois dos sucessivos agravamentos registados nos últimos anos na situação da balança de pagamentos, atingindo o conjunto das operações não monetárias, em 1977, um decréscimo em dólares relativamente a 1976, de 26,9 % (em escudos 59 %), o Governo, na sequência dos acordos estabelecidos com o FMI, estabeleceu, para 1978, um programa de estabilização basicamente centrado no controlo da balança comercial. Em consequência, previa-se, na balança de transacções correntes, um saldo sensivelmente inferior ao do ano anterior, programa complementado com o recurso ao crédito externo.

Os dados provisórios referentes a 1978 registam sintomas de nítida melhoria na posição da balança de pagamentos, facto que fica a dever-se em primeiro lugar à evolução registada na balança das transacções correntes (Quadros n.ºs 2 e 3), cujo ritmo de agravamento do défice foi desacelerando de trimestre para trimestre.

Face a esta evolução observou-se mesmo um saldo positivo no 3.º trimestre (+ 41 milhões de dólares), neste caso fruto do substancial incremento verificado nas remessas dos emigrantes e das receitas com o turismo. Deste modo, e ainda que o défice das transacções correntes continue a registar valores fortemente negativos, tornou-se possível que o saldo global das operações não monetárias apresentasse, no final do ano, valores positivos (+ 151 milhões de dólares) o que acontece pela primeira vez no período pós-Abril/74 (anteriormente tais saldos eram sistematicamente positivos).

Entretanto, números provisórios para o ano inteiro, apontam para um saldo negativo na balança de transacções correntes cerca de - 32,4 milhões de contos, o que reflecte melhoria em relação ao objectivo programado que era de - 45 milhões. Este défice, que é o mais baixo desde 1974, inferior em mais de 200 milhões de dólares ao do ano de 1975, representa um decréscimo (em dólares) de 48,2 % em relação ao de 1977 (correspondente a menos 723 milhões de dólares).

Tal situação de défice, que é sobretudo o resultado da evolução negativa que a balança comercial cronicamente regista, tem vindo a ser compensada com o crescente recurso ao financiamento e consequente endividamento externo: em 1974/1975, através da mobilização das reservas em di-

QUADRO N.º 2

Balança de Pagamentos
(Saldos das principais componentes)

	1976	1977	1978	
			(¹)	(²)
1. Transacções Correntes	— 1244	— 1499	— 776	— 48,2
2. Oper. de Capitais m/1 prazo	12	95	758	797,9
3. Balança Básica (1) + (2)	— 1232	— 1404	— 18	— 98,3
4. Balança de Oper. n/monetárias	— 1178	— 1437	157	—
5. Balança Liquidacões Oficiais	— 960	— 863	— 41	— 95,2
6. Crédito Externo ao BP	665	421	197	— 53,2
7. Utilização de Créditos FMI	175	83	— 53	—
8. Var. das remessas cambiais	120	359	— 103	—

Fonte: Banco de Portugal.

(¹) Em milhões de dólares.

(²) Variações homólogas, em percentagem.

visas do Banco de Portugal e do saque das «tranches» monetárias dos DTS a que Portugal tinha direito como membro do FMI e, posteriormente, na sequência de negociações e acordos estabelecidos com esta instituição, recorrendo a acordos bilaterais com diversos países ocidentais no sentido da obtenção de financiamentos diversos, alguns concretizados já em 1978. De referir que, ainda em 1977, parte do défice foi financiado com o recurso

à mobilização das reservas em ouro, ao mesmo tempo que se registava uma tomada crescente de responsabilidades do Banco Central na dívida externa.

Em contrapartida, no 1.º semestre de 1978, acentua-se a tendência no decréscimo daquelas responsabilidades que, aliás, vinha a desenhar-se já a partir do 2.º semestre de 1977. Por outro lado, a obtenção de financiamentos a médio e longo prazos, permitiram libertar algumas reservas de ouro afectas à garantia de dívidas de curto prazo, introduzindo uma sensível melhoria

QUADRO N.º 3

Balança de Transacções Correntes

(em milhões de dólares)

	1976	1977	1978 *	Variações homólogas %	
				77/76	78/77
1. Balança Comercial Fob	- 2109	- 2506	- 2315	18,8	- 7,6
2. Invisíveis Correntes	865	1007	1539	16,4	52,8
Serviços	- 107	- 127	- 96	18,7	- 24,4
(Turismo)	(186)	(268)	(431)	(44,1)	(60,8)
Transf. privadas líquidas	972	1134	1635	16,7	44,2
(Remessas de emigrantes)	(914)	(1174)	(1671)	(28,4)	(42,3)
Balança de Transacções Correntes	- 1244	- 1499	- 776	16,4	- 48,2

Fonte: Banco de Portugal.

* Valores provisórios.

na estrutura da dívida externa. Reflexo evidente desta situação é a inversão verificada, sobretudo a partir do 3.º semestre do ano, na evolução das duas últimas rubricas da balança de pagamentos, ao registar uma diminuição nos créditos do FMI e um significativo aumento nas reservas cambiais oficiais.

As operações de capitais a médio e longo prazos apresentam de facto uma evolução francamente favorável, se comparada com o retrocesso dos últimos anos, reflectindo não só obviamente os acordos financeiros fir-

dados, como ainda o movimento registado em 1978 pelo investimento estrangeiro, não tanto pela sua importância em valores absolutos como pela tendência revelada. Na verdade, depois de um período em que, por força de causas conjunturais mais internas que externas, o investimento estrangeiro, praticamente se manteve estacionário nos níveis alcançados na década de 60 princípios da de 70 (em particular após 68), no ano de 1978 registou um forte incremento. Para isso terá contribuído uma mais clara definição no campo político, apoiada por medidas legislativas que concretizam algumas das exigências dos potenciais investidores, em especial as introduzidas, ainda em 1977, no Código de Investimentos Estrangeiros. Neste domínio, o conjunto de países da CEE (com particular destaque para a Grã-Bretanha, RFA e França) continuam a manter a posição cimeira, com uma percentagem que ultrapassa ligeiramente metade do investimento externo total, seguidos dos EU (19 %) e Suíça (13 %) e, a maior distância, da própria Espanha (4 %).

1.2.2. *Balança comercial e comércio externo*

Como tem sido largamente diagnosticado, os problemas que afectam a balança comercial portuguesa são essencialmente estruturais, embora agravados por razões de ordem conjuntural que reflectem o aprofundar do desnível entre as quotas de importação e exportação, e a crescente deterioração para Portugal das razões de troca internacionais. Com efeito, o atraso tecnológico, a extrema concentração (quer em produtos quer em mercados) das exportações e a dependência externa em bens alimentares, energéticos e de equipamento, são os principais factores que pesam numa situação em acelerada degradação a partir dos fins dos anos 60. Tal situação viu-se agravada, após 1973-1974, devido ao aumento espectacular dos preços internacionais de diversas matérias-primas, em especial os do petróleo, pela recessão sentida no comércio mundial, pela forte pressão sobre o consumo, dado o já atrás referido súbito aumento da população residente, e pelo perigoso abrandamento na produção e no ritmo de investimentos, nas remessas de emigrantes e nas receitas do turismo.

Depois de um agravamento extremamente acentuado dos défices comerciais em 1976 e 1977 e uma deterioração das taxas de cobertura do comércio externo (Exp/Imp) desde 1974 sem paralelo na Europa (baixa de 20 pontos entre 1973 e 1977), o programa preconizava, como objectivo, uma taxa pró-

xima dos 50 % (valores Fob), conseguida sobretudo através da desaceleração do ritmo de crescimento das importações e de uma recuperação nas exportações (Quadro n.º 4).

QUADRO N.º 4

Balança Comercial
(valores FOB)

(em milhões de escudos)

	1974	1975	1976	1977	1978	
					Realizado	Objectivo do Plano
Balança Comercial	— 50,6	— 42,6	— 63,3	— 96,9	— 101,3	— 101
Importações	— 108,7	— 92,1	— 118,1	— 174,6	— 208,5	— 202
Exportações	58,1	49,5	54,8	77,7	107,2	101
Taxa de Cobertura (E/I)	53 %	54%	46%	44,5%	51,4%	50%

Fonte: Plano de 1978 e CEP (Ministério das Finanças e Plano).

Pela análise dos dados disponíveis, para 1978, verifica-se uma sensível melhoria sobretudo a partir do 3.º trimestre, quer pela evolução registada nas importações (de 10 % no 1.º semestre, a taxa de crescimento em volume passou para 2,5 % para o período de Janeiro a Setembro e para cerca de 2 % para o ano inteiro) enquanto nas exportações, embora apresentando um ritmo de expansão bastante superior ao das importações, se verificava, apesar de tudo, um abrandamento no 3.º trimestre largamente comprovado, entretanto, pela evolução positiva no último trimestre. Tal abrandamento está decerto relacionado com a desaceleração registada na actividade industrial, em consequência das medidas de estabilização. Dados para o ano inteiro, apontam para uma taxa no ritmo de expansão das exportações, em volume, da ordem dos 13,9 % — excepcionalmente elevada e acima do que o programa fixava (10 %). Em valores (dólares) a mesma taxa ronda os 20 %.

Nestes termos, a taxa de cobertura do comércio externo ter-se-á fixado à volta dos 51,4%, o que traduz uma sensível melhoria relativamente à do ano anterior (44,5%).

Aquela taxa situa-se acima do objectivo programado, inflectindo assim a tendência manifestada nos últimos anos para a queda. Em consequência, a desaceleração no ritmo de crescimento do défice da balança comercial resultou nítida, baixando de 20% em 1977 para -5,7% em 1978 (Quadro n.º 3). Esta evolução manteve-se e acentuou-se no primeiro trimestre de 1979, registando-se uma taxa de cobertura (valores Fob) de 62,2% contra 46,7% em igual período do ano passado e uma desaceleração na evolução do défice da ordem dos 27,7%.

A estrutura das exportações permanece, em 1978, demasiado concentrada em produtos caracterizados ou por um reduzido grau de laboração e transformação ou, sobretudo, trabalho intensivo; cerca de 2/3 são constituídas por Têxteis (32,5%) Produtos de Madeira e Cortiça (15,7%) e Produtos Agrícolas e seus preparados (15,7%).

Entretanto, ao longo de 1978 observou-se uma evolução favorável neste domínio, já que os maiores aumentos em valor exportado (dólares) se verificaram no sector Metais Comuns e suas Obras (+ 30,7%), Químicas e conexas (+ 24,3%) além dos Têxteis (+ 31,8%). Os restantes grupos conheceram igualmente, todos eles, acréscimos significativos, sendo o que menor crescimento registou o da Madeira e Cortiça (apenas cerca de 5,2%).

Quanto às importações, a sua estrutura apresenta-se pouco mais diversificada, sendo dominada por quatro grandes grupos: Agrícolas (16,9%), Minerais (17,4%), Máquinas e Aparelhos (18,2%), Químicas e Plásticos (14,0%). A evolução ao longo de 1978 registou um decréscimo generalizado do valor importado, com especial relevo, pela sua incidência económica, para as reduções verificadas nos Produtos Alimentares (-2,7%) no Material de Transporte (-23%). Regista-se ainda crescimento moderado nas compras de Metais Comuns (+ 5,7%) e as reduções verificadas nos Têxteis (-13,6%), na Madeiras, Papéis, Peles, Couros (-30%). Aumentos significativos verificaram-se nos Minerais (+ 11,7%), derivados fundamentalmente das importações do petróleo bruto, Químicas e conexas (+ 11,2%) e, em particular, nas Máquinas e Aparelhos (+ 20,1%).

Por outro lado, a distribuição geográfica do comércio externo, também fortemente concentrada, com predomínio absoluto das trocas estabelecidas na zona da CEE e EFTA (mais de metade das importações e cerca de 70%

das exportações), não sofreu alteração sensível em 1978. Esta situação é particularmente grave no que respeita às exportações, dada não só a debilidade competitiva da estrutura produtiva portuguesa em geral, como sobretudo a vulnerabilidade derivada da excessiva concentração dos produtos exportados. Depois de se ter desenhado uma certa tendência para a diversificação de mercados externos após 1974, a evolução dos 3 últimos anos, contudo, regressou às correntes tradicionais com a agravante de se terem deteriorado as relações comerciais com as ex-colónias, apesar dos esforços políticos mais recentes no sentido da sua intensificação.

Com efeito, a degradação das relações comerciais com os novos países de expressão portuguesa remonta ao início dos anos 70 (quando ainda colónias) e que se viu agravada na sequência da descolonização. Em 1978 os valores dos fluxos comerciais são quase insignificantes: menos de 1% no conjunto das importações portuguesas e pouco ultrapassando os 5% nas exportações. Assinala-se ainda o ligeiro decréscimo das exportações em 1978, por relação ao ano anterior, que havia conhecido uma leve recuperação.

A boa posição concorrencial dos produtos portugueses, em resultado da política cambial de desvalorização deslizante do escudo, leva a OCDE a prever que as nossas exportações conhecerão, em 1979, novo e substancial incremento ainda que segundo taxa inferior à que, verdadeiramente excepcional, se obteve no ano passado. Com efeito, em volume, a taxa prevista é de 8%, a qual é susceptível de ser influenciada pelo estabelecimento de quotas de exportação a que fomos obrigados, concretamente no caso dos Têxteis. A previsão para as importações é de que deverão crescer em 2%, em volume, por efeito, essencialmente, da reconstituição de «stocks».

1.2.3. *Balança de invisíveis*

Restam, por último, algumas referências a esta componente da balança de pagamentos, estruturalmente estratégica e conjunturalmente essencial à política de contenção do agravamento dos défices apresentados por aquela.

Com efeito, as receitas provenientes da actividade turística e as remessas de emigrantes continuam a ser, na economia portuguesa, duas fontes de financiamento fundamentais à manutenção de um certo equilíbrio nas Contas Externas.

Da leitura do Quadro n.º 4, Balança de Transacções Correntes (saldos referentes ao 1.º semestre do ano), a deterioração que se verifica na rubrica

«Serviços», onde se faz sentir especialmente o peso negativo das despesas com transportes e com a saída de rendimentos de capitais, é ainda assim atenuada pela evolução registada no fluxo das receitas com o turismo, que tem vindo a aumentar significativamente. A recuperação deste sector após 1976, tem-se consolidado progressivamente, apontando os valores globais de 1978 para uma expansão no saldo positivo do turismo da ordem dos 60,8, a que correspondem 163 milhões de dólares: 431 milhões contra 268 em 1977.

As transferências privadas, dominadas quase em exclusivo e crescentemente pelas remessas dos emigrantes, conheceram, em 1978, uma expansão em dólares superior a 44%, traduzindo um quantitativo superior a 72 milhões de contos. Neste valor poderão estar incluídas poupanças geradas e acumuladas nos anos anteriores e que não haviam sido enviadas por razões de segurança ou outra ordem e que se prendem com a situação de incerteza interna e externa. Contudo, esta tendência viu-se confirmada pela evolução abertamente animadora registada no primeiro trimestre deste ano: os valores (em dólares) são quase duplos dos do trimestre correspondente do ano passado.

No seu conjunto, o turismo e as remessas dos emigrantes representam, só por si, mais de 90% do financiamento do défice comercial, sendo de 66,5% a contribuição estimada do saldo da balança de invisíveis na cobertura daquele défice.

1.3. *A política monetária e orçamental*

1.3.1. *A moeda e o crédito*

Na definição e implementação de uma política de reequilíbrio financeiro assente na estratégia ditada pelas políticas restritivas de estabilização económica, também designadas políticas monetaristas, assumem importância e papel privilegiados os instrumentos monetários traduzidos nas taxas de câmbio e de desconto do Banco Central. A actuação sobre as primeiras, que se cifrou na definição de uma política cambial de desvalorização deslizando com ajustamentos periódicos na paridade externa do escudo, visava sobretudo criar condições mais favoráveis de competitividade às exportações, enquanto com a elevação da taxa de desconto e a fixação, nesta conformidade, das taxas de juro activas e passivas, se pretendeu a contracção da procura interna e externa, das empresas e das famílias. A elevação das taxas

de juro nas operações activas, completada com a fixação de «plafonds» na concessão de crédito às instituições bancárias, procura seleccionar fortemente o acesso ao crédito bancário. Nas passivas, o objectivo é elevar o nível da poupança centralizada, a fim de aumentar as disponibilidades susceptíveis de mobilização.

Não deixa de se assinalar o paradoxo desta acção sobre as taxas de juro das operações activas e passivas. Efectivamente o objectivo que se visa com a elevação das taxas de juro nas segundas é anulado (ou contrariado) com a elevação das taxas de juro nas primeiras. Considerar-se-á, porém, que tal paradoxo é resolvido, pelo menos em parte, se se tiver presente o mecanismo das bonificações para certos investimentos. Sendo assim, é de concluir que a política visada é a da forte restrição à circulação das poupanças nos meros circuitos bancários (operações de desconto) para a reservar para o investimento seleccionado, estimulado por uma política de dinheiro menos caro.

Quanto às medidas de ajustamento do valor externo do escudo, já iniciadas em 1977, prosseguiram normalmente em 1978, embora com alguns desfazamentos em relação ao programado. Assim, os câmbios médios em Lisboa registaram uma desvalorização de 27,5%, de Dezembro de 1977 a Dezembro de 1978 (índice médio mensal de 2,1% que inclui a desvalorização de 6,1% processada em Maio, em termos de taxa efectiva), bastante acima do previsto que fixava em 1,5% o índice mensal médio de desvalorização.

Quanto ao crédito interno líquido, a sua evolução reflecte mais acordo com o programado, havendo a registar no montante global de crédito concedido até Dezembro de 1978, um grau de execução, por relação ao estipulado nos acordos com o FMI, que excedeu a programação (790,4 milhões de contos concedidos, face ao limite estabelecido de 792,9) o que possibilitou às autoridades monetárias abrandar a rigidez da política de crédito, no decurso do 1.º trimestre deste ano. Embora nesse primeiro trimestre, o limite estabelecido tenha sido excedido em cerca de 12 milhões de contos (+ 1,5% do que o previsto), os objectivos da política monetária global não foram comprometidos, em especial no que respeita ao controlo do défice externo.

De referir que, pelos acordos estabelecidos com o FMI, o saldo dos «Créditos de Cobrança Duvidosa» ficou excluído dos limites de crédito fixados. A partir de Março deste ano, porém, já na perspectiva de um novo acordo e para evitar fugas ao cumprimento dos limites de crédito fixados

às diferentes instituições, possíveis a partir de simples reclassificações estatísticas naquela rubrica, aquele saldo passou a ser incluído.

A desaceleração nos ritmos de expansão do crédito é um facto, corroborado ainda pela evolução registada nos valores de redesconto do Banco Central para o ano inteiro, os quais sofreram uma quebra da ordem dos 14,5%, mais acentuada ainda se deflacionarmos aqueles valores (superior a 36%). De registar, contudo, que o crédito destinado ao sector público excedeu largamente o limite fixado como objectivo, em resultado, especialmente, da despesa afecta a subsídios, que ultrapassou em mais de 40% a do ano anterior. A maior parcela desta coube ao sector de transportes: cerca de 70% do total de subsídios concedidos que rondam os 11 milhões de contos.

A adicionar aos efeitos da política das taxas de juro, importa ter em conta a dinamização do comportamento do sistema bancário na geração de poupanças e na mobilização para o financiamento dos projectos de investimento definidos como prioritários na presente conjuntura sócio-económica do país. No que respeita à primeira função, têm-se verificado resultados que denotam uma recuperação sensível após a acentuada e perigosa quebra sofrida em 1975 (a taxa de poupança situou-se já, em 1978, à volta de 19% do PIB) sem, no entanto, se terem ainda atingido os níveis desejados para um país com o nível de desenvolvimento do nosso (acima dos 20%).

Já quanto à segunda, o sistema bancário face à situação geral de relativa estagnação do investimento, tem demonstrado genericamente grandes dificuldades, incapacidade mesmo, de definir e implementar uma adequada e mais racional gestão dos recursos humanos e materiais postos à sua disposição.

Entre outros aspectos a considerar na análise desta situação, salienta-se que, à lógica de grupo económico que funcionava no sector bancário antes da sua nacionalização, não sucedeu ainda, volvidos cerca de quatro anos sobre este acontecimento, uma reestruturação global adequada ao novo condicionamento sócio-económico e às necessidades presentes do país, capaz de desempenhar o papel que lhe compete de dinamizador não só, obviamente, do vasto e nevrálgico sector empresarial público como do conjunto das actividades económicas.

Assim, o sector, de um papel activo que desempenhava antes da sua nacionalização na vida económica portuguesa, vê-se relegado para um papel passivo, quase limitado a simples funções de Tesoureiro Central, pela refe-

rida carência da sua reestruturação global, integrada numa política global de ressurgimento em que inevitavelmente lhe tem de caber função primordial para o êxito de tal política.

A expansão da massa monetária global processou-se a um ritmo regular ao longo do ano, registando-se um crescimento nominal ao longo de 1978 de 26,1%, mas que em termos reais não foi além dos 2,9% sob o efeito da política restritiva de crédito e da inflação. Este ritmo manteve-se quase inalterado no decurso do primeiro trimestre deste ano (+ 26,7% do que no mesmo trimestre de 1978).

Por outro lado, o aumento verificado tem sido muito mais acentuado nos meios de pagamento «quase imediatos» (+ 40,9% em 1978), reflectindo em especial a evolução positiva dos depósitos a prazo e de poupança e dos depósitos dos emigrantes, do que nos «imediatos» (circulação monetária e depósitos à ordem), cuja expansão se tem processado mais moderadamente (+ 10,8%) registando, mesmo, uma quebra (- 7,8%) no primeiro trimestre de 1979 relativamente ao trimestre anterior. De salientar, porém, que o incremento procurado na elevação dos depósitos a prazo visa, fundamentalmente, nas condições da política restritiva de crédito, absorver o «excessos anuais, podendo mesmo contribuir para acentuar os sintomas de base para o relançamento do investimento, pelo que o resultado desta «sangria» assim provocada, sem uma compensação adequada a nível de financiamento, acarreta de imediato efeitos negativos para o funcionamento das instituições bancárias, reflectindo-se em especial nos resultados dos exercícios anuais, podendo mesmo contribuir para acentuar os sintomas de recessão económica.

Os efeitos positivos da política monetária prosseguida reflectiram-se claramente na evolução das disponibilidades líquidas do sistema bancário sobre o exterior. Estas, que haviam atingido em Maio de 1978 o saldo negativo mais elevado (- 51,7 milhões de contos), inflectiram a tendência que caracterizava a sua evolução mais recente, acusando, em Dezembro, 16,1 milhões e, em Março de 1979, - 14,8 (valores provisórios). Neste contexto, a responsabilidade líquida do sistema bancário sobre o exterior melhorou sensivelmente, baixando para um nível de 35%, relativamente à situação de Março de 1978.

Assim, a liquidez internacional de Portugal em reservas de ouro e divisas, apresentava a posição que o Quadro n.º 5 reproduz relativamente à evolução registada nestes últimos anos.

A evolução na situação cambial, cuja balança começou a registar a partir de Julho de 1978 um saldo positivo, possibilitou que, a partir desse mês, não houvesse necessidade de se proceder à venda de mais ouro. Deste modo, o volume de ouro vendido em 1978 situou-se nas 62 toneladas (cerca de 8% dos «stocks» existentes em Dezembro de 1977), contra as 109 vendidas em 1977, pelo que a proporção das reservas de ouro afectas à garantia de empréstimos externos baixou de 48,6%, em 1977, para 30,3%, em 1978.

QUADRO N.º 5

Liquidez Internacional de Portugal

Reservas

(milhões de DTS)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979 (Março)
Ouro	974	970	969	844	775	774
Divisas	920	330	143	286	641	497

Fonte: OCDE.

1.3.2. O orçamento e a fiscalidade

A política orçamental e fiscal constitui outro instrumento privilegiado na política de estabilização, tanto pelos resultados directos pretendidos, como pelos efeitos induzidos a outros níveis, em especial, na contenção dos consumos.

Com efeito, um dos objectivos fundamentais programados, perante a contínua e alarmante degradação das contas públicas, traduziu-se de imediato no controlo dos défices anualmente crescentes, por forma a obter-se um reequilíbrio orçamental entre as receitas e as despesas públicas. Pode adiantar-se, contudo, que as medidas postas em execução nesta matéria

não lograram alcançar o objectivo pretendido, saldando-se os resultados obtidos em 1978 por um novo acréscimo no défice orçamental da ordem dos 36,9% e num desvio, em relação à programação final, de mais de 15%. Tal situação fica a dever-se particularmente à não obtenção das receitas previstas, por força de uma tardia e deficiente execução fiscal (diferença de cerca de 8 pontos relativamente a 1977).

No que respeita às receitas fiscais e atendendo a que estas não são o puro efeito de medidas de política governamental, mas dependem especialmente do nível de desenvolvimento e estrutura da economia e da própria conjuntura pelas suas incidências na actividade empresarial, convém salientar, antes de mais, que estas se encontram no limite das suas possibilidades, atendendo à estrutura fiscal implantada ente nós. Esta continua a registar um peso excessivo de impostos indirectos no conjunto da tributação, relativamente à estrutura apresentada pelos restantes países da OCDE.

Com efeito, Portugal foi o país que manteve em 1973-1974, período para o qual se dispõem de dados comparativos mais actualizados, a 1.ª posição no que respeita à importância dos impostos indirectos na carga fiscal, com um peso de 50% do conjunto. Por outro lado e a despeito de algumas correcções introduzidas nos últimos anos mas que pouco peso relativo determinaram, pode afirmar-se que são muito lentos os progressos em direcção à tendência predominante nos países da OCDE para o aumento da importância relativa dos impostos directos.

A profunda reforma que se aguarda neste sector ainda não surgiu, pelo que o nível de fiscalidade (total dos impostos sobre PIB) se ressentiu, obviamente, desse facto, em particular da capacidade de evasão fiscal demonstrada por certos agentes económicos, apesar de algumas pequenas alterações à sua estrutura, nos últimos anos, em especial nos períodos 1965-1970 e 1974-1976.

A comparação com outros países membros da OCDE, pesando embora que as comparações internacionais nesta matéria são delicadas, resulta bastante desfavorável. A uma taxa de cerca de 25,6% para Portugal, em 1977, correspondia uma taxa média, para aquele agrupamento económico, bastante superior a 30%, mantendo o nosso país, neste conjunto, uma das mais baixas posições.

Cifrando-nos concretamente na análise da execução das diferentes componentes do OGE, dados divulgados pelo Ministério das Finanças e Plano assinalam no capítulo das receitas fiscais um aumento de 21% relativamente

a 1977, embora inferior ao orçamento em —14,9 milhões de contos. A maior percentagem de aumentos coube aos impostos directos: + 28,5 %. Os indirectos subiram de apenas 17,3 %.

Quanto às despesas públicas, o quantitativo global aponta para um aumento de 35,5% relativamente a 1977, não atingindo o valor previsto no OGE (215,5 milhões de contos executados, contra 227 orçamentados na posição final). Aqui o aumento verificado é o resultado, em grande parte, das transferências dos SMS da Previdência para a Administração Central — Secretaria de Estado da Saúde (17,4 milhões de contos), aumentos salariais com o funcionalismo público (+ 13,8 milhões), encargos da Dívida Pública (+11,2 milhões) e investimentos do Plano (+ 4,8 milhões).

Estes últimos, correspondentes a pouco mais de 15 % da despesa orçamentada, registaram um decréscimo em termos reais da ordem dos 7 % relativamente a 1977, embora o valor nominal registre um aumento da ordem dos 15%.

De realçar o facto de, na estrutura dos investimentos do Plano, se ter verificado uma acentuada subida da participação dos sectores produtivos (de 1,7 % em 1977 para 23 % em 1978), Agricultura em particular, por contrapartida da descida observada nos sectores sociais, designadamente «Habitação e Urbanismo».

Esta situação, acarretou como consequência haver-se ultrapassado largamente o limite estabelecido como objectivo para o défice corrente do OGE, o qual era de 71,2 milhões de contos. Contudo ter-se-á atingido o montante de 82,7 milhões de contos (+ 16 %), o que traduz um índice da ordem dos 11,5 % do PIB previsto para 1978, contra os 8 % em 1977, e sensivelmente distante dos 6 % pretendidos em Março de 1979 na Carta de Intenções do FMI. A evolução do défice orçamental cifra-se, assim, por um novo e substancial agravamento relativamente a 1977 (mais de 70 % do registado neste ano).

Tal efeito repercutiu-se, naturalmente, nos índices de inflação e no novo agravamento que a Dívida Pública registou em 1978 (Quadro n.º 6).

O crescimento desta (35,9 % em termos nominais), no entanto, foi menor que o observado no ano anterior (+ 49,7 %), embora a evolução das suas principais componentes haja conhecido modificações significativas, a implicarem alterações também significativas na estrutura da Dívida, pela afirmação mais nítida da variante externa na capacidade de endividamento. Com efeito, quer na Dívida Pública Directa quer na Garantida, a componente

que mais pesou no crescimento do total da Dívida foi a Externa, com particular relevo na Dívida Pública Directa (+ 86,4% contra 40,6% em 1977). Nestes termos, o Serviço da Dívida ultrapassou ligeiramente, em 1978, o já elevado ritmo de crescimento do ano anterior (76,9% contra 76,3%), ainda

QUADRO N.º 6

Dívida Pública e Serviço da Dívida
(milhões de contos)

	1976	1977	1978 *	Variação %	
				77/76	78/77
Dív. Púb. Directa	150,4	215,4	298,5	+ 43,2	+ 38,6
Interna	124,7	179,4	231,4	+ 43,9	+ 29,0
Externa	25,7	36,0	67,1	+ 40,6	+ 86,4
Dív. Garantida	40,2	70,0	89,3	+ 74,1	+ 27,6
Interna	28,2	33,1	33,3	+ 17,4	+ 0,6
Externa	12,0	36,9	56,0	+ 207,5	+ 51,8
Total da Dív. Pública	190,6	285,4	387,8	+ 49,7	+ 35,9
Enc. da Dív. Pública	7,6	13,4	23,7	+ 76,3	+ 76,9
Amortizações	2,3	3,2	4,5	+ 39,1	+ 40,6
Juros e out. encarg.	5,3	10,2	19,2	+ 92,5	+ 88,2
% da Dívida Pública directa no PIB (c. f.)	35,8	37,6	41,7	—	—

Fonte: OGE/78 e Ministério das Finanças e Plano.

* Valores provisórios.

assim inferior ao estimado no OGE, traduzindo talvez o facto de o chamado «Grande Empréstimo» apenas parcialmente se haver concretizado em 1978. O montante da Dívida Pública Directa representou, no ano passado, cerca de 42% do PIB, a custo dos factores (preços correntes), o que traduz novo agravamento relativamente à evolução observada no ano anterior.

Sublinha-se, no entanto, que esta percentagem não parou de crescer desde 1973, sendo o valor de 1978 duplo do registado naquele ano.

Para o ano em curso (1979), o OGE, aprovado só a meio do ano, e após revisão do mesmo, prevê novo agravamento do seu défice em mais de 45 %

relativamente ao do ano anterior (incluindo a amortização da Dívida Pública). Quanto a esta prevê-se também novo e substancial agravamento (mais de 30 % só para a Directa e mais de 40 % para os Encargos da Dívida).

Em termos de estrutura orgânica das despesas públicas, é de referir ainda que a situação actual, caracterizada por uma centralização excessiva (apenas 8 % da despesa global é realizada pela Administração Local) será confrontada nos próximos anos com a aplicação da recém-aprovada «Lei das Finanças Locais», por via da qual importantes funções são transferidas da Administração Central para a Local.

2. O emprego e a inflação

2.1. Aspectos globais

Da análise à evolução das contas nacionais, infere-se uma relativa melhoria na situação financeira do País, objectivo prioritário da política de estabilização ensaiada com o acordo e o apoio do FMI. Importa agora aferir da validade das mesmas medidas na prossecução dos outros dois objectivos considerados fundamentais na conjuntura sócio-económica do País: a contenção da inflação numa taxa não superior a 20 % e a manutenção dos níveis de emprego (ou «contenção do desemprego», na expressão da carta do FMI) pela criação de novos empregos. Estes dois indicadores são, de facto, o melhor diagnóstico ao «estado sanitário» duma economia, actuando como condicionantes básicos à implementação de uma política que toma por objecto a elevação gradual do nível de vida das populações, quer através da aceleração da satisfação das necessidades sociais como pela redução das desigualdades económicas dos diferentes estratos populacionais e das assimetrias regionais.

Tomando por referência um conjunto de países europeus considerados mais «próximos» de Portugal por alguns dos diversos factores demográficos, geográficos ou produtivos, facilmente se conclui ser o nosso país o que apresenta, no conjunto dos dois indicadores, a posição sensivelmente mais agravada (Quadro n.º 7).

Contudo, a desproporção entre um índice médio estimado entre os 14 e os 15% para a OCDE-Europa, em 1978, e o índice apresentado por Portugal ultrapassando os 37 %, exige que se aprofunde um pouco esta situação, na detecção de causas que a expliquem. Há que tomar em consideração, antes

de mais, a estrutura distorcida que a população activa empregada apresenta em Portugal, relativamente à sua participação sectorial na formação do Produto (Quadro n.º 8) não obstante as importantes alterações que a estrutura do emprego tem vindo a conhecer.

QUADRO N.º 7

	Desemprego (% da pop. activa)					Inflação (1975=100)			
	1974	1975	1976	1977	1978	1976	1977	1978	(²)
Áustria	1,5	2,1	2,0	1,8	2,1	107,3	113,2	117,3	3,7
Dinamarca	2,5	6,0	6,1	7,7	8,8	108,8	118,1	133,0	7,1
Noruega	0,6	1,1	1,1	0,9	1,1	109,0	119,0	129,0	8,1
Irlanda (¹)	7,9	12,2	12,3	11,9	*10,8	118,0	134,1	144,3	7,9
Itália	2,9	3,3	3,7	7,2	7,2	116,5	138,3	155,1	11,6
Espanha	2,6	4,0	5,0	5,7	7,5	117,7	146,5	175,3	16,5
Portugal	5,5	11,4	14,1	12,6	13,7	118,5	150,0	183,1	25,2

Fonte: OCDE e Ministério do Trabalho.

(¹) Relativamente ao Desemprego, percentagem da mão-de-obra segurada

(²) Variação em percentagem dos 12 últimos meses.

* Janeiro/Outubro.

Da análise destes números e considerando que o pólo de desenvolvimento se centrou no secundário, sublinha-se o fenómeno do mais rápido crescimento do emprego, que do PIB, no terciário, denotando uma situação de crescente sobre-emprego neste sector e, em especial no primário, os baixos níveis de produtividade alcançados, a par de uma forte redução de mão-de-obra.

Na verdade e contrariamente à evolução conhecida pela maioria dos países industrializados, a redução dos efectivos no sector primário, em Portugal, não teve o correspondente aumento de produtividade. Acrescente-se, porém, que a política de modernização da economia prosseguida nos anos 60 e inícios de 70, e que preconizava uma estabilização de níveis de emprego nos sectores secundário e terciário e um crescimento do Produto essencial-

almente assente na rápida expansão da produtividade, condicionava igualmente à absorção pela emigração do aumento natural da população activa e dos excedentes rurais. É esta a causa principal dos enormes fluxos migratórios, essencialmente constituídos por populações rurais. De 1960 a 1973

QUADRO N.º 8

Estrutura do PIB e do Emprego por sectores

(%)

	1960		1970		1977		1978	
	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.	PIB	Emp.
Primário	25,1	43,6	17,8	31,7	12,4	26,4	12,8	26,1
Secundário	36,5	28,7	42,4	32,3	45,2	34,2	45,4	34,2
Terciário	38,4	27,7	39,8	36	42,4	39,4	41,8	39,7

Fontes: INE, Plano 1977/80, Ministério do Trabalho, Banco de Portugal.

saíu do País uma população estimada em cerca de 1 500 000 pessoas das quais 800 000 seriam activas. Esta situação de compensação de excedentes populacionais pela via da emigração e não pela via do crescimento económico viu o seu curso bruscamente interrompido em 1974 por força das restrições impostas pelos países receptores — a política de contenção ou de proibição da emigração para atenuar o desemprego crescente nesses países — na sequência da recessão económica que afecta as economias ocidentais.

A este facto, e como se referiu, vieram juntar-se, especialmente em 1975 e 1976, os efeitos do retorno de nacionais das ex-colónias e licenciamento do contingente militar mobilizado (Quadro n.º 9).

Assim, uma população cuja evolução demográfica recente se caracterizava por taxas regressivas (— 2,5 % entre 1960-1970) e por uma estrutura etária em progressivo envelhecimento, viu os seus efectivos aumentarem de repente em cerca de 10 % (cerca de 800 000 habitantes entre 1973 e 1977).

A impossibilidade de agora se poder recorrer aos antigos factores de compensação (fundamentalmente a emigração e complementarmente a mobilização militar) acentuará o fenómeno do crescimento da população com súbitas repercussões a nível do emprego. O aumento demográfico (estimado

em cerca de 15 %) traduziu-se igualmente no agravamento da situação de inflação, pela expansão da procura sem contrapartida produtiva, com evidentes reflexos nas quotas de importação.

Em 1978, se alguma alteração ocorreu no panorama descrito, ela cifrou-se num novo agravamento sofrido em ambos os domínios, mesmo para além do programado. Com efeito, ainda que as limitações decorrentes da definição prioritária de uma política restritiva centrada na contenção dos défices externos se encontrassem previstas logo de início, em especial no

QUADRO N.º 9
Emigração e Descolonização

(milhares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Emigração	120	70	45	33	28	25
Legal	80	43	25	17	17	19
Clandestina	40	27	20	16	12	6
Retornados *	—	—	—	—	(455)	(455)
Conting. militar	133	133	95	60	58	58

Fonte: Banco de Portugal, Sec. Est. Emigração, OCDE.

* Quantitativos globais.

que toca ao combate ao desemprego e à inflação, propósito só coerentemente prosseguido com uma política de relançamento económico, o certo é que mesmo os objectivos fixados nesta matéria não foram atingidos. O desemprego aumentou entre 1,5 a 2 pontos, relativamente a 1977 e ao programado, fixando-se muito provavelmente para além da taxa de 14 %; a inflação, ao atingir valores próximos dos do ano anterior (25,2 % para 1978 e 27,4 % para 1977 segundo a OCDE), subiu bastante acima dos níveis previstos.

Entretanto, a produtividade do trabalho não tem parado de crescer desde 1976 a um ritmo acima da média dos países da OCDE, estimando-se para 1978 um valor próximo dos 4 %, sensivelmente idêntico ao atingido em 1977.

2.2. O emprego

A informação estatística nesta matéria é, além de escassa, de reduzida validade e confiança variável, de acordo com as diversas fontes consultadas. Dentro desta limitação e reportando-nos aos elementos disponíveis referentes a 1978 pode depreender-se, pela leitura de alguns indicadores parciais, uma deterioração gradual na situação do emprego relativamente a 1977. Assim, a situação no mercado do emprego (Quadro n.º 10) apesar de conter dados

QUADRO N.º 10

Situação no mercado do emprego

	1976	1977		1978	
	1000	1000	% var.	1000	% var.
1. Pedidos de emprego	242,5	305,4	+ 25,9	363,9	+ 19,1
2. Oferta de emprego	29,1	32,8	+ 12,7	31,4	— 4,3
3. Coloc. efectuadas	19,3	19,5	+ 1,0	17,1	— 12,3
Taxa de cobertura (2/1)	12%	10,7%		8,7%	

Fonte: Ministério do Trabalho através do CEP (Ministério das Finanças e Plano).

muito incompletos e, portanto, pouco significativos, em especial no que respeita às inscrições em Pedidos de Emprego, por não abranger a totalidade da população nessas circunstâncias, particularmente os jovens que procuram o 1.º emprego, os quais em número muito reduzido recorrem aos serviços competentes do Ministério do Trabalho (Direcção de Serviços de Emprego) revela, pelo menos, uma tendência cuja evolução é no sentido da progressiva degradação. A relação entre a Oferta e a Procura de Emprego atingiu assim o seu ponto mais baixo em 1978, representando a Oferta apenas cerca de 8,7% das necessidades registadas. Esta situação, que conheceu particular agravamento no 2.º semestre do ano, traduziu-se num aumento acrescido de Pedidos de Emprego (+ 19,1%) e numa diminuição da Oferta

(-4,3%) relativamente ao ano anterior, revelando o aprofundamento da quebra iniciada no 2.º trimestre tanto nas Ofertas de Emprego como nas colocações efectuadas. Os valores disponíveis assinalam no final do ano um novo agravamento, pelo aumento de desempregados registados nesse mês, subindo o número global de Pedidos de Emprego para 362,6 mil.

O índice de emprego global regista um saldo positivo nos 3 primeiros trimestres do ano em relação ao mesmo período de 1977 (+ 0,5 %), verificando-se, no entanto, no 3.º trimestre, uma ligeira quebra no índice, da ordem de -0,1 %, revelador de uma tendência que parece ter-se agravado no último trimestre. Uma análise mais desagregada e sectorial, indica-nos que, a par da estagnação verificada no sector primário, o conjunto das Indústrias Transformadoras conheceu, ao longo do ano, um decréscimo global da ordem de 0,3 %, devido sobretudo às quebras registadas na Alimentação, Têxteis e Químicas e Petróleo. De registar ainda a quebra de 0,5 % assinalada na Construção e Obras Públicas no 3.º trimestre, traduzindo um certo estado de crise larvar no sector, com tendência, face aos elementos referentes ao primeiro trimestre de 1979, para se agravar.

O sector de «Electricidade, Gás e Água», evoluiu favoravelmente ao longo do ano, registando um acréscimo de cerca de 11 % relativamente a 1977. Por outro lado, evolução positiva, ainda que moderada, é também a verificada no sector terciário, com especial destaque para a rubrica «Bancos, Seguros e Operações sobre Imóveis» e os «Serviços Pessoais», enquanto que o «Comércio» regista uma quebra de cerca de 0,6 %.

Quanto à emigração legal, embora esta haja conhecido no 3.º trimestre o valor mais baixo do ano, sendo mesmo inferior ao de idêntico período de 1977, no conjunto dos 12 meses registou-se um aumento de 10 % por relação a 1977. Assim, as estimativas do desemprego global para 1978 (Quadro n.º 11) apontam para valores absolutos da ordem de 498 mil, correspondendo a uma taxa de 13,7 %.

Este novo agravamento comparativamente a 1977 é sobretudo o resultado, de acordo com os valores apresentados no quadro, do forte aumento de activos à procura de novo emprego, reflectindo a evolução negativa registada no nível do emprego no 2.º semestre do ano. No entanto, importa chamar a atenção para o facto de os valores respeitantes aos que procuram o 1.º emprego se encontrarem bastante desajustados da realidade, dado que não parece plausível que uma situação de emprego em deterioração demonstre a capacidade revelada pelos números de absorver minimamente a ex-

pansão demográfica natural de activos, por força da entrada na população activa dos jovens com mais de 16 anos (entre 50 a 60 mil anualmente).

Nestes termos, não parece exagerado estimar que a percentagem de desempregados tenha ultrapassado os 14 % (para uma população activa

QUADRO N.º 11

Estimativas do desemprego

	1976	1977	1978
TOTAL	504	455	498
A procura do 1.º emprego	200	240	243
A procura de novo emprego	178	215	255
Total de retornados	126	(¹)	(¹)
Taxa de desemprego (+)	14,1	12,6	13,7

Fonte: Ministério do Trabalho.

(¹) Incluídos nos desempregados das restantes categorias.

da ordem de 3642 mil) e que a proporção dos que procuram o 1.º emprego no conjunto daqueles, haja aumentado mesmo para além do índice alcançado em 1977, que foi de cerca de 53 %. Este índice é, já de si, bastante superior à média verificada nos países da OCDE que anda à volta dos 45 %.

De registar, por último, que os efeitos desta situação se têm reflectido com particular incidência no desemprego feminino, o qual representa, desde 1977, um valor superior ao do masculino, e no alargamento da duração média do período de desemprego que atingia, já em 1977, um valor da ordem de 65 % para os que procuravam emprego há mais de um ano.

2.3. A inflação: preços e rendimentos

Como se referiu e como, aliás, um dos mais conhecidos e sentidos fenómenos, a sociedade portuguesa tem estado sujeita a um processo inflacionário de singular intensidade que conheceu em 1978 novo e substancial agravamento, bastante para além do limite do controlo projectado. Com

efeito, a taxa de inflação definida pela média anual do índice de preços no consumidor (s/habituação) foi da ordem dos 22,6 % (a variação do índice entre Dezembro/77 e Dezembro/78 foi de 25,2 %). Esta taxa, que traduz uma ligeira desaceleração relativamente a 1977 (26,6 % ou 27,4 % respectivamente), acusa um desvio de execução de pouco mais de 2 pontos relativamente ao objectivo programado de se conter a inflação dentro dos 20 %.

O nível de inflação atingido coloca-nos, segundo a OCDE, no 3.º lugar dos países com índices mais elevados, depois da Turquia (63,4 %) e da Islândia (46,9 %) e seguidos da Espanha (16,5 %). As causas desta situação em 1978 ficam a dever-se particularmente às fortes tensões inflacionistas provocadas pela política cambial e creditícia seguida, para além de outras medidas de política económica como sejam as actualizações verificadas nos produtos que compõem o chamado «Cabaz de Compras» e a revisão de alguns preços subsidiados.

A política cambial da desvalorização deslizando correspondeu um encahecimento substancial por via directa e indirecta (através de especulação comercial desencadeada) no custo dos produtos importados, em especial dos que mais pesam na determinação de preços do consumo, como sejam os bens alimentares, produtos energéticos e outras matérias-primas. Por sua vez, a política de crédito, pelas altas taxas de juro praticadas, implicou um agravamento generalizado de custo nas empresas e nos produtos em geral. De referir, a título elucidativo, que os preços dos produtos de origem vegetal mais que quadruplicaram ao longo dos últimos dez anos (1968-1978) enquanto o índice geral de preços no consumidor (s/habituação) e para os últimos quinze anos, quintuplicou o seu valor inicial.

Os agravamentos conhecidos em 1978 nos índices dos preços no consumidor (Quadro n.º 12) foram sobretudo o efeito dos aumentos verificados nos sectores da Alimentação, (por força das elevadíssimas taxas atingidas pelas Bebidas Alcoólicas no último trimestre do ano e pelos aumentos substanciais nos preços da Carne e do Peixe) e nas Despesas de Habitação (pelo aumento verificado na Água, Combustíveis, Gás e Electricidade).

Na sequência da evolução dos preços no último trimestre de 1978, o primeiro trimestre de 1979 caracterizou-se por um novo e forte agravamento. O acréscimo do índice de preços no consumidor foi de 24,7 %. Para o ano inteiro, de 1979, estima-se uma taxa próxima dos 24 % (OCDE), superior, assim, à verificada em 1978.

Em contrapartida, verifica-se que a evolução dos salários não tem acompanhado a intensidade da subida de preços, nem atingido o limite de aumento fixado pelo Governo, em 1978, para afectação à massa salarial (+ 16 % registado contra os 20% admitidos). Com efeito, os índices de salários

QUADRO N.º 12

Índice dos preços no consumidor

	1977	1978	1978	Jan/Dez 78	Dez 78
			1978	Jan/Dez 77	Dez 77
Total geral s/hab.	127,3	155,4	+ 22,1	+ 22,6	+ 25,2
Aliment. e bebidas	131,9	156,3	+ 22,4	+ 23,7	+ 27,6
Vestuário e calçado	198,7	141,8	+ 19,5	+ 17,6	+ 18,9
Disp. de habitação	126,5	156,6	+ 23,8	+ 23,6	+ 22,1
Diversos	119,7	145,0	+ 21,1	+22,7	+ 22,7

Fonte: INE através do CEP (Ministério das Finanças e do Plano).

nominais nas Indústrias e Transportes conheceram em média, em 1978, um aumento de 11% em Lisboa e 9,4% no Porto relativamente ao ano anterior. Nos rurais, os dados para o ano inteiro indicam que os homens atingiram um aumento da ordem de 17,6%, enquanto as mulheres se quedaram nos 12,8%. Por este facto, os índices de salários reais dentro da sua tendência recente, conheceram uma diminuição generalizada, no ano passado, ainda que menos acentuada que a do ano anterior, registando-se a descida mais pronunciada nas Indústrias e Transportes do Porto (-10,2%) e a menor nos rurais (homens): -28% ou -4,1% se deflacionado com o IPC do Continente.

Nestes termos e em consequência, a repartição do Rendimento Nacional, que havia conhecido em 1974-1975, na sequência dos vários ajustamentos processados após Abril/1974, uma evolução no sentido da aproximação de níveis existentes no resto da Europa, onde a participação do trabalho atinge valores que medeiam entre os 65 e os 75%, tem vindo a registar um decréscimo na parte correspondente a este factor, de forma acelerada, de tal modo que em 1978 o correspondente valor é já inferior ao de 1974 (56,4 %

contra 57%), (Quadro n.º 13), sendo de admitir que 1979 registe nova descaída.

A evolução neste capítulo é, de novo, no sentido do afastamento dos padrões europeus. Em contrapartida, vem crescendo a parcela correspondente à remuneração do Capital que atingiu, em 1978, 41,1%, valor sensivelmente idêntico ao de 1973.

QUADRO N.º 13

Distribuição do Rendimento em Portugal

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
% do Trabalho no Rendim. Nacional	51,6	57,0	68,9	66,6	60,7	56,4

Fonte: Banco Mundial e Banco de Portugal.

Situação tanto mais grave quanto é sabido o peso populacional detido pelos trabalhadores por conta de outrem, no conjunto da população activa empregada (cerca de 80% do total).

3. A produção e o crescimento económico

3.1. Evolução global

Tendo em conta os objectivos fixados no Programa de Estabilização Económica, a análise do comportamento da Produção permite averiguar do grau de adequação desta às metas traçadas.

O aspecto mais saliente a destacar é o da redução do objectivo global do crescimento fixado em 3%, contra os níveis alcançados em 1976 e 1977: 8,6% e 5,7% respectivamente (ou 5,0% e 6,9%, excluindo a Administração Pública, dado esta apresentar um comportamento anormal devido às despesas com o IARN e o Quadro Geral de Adidos). Comparativamente aos ritmos observados nos países da OCDE, verificou-se assim, em 1976 e 1977, uma taxa de crescimento bastante superior àqueles, próxima da média alcançada pelo país no período 1968-1973 (6,41%). Os valores apurados estimam o crescimento do PIB em 1978 à volta dos 3,4%, nível bastante próximo do

objectivo de estabilização traçado, mas suficientemente revelador da desaceleração registada na expansão da Produção, embora sensivelmente idêntico à média do conjunto dos países daquela organização (3,5 %).

A estrutura sectorial do PIB acusa uma ligeira tendência para a redução progressiva do sector primário a favor do sector industrial, o que maior peso representa no conjunto da actividade económica e do sector terciário. As perspectivas apontavam, para 1978, uma repartição sectorial do PIB (incluindo no terciário a Administração Pública), respectivamente de 9,6%, 47,1 % e 43 %, traduzindo no sector primário um objectivo de recuperação da ordem dos 5% por referência ao ano anterior, que conheceu uma quebra de 10 % (Quadro n.º 14). A evolução assim definida tinha como finalidade corrigir, de algum modo, a estrutura produtiva nacional, em especial no sector de abastecimento de bens alimentares e matérias-primas, dado o peso que este detém no conjunto das importações. Previa-se igualmente que, por força da contenção de despesas na Administração Pública, que conheceram, em 1976, um crescimento excepcional derivado dos condicionalismos que rodearam em especial o processo de descolonização, o sector terciário atingisse uma certa estacionaridade em 1978.

Na Indústria para a Construção Civil foi programado um incremento superior ao dos índices globais para todo o sector industrial, traduzindo objectivos de natureza social ao nível do emprego e das necessidades de habitação. No conjunto, definia-se uma diminuição do crescimento global da indústria, em consonância com os objectivos de contenção da Procura, neste caso pela via da redução do Investimento.

O comportamento do conjunto da actividade económica, perante os objectivos delineados e face aos dados apurados, revelou uma generalizada desaceleração do crescimento, mais nítida ao nível do sector secundário dada a importância económica que este detém no conjunto, quer pela sua contribuição na criação e crescimento do Produto como pelo seu papel dinamizador da actividade económica global. As perspectivas não são também animadoras quanto aos resultados obtidos no sector Primário que, a despeito de registar uma evolução positiva relativamente ao ano anterior, não atinge sequer o estabelecido no programa como objectivo (1978 ficará conhecido como um dos maus anos agrícolas).

Quanto ao grau de utilização da capacidade produtiva instalada, que se apresenta igualmente como alternativa à política restritiva proposta no programa de estabilização, no que à indústria transformadora diz respeito,

a média para o conjunto do ano situa-se à volta de 78 %, mas com propensão para baixar (77 % no 4.º trimestre), contribuindo ainda para agravar a já de si débil estrutura produtiva nacional.

QUADRO N.º 14

Evolução do PIB ao custo dos Factores

(variações anuais em percentagem)

(preços constantes de 1963)

	1968/ 1973	1976 (¹)	1977	1978	
				reali- zado	previsto
Primário	0,8	1,5	- 10,0	4,0	5,0
Secundário	10,3	4,4	10,4	4,0	3,7
Indústria e Energia	—	4,3	10,0	3,8	3,5
Construção Civil	—	5,0	11,0	5,0	5,5
Terciário	6,9	14,9	5,1	2,8	2,0
PIB	7,0	8,6	5,7	3,4	3,0
PIB s/Administração Pública	—	5,0	6,9	—	3,6

Fonte: INE, Plano/78.

(¹) Preços de 1970.

3.2. *Análise sectorial*

3.2.1. *Agricultura, pecuária e pesca*

A situação económica e social da agricultura portuguesa no ano de 1978 não se afastou muito da evolução registada nos dois últimos anos, conhecida que é a situação de estagnação crónica do sector que tem vindo crescentemente a perder importância, medida em termos de Produto Agrícola Bruto (PAB), na formação do PIB. Situação tanto mais grave quanto é certo a agricultura portuguesa, enfermando de uma série de distorções,

produtivas e de comercialização, se demonstrar incapaz de responder minimamente às necessidades básicas da população e às necessidades de outros sectores em matérias-primas agrícolas.

Aos aspectos ligados à indefinição institucional e aos problemas emergentes da inexistência de uma política agrícola (reestruturação, reconversão e reordenamento agrários do País, esquemas adequados de crédito e seguro agrícolas, etc.) coerente com a urgência e os objectivos de crescimento do PAB, vieram juntar-se os elementos climáticos desfavoráveis, à mercê dos quais se encontra a agricultura portuguesa. A esta situação genérica, porém, há ainda que somar, no que respeita às culturas de cereais de inverno, o uso fortuito de sementes importadas impróprias para as regiões e épocas em que foram semeadas.

Assim, o ano agrícola de 1978, na sequência aliás do que já havia acontecido nos dois anteriores, pode considerar-se fraco, sobretudo se comparado com a média obtida no último decénio. Concretamente, foi a produção cerealífera que maior descida generalizada registou: uma queda de 33%, com destaque para o trigo (- 56 %) e o arroz (- 8 %). No entanto, relativamente ao ano anterior, tanto o trigo como o arroz recuperaram um tanto (- 13 % e + 32 % respectivamente), o mesmo não acontecendo a outras produções, igualmente importantes no abastecimento do País (forragens para animais), como é o caso da aveia (- 40 % e 2 %) e do milho (- 11 % e 0 %). Regista-se ainda a fraca produção de vinho, a mais baixa desde 1952, e a do azeite, inferior em 42% à média do decénio, e de 4% relativamente à campanha anterior. No que respeita à pecuária a situação apresenta-se algo diferente: acréscimo em volume de 16,6% no gado abatido, em comparação com o volume do ano anterior, apesar da influência negativa das quebras verificadas nos dois últimos meses. A evolução nos lacticínios apresenta também altos níveis de crescimento, embora, do mesmo modo, desacelerados no final do ano. A produção de leite controlado aumentou de 21,6% e cerca de 20% o conjunto dos produtos seus derivados.

De igual modo para a produção de ovos onde se regista um aumento espectacular (+ 33,9%), não obstante uma quebra verificada nos dois últimos meses do ano. Finalmente, quanto ao abate de frangos observou-se um moderado acréscimo, registando-se também nos dois últimos meses uma quebra, neste caso, acentuada.

No capítulo das pescas o panorama é francamente desanimador, sobretudo se se atender a que os problemas principais que afectam o sector são

estruturais, dizendo respeito à racionalização de uma rede de frio e circuitos de comercialização, bem como à modernização da frota pesqueira, desadaptada, em quantidade e qualidade, às necessidades. Nestas condições vem-se assistindo à diminuição progressiva do volume de pesca descarregada, tendo esta descido em 1978 de cerca de 11 %, em relação ao ano anterior. De registar apenas a evolução positiva do pescado de bacalhau a partir do 2.º trimestre, fortemente contrariada, no entanto, pela escassa tonelagem descarregada em Dezembro, o que determinou um decréscimo idêntico ao do conjunto do pescado.

Constituindo as importações do sector agrícola cerca de 50% do défice da Balança Comercial e dada a fraca intensidade de capitais necessários ao investimento no sector, este apresenta-se como reunindo condições favoráveis à execução de uma política de substituição de importações e assim aparece definido como objectivo no programa de estabilização. Neste capítulo, e para além do alargamento das áreas cultivadas, apenas se registou o anúncio, já no final do ano, da implantação da cultura da beterraba e o seu tratamento industrial, questão que se encontrava pendente, de há muito, de uma decisão política. Continuam, porém, por definir e executar medidas relativas à implantação ou intensificação de culturas como a de diversas oleaginosas (em especial o girassol), o algodão e o tabaco.

Pela análise dos dados disponíveis para 1979, verifica-se que esta situação se alterou na generalidade dos sectores, agravando-se nalguns deles. Assim, na Pecuária e Pescas, a evolução do primeiro trimestre regista generalizado retrocesso, mais evidente na Pecuária e que se ficará a dever ao comportamento recessivo da procura interna, agora já a reflectir incidências na produção de bens essenciais.

A agricultura mantém o marasmo dos últimos anos. Registam-se apenas, em 1978, aumentos na produção vinícola (+ 60 %) e na azeitona (+ 16 %), ainda assim com níveis que se situam aquém da média do último decénio. Quanto às áreas semeadas as previsões apontam para aumentos nos casos do trigo (+ 3 %) do arroz (+ 5 %) e do girassol (+ 25 %).

3.2.2. *Produção industrial*

O sector industrial que de há vários anos passou a desempenhar na vida económica do País um papel de primordial e progressiva relevância, defronta,

contudo, penúrias que têm vindo a aumentar e a agravar-se. Fala-se constantemente na necessidade de uma reestruturação global, ou de uma política específica global, com vista à correcção das profundas distorções que se verificam quer em termos de estrutura produtiva e dimensional como de estrutura organizacional, como ainda de equipamento, de quadros técnicos e de gestores, como finalmente de distribuição geográfica, associando-se a este aspecto a gritante questão do desenvolvimento regional. Por outro lado, decorrentes do sentido recentemente definido para a política económica do País, surgem de momento dois tipos de problemas com que a indústria portuguesa, em simultâneo, se debate.

É o que resulta dos objectivos traçados pelo programa de estabilização com o abrandamento do ritmo de crescimento industrial que implicam, e o que resulta da decisão de integração na CEE com a inevitável redefinição do papel de Portugal na divisão internacional do trabalho no grande espaço comunitário europeu.

Se o primeiro está a agravar a posição relativa da indústria nacional no contexto dos países europeus, o segundo bem evidencia as suas insuficiências e impreparação.

Pela leitura dos dados inseridos no Quadro n.º 15 verifica-se, de facto, conforme os objectivos traçados no programa, uma desaceleração no ritmo do crescimento do produto industrial com tendência para se acentuar ainda mais. No conjunto do ano passado atingiu-se uma média de aumento global da ordem dos 6,8% contra os 13,2% de 1977, com particular relevância para a quebra significativa verificada no 3.º trimestre relativamente ao anterior (-2,5% de variação em cadeia). Os valores do primeiro trimestre deste ano confirmam a tendência para a queda continuada no ritmo do crescimento industrial. Esta situação, cuja evolução se havia iniciado ainda no último trimestre de 1977, assume aspectos singularmente graves na Indústria Transformadora (Quadro n.º 16), pela importância económica, quantitativa e estratégica deste sector, o qual representa cerca de 90% da Produção Industrial Total (sem Energia e Construção Civil).

A significativa tendência para a descida, observada ao longo de 1978 e continuada nos três primeiros meses deste ano, fica a dever-se de um modo geral a todos os ramos de actividade componentes, com particular incidência nos Têxteis, Papel, Madeira e Cortiça (conhecendo embora uma expressiva recuperação no 3.º trimestre) e o conjunto das Metalomecânicas. Entretanto, rubricas como Metalúrgicas de Base e Minerais não Metálicos

conheciam um ritmo de crescimento razoável, embora também em desaceleração acentuada no 3.º trimestre. Deste modo pode considerar-se particularmente agravado o decréscimo sofrido nas indústrias produtoras de bens de consumo, denotando os efeitos da forte retracção da procura interna.

QUADRO N.º 15
Evolução da Produção Industrial
(Índice Geral: 1970 = 100)

	1976	1977	1978	1978				1979
				I	II	III	IV	I
Valores efectivos	137,3	155,4	166,0	169,1	171,3	148,9	174,7	176,7
Variações homólogas (em percentagem)	3,2	13,2	6,8	10,2	8,1	3,3	5,4	4,5

Fonte: CEP (Ministério das Finanças e Plano).

QUADRO N.º 16
Evolução da Produção Industrial na Indústria Transformadora
(variações homólogas, em percentagem)

	1976	1977	1978	1978			
				I	II	III	IV
TOTAL	4,7	11,7	7,0	10,2	7,3	4,7	6,0
Aliment. Bebidas e Tabaco	2,9	7,8	9,2	6,8	6,0	8,2	15,4
Têxteis	1,2	- 2,9	1,8	1,1	3,6	- 2,3	4,2
Madeiras e Cortiça	7,9	13,3	1,7	- 5,8	- 3,5	11,1	7,8
Papel e Artigos de Papel	5,3	14,7	- 3,2	2,3	- 5,4	- 2,3	- 7,4
Químicas e Conexas	9,6	9,1	7,9	13,6	8,3	3,6	6,0
Minerais não Metálicos	8,6	14,2	10,0	12,7	9,9	4,2	13,6
Metalúrgicas de Base	13,7	30,9	23,1	52,3	29,8	20,3	0,7
Metalomecânicas	8,3	25,6	2,5	10,2	8,6	- 5,1	- 6,0

Fonte: INE através do CEP (Ministério das Finanças e Plano).

Frise-se, entretanto, constituírem estes grupos as chamadas indústrias tradicionais de exportação, de características trabalho intensivo e onde mais iminentemente pesa a ameaça de uma reestruturação global por força da inserção de Portugal na CEE.

Torna-se ainda visível, em consonância com os indicadores globais anteriormente referidos, uma tendência para a crescente subutilização da capacidade produtiva existente na generalidade dos sectores, com significado mais gravoso nas indústrias de produção de bens de equipamento, cujo índice baixou quatro pontos ao longo do ano (de 80% para 76%, no último trimestre).

QUADRO N.º 17

Evolução do Consumo de Energia (variações homólogas)

(em percentagem)

	1976	1977	1978	1978				1979
				I	II	III	IV	I
Eléctrica	7,9	13,6	9,2	10	11,4	8,4	7,1	9,3
Combustíveis	10,5	-5,3	6,5	9,8	3,3	-0,3	14,5	9,1
dos quais:								
Gasóleo	7,7	7,3	6,1	8,6	10,8	-0,1	4,7	3,2

Fonte: CEP (Ministério das Finanças e Plano).

A evolução no consumo da Energia, indicador significativo quanto ao ritmo de expansão da respectiva actividade industrial, a eléctrica, embora se conserve ainda em níveis elevados, reflecte também a tendência generalizada para a descida, não só por comparação com 1977 (9,2% contra 13,6%) como sobretudo pela quebra registada no 2.º semestre (Quadro n.º 17). Entretanto, no primeiro trimestre de 1979, assistiu-se a uma ligeira recuperação comparativamente ao trimestre anterior (9,3 % contra 7 %).

No consumo de combustíveis nota-se particularmente a diminuição, constante desde há alguns anos, do consumo das gasolinas, indicativo de

uma redução nas despesas dos particulares, por reacção aos aumentos sucessivos dos respectivos preços. Porém, no que respeita ao consumo de gasóleo, que se destina a fins essencialmente industriais ou comerciais, tem aumentado regularmente, registando, no entanto, no 3.º trimestre, uma acentuada descida de cerca de 5 pontos relativamente ao trimestre anterior. Mais preocupante parece ser a evolução verificada no fuelóleo, pela sua importância como energia essencialmente industrial, e que, depois de uma ligeira diminuição do ritmo de crescimento em 1977, conheceu uma quebra brusca no consumo, no 3.º trimestre. Esta quebra não pode ser totalmente explicada por razões de ordem sazonal, prendendo-se mais com a desaceleração verificada no ritmo do crescimento do sector.

Quanto à Construção Civil, se os respectivos índices globais (Quadro n.º 18), parecem traduzir ainda um razoável nível de actividade, mesmo contando com a acentuada quebra registada em 1978 no ritmo de expansão das vendas de aço, uma análise a partir dos valores trimestrais, contudo, aponta claramente para uma nítida desaceleração no seu crescimento, com alguns sintomas de recessão. O comportamento verificado nas vendas de aço, dado tratar-se de um material utilizado essencialmente na 1.ª fase da construção, ao contrário do cimento que se distribui ao longo de toda a «obra», apresenta um indubitável efeito precursor quanto às flutuações conjunturais na Construção Civil. E enquanto a explicação para a brusca descida do aço poderá ainda indicar, entre outras causas, alterações na estrutura produtiva do sector, em que se tem privilegiado a construção unifamiliar, menos exigente nas quotas de aço, em detrimento da propriedade horizontal, a desaceleração do crescimento do sector, particularmente evidente no final de 1978 e princípios de 1979 com a quebra registada nas vendas de cimento, fica muito a dever à política de crédito seguida. O mercado de habitações novas em Portugal conhece assim uma situação particularmente difícil, tanto mais grave quanto é certo ser este sector fundamental à manutenção de um certo nível de emprego, por ser o que maior volume de população activa absorve (cerca de 270 000 pessoas). Neste aspecto, as perspectivas abertas no 3.º trimestre, registando diminuição no volume de emprego, não parecem ser nada animadoras.

Finalmente, uma breve referência à evolução da indústria turística, conhecida que é a sua importância na minimização do défice da balança de trocas com o exterior. Durante 1978, o movimento turístico continuou a ser dominado pelas tradicionais correntes turísticas (espanhóis, franceses,

alemães e ingleses), havendo a salientar apenas que, com a diminuição de 26 % registada no afluxo de turistas espanhóis no 3.º trimestre de 1978, por relação a período idêntico de 1977, estes passaram de 36 % de entradas em 1977 para 23 % em 1978. Indicativo da procura da capacidade turística instalada, são as dormidas de estrangeiros na hotelaria que, registando um acréscimo de 19 % de Janeiro a Setembro de 1978 por relação a período

QUADRO N.º 18

Indicadores relativos à Construção Civil
(Variações homólogas, em percentagem)

	1976	1977	1978	1978				1979
				I	II	III	IV	I
Vendas de cimento	14,0	15,8	16,3	27,4	14,0	15,4	10,6	5,1
Vendas de aço	12,9	64,6	5,5	41,4	18,1	- 8,7	- 20,2	- 32,5

Fonte: CEP (Ministério das Finanças e Plano).

homólogo de 1977, apenas representam 29 % do total das dormidas dos estrangeiros. São os turistas alemães, ingleses, nórdicos e americanos os que mais procuram esses serviços. Em termos de receitas, os EUA, França, RFA, Reino Unido e Holanda, foram os países que mais contribuíram para o acréscimo registado, somando cerca de 80 % do total de receitas cobradas conhecidas.

CONCLUSÃO

Sendo, como é óbvio, excessivamente reduzido o período de um ano para se aquilatar, com a devida objectividade, da eficácia de qualquer política, não deixa, no entanto, de se revelar significativo o comportamento apresentado pelos diferentes sectores económicos à actuação das medidas de estabilização e as orientações tendenciais desde logo manifestadas.

Assim, de acordo com a análise traçada, pode afirmar-se, em síntese, que a evolução desenhada para a situação económica portuguesa em 1978 e princípios de 1979, tendo em conta os valores já apurados, apresenta al-

guns aspectos positivos, sendo de destacar os que se prendem com a situação financeira.

Na verdade, esta reagiu favoravelmente àquelas medidas, revelando uma sensível melhoria relativamente à evolução que vinha registando até aí, em especial como se acentuou:

- a) na posição conseguida pela Balança Comercial, tanto pela desaceleração no ritmo de crescimento das importações como pela expansão nas exportações;
- b) na nítida recuperação registada pelas receitas do turismo e remessas de emigrantes e
- c) na evolução apresentada pela Balança Cambial e de Capitais. Significativo, nesta, pela tendência que parece manifestar, o incremento registado no investimento estrangeiro quando se tem presente o retrocesso dos últimos anos.

Esta situação reflectiu-se de imediato na melhoria sensível da estrutura da dívida externa, coadjuvada por medidas como a substituição de créditos a curto prazo por outros de longo prazo e com a desafecção de parte das reservas de ouro à garantia da dívida. Ainda dentro da situação financeira, no que à evolução orçamental diz respeito, há a destacar o agravamento do défice do sector público que bastante excedeu o programado, bem como uma deficiente execução fiscal.

Em contrapartida, as medidas de política postas em prática com o objectivo prioritário de reequilíbrio financeiro, implicaram o penoso custo reflectido quer na desfavorável evolução dos níveis de inflação e desemprego (que não lograram sequer atingir os objectivos delineados definidos no contexto do programa, quer na forte desincentivação do investimento, privado ou público).

Entretanto, o chamado «Grande Empréstimo» traduzindo o apoio internacional ao programa de estabilização e recuperação económicas, só parcialmente encontrou concretização em 1978, o que, se por um lado permitiu um menor agravamento do serviço da dívida do que o previsto (24,7 milhões de contos contra 28), por outro acarretou uma melhoria na Balança de Pagamentos inferior à que seria de esperar, com os consequentes reflexos na evolução previsível das disponibilidades líquidas sobre o exterior. Mesmo assim, a Balança de Pagamentos apresentou-se, no fim do ano, e em virtude da evolução descrita, praticamente sem défice.

Estudo recente da OCDE sobre Portugal prevê, para este ano de 1979, novo abrandamento no ritmo do seu crescimento económico, sob efeito conjugado da situação de retrocesso que se estima deva verificar-se ao nível do investimento (descida prevista de 1 % na FBCF) e ao crescimento muito lento da procura interna total (1 %, apenas) ao mesmo tempo que se espera novo agravamento do desemprego e da inflação. Assim após a drástica desaceleração do ritmo de expansão da economia em 1978, o aumento do PIB para 1979 estima-se em apenas 2 %, enquanto a inflação sofrerá um agravamento de 1,5 % e a taxa de desemprego será acrescida de 0,5 %.

Quanto ao défice externo, apesar do efeito negativo dos recentes aumentos do preço do petróleo, espera-se que, face à melhoria do saldo turístico e à evolução previsível das remessas dos emigrantes, se conserve, pelo menos, no nível de 1978, isto é, em cerca de 800 milhões de dólares. Algumas estimativas surgem, porém, a admitir a sua redução a menos de metade (350 milhões de dólares).

Por sua vez, enquanto a política monetária se deverá manter restritiva, ainda que com uma certa moderação no último trimestre, apenas o sector público se admite venha a apresentar, em 1978, o efeito expansivo que tem caracterizado o seu passado recente.

Neste contexto, e atenta a natureza das actividades envolvidas, em especial no sector público empresarial, ganha particular importância a gestão dos recursos, instalados ou a instalar, envolvidos no sector, com vista não só das opções no que diz respeito aos investimentos directos, como pelos efeitos indutores produzidos na actividade económica em geral.

A questão que entretanto se levanta é a de se saber se a evolução positiva registada no plano financeiro constitui base bastante para a recuperação económica do País e instrumento eficaz na luta para enfrentar os gravíssimos problemas com que este se vem debatendo — independentemente dos esforços de reconversão que a adesão à CEE postula — problemas que radicam numa acentuada distorção produtiva, como se afirmou, e na tão falada carência de uma política clarividente. Sendo certo que esta situação não pode esperar ser resolvida no curto prazo, outra questão se levanta a seguir — de forma alguma académica — a de se saber qual o modelo de desenvolvimento mais adequado ao futuro deste País, tendo em conta (é evidente) os condicionalismos de ordem geográfica, histórica, política ou meramente económica.

O que parece inquestionável é que tal modelo deverá ser definido pelo conjunto de medidas que visem salvaguardar os interesses indissociáveis da população portuguesa e da actividade económica do País e que vão ao essencial dos problemas: dominar a alta dos preços; melhorar o nível de vida; garantir o direito ao trabalho; defender o escudo; salvaguardar o aprovisionamento alimentar; assegurar a independência energética e lançar as bases do desenvolvimento do comércio externo e da colaboração (e não submissão) com outros países. Como economia atrasada, cada vez mais marginalizada e dependente, com os centros de decisão, em relação aos nossos grandes problemas, colocados no exterior e que nos escapam, o objectivo que se desenha é o de — digeridos os choques a que o País tem sido submetido em consequência do processo de democratização e das novas relações com as ex-colónias — superar o desequilíbrio histórico profundo em relação aos países desenvolvidos. Isto é: atingir, em período de tempo razoável, uma situação que, de qualquer modo, permita sustentar o confronto com os sistemas industriais já presentes no mercado mundial. Ora, a prossecução de tal objectivo levanta sobretudo problemas de ordem institucional e não propriamente de ordem técnica.

A economia contemporânea manifesta acordo unânime acerca da forma técnica que o Desenvolvimento dos países atrasados deve assumir. Onde não há acordo é quanto à forma institucional, quer no campo interno quer no da cooperação internacional.

No campo interno, os dois problemas maiores são o da relação entre a acção pública e a acção privada e, depois, o da capacidade do Estado para a acção sistemática e organizada. Quer um, quer outro, reflectem-se na elaboração do Plano, que cabe ao Estado conceber, e no qual ele deverá assumir três tarefas fundamentais: *a responsabilidade empreendedora global do processo de Desenvolvimento* — definição de objectivos gerais num certo prazo, em termos de rendimento e de emprego; fixação do montante e da formação do capital suficiente para aqueles objectivos e a eliminação dos obstáculos do ponto de vista formação de poupança e, portanto, financiamento; *a tarefa de eliminar as estruturas institucionais que servem de obstáculo ao desenrolar do processo de Desenvolvimento*, nomeadamente através de acções de reforma agrária e de adequada regulamentação das relações com o capital estrangeiro; *o Estado, além de investir em todos os campos que se referem ao Capital Fixo Social, deve assumir responsabili-*

dades directas na formação do Capital Industrial, pelo menos naquelas indústrias base que constituem por si uma economia essencial para mudar os termos da conveniência privada para o investimento.

Mas o certo é que a coexistência do elemento planificação e do elemento iniciativa privada constitui, num país pobre, um factor de tensão cuja resolução se apresenta bastante difícil. O pensamento económico não forneceu até hoje qualquer solução, ou uma teoria do processo de Desenvolvimento que se desenrole com base em centros empreendedores privados a funcionarem no âmbito de um desenvolvimento estabelecido de modo programático, pelo poder público.

No campo da cooperação internacional, o problema é o da garantia e salvaguarda dos interesses portugueses nos três planos em que aquela cooperação se manifesta — o do comércio, o dos fluxos financeiros e o do investimento. Não se trata de exportar a todo o preço não importa como e não importa o quê. As exportações deverão inserir-se num quadro da evolução da cooperação com os outros Estados, bem como com empresas estrangeiras, e os investimentos e os créditos deverão estar ligados às trocas internacionais, face à exiguidade do mercado interno, que nos define como economia virada para o exterior. Aqui, se bem que a opção política que nos aponta a Europa como meta (ou estimulante) actue nesta matéria, a resposta à questão não fica plenamente formulada apenas através desta opção e muito menos esgotada com ela.

A adesão ao Mercado Comum corre o risco de ser tomada como uma confissão de incapacidade, incompetência colectiva ou comodidade, para além da controversa inevitabilidade com que ela é apresentada, como se de lei objectiva da evolução europeia se tratasse, ou de irresistível força centrípeta que os Nove (ou o ideal sagrado do Mercado Comum) exercem sobre todos os restantes países da Europa Ocidental. Para além, ainda, da delicada questão que, como se referiu atrás (págs. 102 e seguintes) levanta à economia portuguesa a simultânea integração da economia espanhola.

Faz-se sentir, de facto, a ausência de um plano de longo prazo, onde os objectivos a alcançar se encontrem coerentemente adequados aos meios disponíveis, à motivação das forças económicas, mediante prévio e rigoroso levantamento de necessidades e recursos, e onde as estratégias se definam devidamente faseadas e temporalmente quantificadas.

De pé e no curto prazo, permanecem, em sério desafio à capacidade económica portuguesa, os altos níveis de inflação e desemprego, a vulne-

rabilidade e debilidade de uma estrutura produtiva a exigir ampla reestruturação (são sectores inteiros a exigir modificações de raiz, como a banca, a distribuição, a agricultura), um inquietante endividamento externo com as suas consequências inevitáveis de longo prazo, no campo, se não já da velha e ilusória imagem da independência nacional concebida em estado puro, dos limites de dignidade que a interdependência crescente deve respeitar.

Armando dos Santos Nogueira