

OS PROBLEMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA EM PORTUGAL

Introdução

Portugal defronta-se com dificuldades e problemas económicos muito sérios. Ambos têm carácter de emergência a curto prazo que também o é a longo prazo no que se refere ao desequilíbrio de estrutura do sistema económico português.

Antes de abordar os problemas sérios desejava expressar a minha confiança nas positivas possibilidades de desenvolvimento da economia portuguesa. Na confusão geral ou caos que predomina no mundo ocidental, a situação de Portugal é relativamente boa. Vejam-se países como a Itália, a Dinamarca, a Inglaterra, os Estados Unidos, com profundas recessões, estagnações, desemprego em rápida ascensão, diminuição dos salários reais, inflação, crise cambial. Comparada com isto, a evolução da economia portuguesa desde 1973 é surpreendentemente boa: apenas um aumento moderado de desemprego, um certo crescimento da produção em vez de estagnação, aumento considerável dos salários reais, ausência de crise cambial - mas, evidentemente, uma séria inflação. Também do ponto de vista da evolução a prazo mais longo há certamente grandes possibilidades de melhorar a estrutura económica e social e de fomentar o crescimento rápido. O próprio nível muito baixo de produção per capita na agricultura, indústria e comércio representam exactamente grandes oportunidades de mudança e crescimento.

Contudo, esta perspectiva optimista sobre a evolução em Portugal desde a revolução até agora - comparada com a recessão e a crise noutros países do Ocidente - e sobre as possibilidades da evolução a prazo mais longo não deve ser considerada como prova de que não existe perigo. Pelo contrário, há grandes riscos de a situação se deteriorar rapidamente se as políticas económicas do Governo não forem alteradas e radicalmente melhoradas. Ocupar-me-ei aqui apenas dos problemas a curto prazo.



115 264

1. Rápida análise dos riscos

Os principais perigos da evolução económica portuguesa são - a meu ver - os seguintes:

- 1) Há o risco de o desemprego aumentar rapidamente. Há sinais de diminuição de actividade em vários sectores (como, por exemplo, a construção civil, o investimento industrial, e a produção de textéis). . Ao mesmo tempo, o número de trabalhadores procurando emprego está a aumentar (devido à desmobilização, ao declínio da emigração e ao regresso de pessoas de África). É muito possível que o desemprego venha a aumentar para 7%, ou seja, mais de 200 000 em princípios de 1975.
- 2) O investimento tende a diminuir. Os lucros no sector privado foram provavelmente bastante reduzidos em virtude do rápido aumento dos custos no que diz respeito a salários e a matérias-primas, da redução ou estagnação da produtividade, da escassez de mercados de exportação e de medidas de controlo dos preços.
- 3) A deficiência da poupança é e será um problema estratégico. As três principais fontes de poupança parecem estar a extinguir-se. A poupança dos particulares está a diminuir em resultado do grande aumento do consumo privado; a redução do valor real das remessas dos emigrantes deve ser uma causa importante do declínio da poupança dos particulares. A contracção dos lucros das sociedades pode implicar uma grande redução da criação total de poupanças. É provável que os recursos do país em poupanças estejam em certa medida a perder-se em virtude de fugas de capitais para o estrangeiro - e ninguém sabe a sua extensão. Por último, as poupanças criadas pelo sector público, incluindo os fundos públicos, parecem estar sujeitas a forte

pressão devido ao crescente défice do orçamento público consolidado. A única compensação para a crescente insuficiência da poupança só poderia vir de fontes externas (estrangeiras) de poupanças, isto é, de empréstimos estrangeiros e utilização da parte das reservas cambiais existentes.

- 4) O défice da balança de pagamentos é grande e crescente. Há um aumento de importações demasiado grande, especialmente de bens de consumo em 1974. O desenvolvimento das exportações será fraco enquanto perdurar a profunda recessão mundial em 1975 e parte de 1976. A incerteza quanto ao afluxo de remessas de emigrantes torna a situação da balança de pagamentos vulnerável e instável. Uma transferência de bancos portugueses para bancos estrangeiros de fundos, em moedas estrangeiras, pertencentes às empresas não deve necessariamente ser considerada como fuga de capitais; pode apenas resultar do facto de Portugal já não ser considerado como um "paraíso de impostos e de câmbios estáveis".

- 5) O sistema financeiro e creditício encontra-se desequilibrado e instável. O entesouramento de notas de banco, o congelamento de créditos antigos dos bancos comerciais, o encerramento da bolsa, a necessidade de o Banco de Portugal começar a conceder créditos em grande escala ao sector comercial e ainda o enorme défice do orçamento do Estado, tudo isto são tendências que, no seu conjunto, denunciam o desequilíbrio do sistema financeiro e representam severas exigências à política monetária. O resultado de tal desequilíbrio pode ser

uma indesejável pressão no sentido da baixa sobre a actividade comercial e o investimento, ainda mais desemprego e o risco de mais inflação resultante da crescente liquidez.

- 6) A inflação atingiu uma taxa demasiado alta em Portugal. Há esperança de que a forte aceleração da subida dos preços em 1974 seja de natureza excepcional por motivo do grande aumento geral dos salários e não volte a repetir-se. Receio bem que haja muita dinamite no interior do sistema de salários português com as suas relações salariais muito desiguais contendo, a prazo mais longo, diferenciais de remunerações e salários inaceitavelmente grandes. Deve haver grandes riscos de novas explosões de salários e de preços provenientes da espiral salários-salários-preços. Uma política governamental fraca e passiva pode assim facilmente criar condições favoráveis a uma forte e persistente inflação salários-preços.

Os pontos perigosos acima mencionados podem - na ausência de uma política económica adequada - implicar uma pressão crescente sobre a economia portuguesa. Essa pressão pode tomar a forma de desemprego crescente, inflação acelerada, défice crescente de poupanças em relação às necessidades de investimento, aumento de tensões no sistema financeiro e contracção das reservas externas. Note-se que me refiro apenas a riscos de uma séria deterioração da situação económica em Portugal. Esses riscos não virão necessariamente a materializar-se se for posta em prática uma política económica progressiva e a atmosfera socio-política geral corresponder.

Estes perigos referem-se a problemas a curto prazo durante 1975 e 1976. Mas o risco de uma crise séria neste período

tem também de ser considerado no que respeita à inadequada ou atrasada estrutura de toda a economia portuguesa. Os problemas de política de estabilização são, além disso, agravados pela falta de confiança existente entre o Governo e as comunidades económicas. Isto significa que as políticas de estabilização a curto prazo poderão tornar-se ineficazes se a estrutura dos sectores público e privado da economia estiver mal adaptada a reacções positivas.

2. Algumas condições estruturais da política económica

É certamente importante prestar atenção aos grandes problemas estruturais da economia portuguesa mesmo quando se consideram apenas políticas de estabilização a curto prazo. Mas é muito difícil, para um estrangeiro, compreender como isto poderia ser feito. Posso apenas afirmar que tenho consciência do perigo de transferir, para Portugal, experiências dos resultados de políticas praticadas, por exemplo, na Suécia.

A economia sueca é, sob muitos aspectos, relativamente homogénea: uma política de ordenados e salários solidária durante muitas décadas, criou um mínimo de diferenciais de salários; as diferenças de produtividade entre fábricas do mesmo ramo de actividade e entre vários ramos são bastante limitadas; a mobilidade da mão-de-obra e do capital é alta; não há praticamente regiões atrasadas; a comunidade económica está bastante bem orientada para os objectivos e métodos de um governo socialista (com mais de 40 anos) e reage, na maioria dos casos, de modo positivo e cooperativo. Nestas condições, a eficácia de (por exemplo) uma política expansiva de emprego, produção e comércio externo pode ser grande/avaliada de modo quantitativo.

Estas condições não se encontram em Portugal em tão grande número. Os diferenciais de ordenados e salários são enormes em Portugal comparados com os da Suécia. Um processo

de nivelamento torna-se extremamente difícil devido à estrutura sindical com numerosos sindicatos formados segundo especialidades e locais de emprego, o que envolve resistência e atritos (fazendo lembrar o sistema britânico). A grande dispersão dos custos salariais corresponde a grandes diferenças do mesmo tipo na produtividade entre fábricas, regiões e ramos. As regiões atrasadas na agricultura, comércio e pequena indústria parecem explicar a baixa média per capita do rendimento e da produtividade da mão-de-obra em Portugal. Isto significa que há uma grande quantidade de desemprego escondido em firmas de baixa produtividade no comércio e na indústria.

As políticas proteccionistas conservadoras do antigo regime contribuem para explicar a estrutura dualista da economia e da indústria - com um número muito grande de fábricas muito pequenas e médias lado a lado com algumas grandes empresas (e fábricas) com técnicas e administração modernas. Estas grandes e modernas empresas são "protegidas" pelo grande número de firmas improdutivas. Assim, estas empresas tendem a receber lucros excedentários. O alto rendimento do capital próprio parece ter criado um convencimento de alta rentabilidade por parte das grandes empresas. (Este foi um dos pontos que tratei no estudo feito pelo grupo de trabalho do Banco Mundial-Fundo Monetário em 1964).

O dualismo do sector privado em Portugal tem assim várias dimensões. Aliado a isto, parecem existir atitudes bastante antiquadas, por parte da comunidade económica, em relação às políticas modernas ensaiadas pelo Governo e pelos sindicatos. As novas exigências de mudanças radicais nas políticas do Governo tendem, portanto, a levantar desconfiança e resistência por parte do sector privado. Existe assim um sério problema de confiança.

Evidentemente, isto não é apenas devido à natureza retrógrada e dualista do sector privado. Também o sector público apresenta muitos conflitos entre o antigo e o moderno. A

natureza burocrática e inflexível do aparelho governamental é bem conhecida. O nível de educação das camadas mais baixas da burocracia acarreta grandes dificuldades, agora que surge a necessidade de pôr em prática novas políticas. A inércia será grande, a lentidão no processamento de requerimentos, autorizações, etc. está documentada. Esta inércia opôr-se-á de modo flagrante às ambições da gente nova no Governo e na administração com ideias novas e radicais relativamente às alterações necessárias na política e no sistema económico e social. As muitas ideias novas e as suas manifestações em políticas e regulamentos têm de correr o risco de má realização na prática. Este problema é sério porquanto as pessoas estão impacientes e esperam maravilhas do Governo num curto espaço de tempo.

Os grandes problemas estruturais da economia portuguesa só poderão ser resolvidos a longo prazo. Não são possíveis soluções imediatas. O meu trabalho refere-se apenas às questões de estabilização a curto prazo. Mas é evidente que as soluções a curto prazo deverão ser tais que, pelo menos, não impeçam um processo muito necessário de mudança estrutural e reorganização da economia. Pelo contrário, estas alterações e processos deveriam apoiar-se mutuamente. Isto significa, por exemplo, que os estímulos dados ao sector privado ou à expansão do sector público deverão ser de molde a satisfazer também os objectivos a longo prazo. Deverá acrescentar-se que a baixa produtividade e a estrutura desequilibrada da economia não são apenas um impedimento a uma política de estabilização eficiente. Esta situação deverá também significar que há uma grande reserva de projectos úteis - públicos, sociais e privados - necessários ao crescimento económico a longo prazo, a que se pode recorrer para efeitos de políticas expansionistas. E a baixa produtividade média actual deveria implicar simultâneamente grandes oportunidades de ganho em eficiência e produtividade. Sob este ponto de vista optimista, o raro factor a mobilizar seria o talento administrativo tanto no sector público como no privado.

Com estas palavras quis apenas mostrar que tenho consciência dos tremendos problemas da aplicação de boas ideias de política na economia portuguesa. Como se descreveu acima, os problemas de política a curto prazo são muito grandes devido aos pontos perigosos e/riscos que tentei salientar. Assim, assumo uma posição de humildade no que respeita à pertinência do tipo de recomendações de política que apresento. Elas são necessariamente de "tipo sueco", referindo-se em parte a uma economia funcionando com menos atritos do que a economia portuguesa e envolvendo menor número de questões estruturais de vulto. As minhas recomendações devem ser lidas neste contexto e consideradas como sugestões/^{no} que respeita às orientações a seguir para se alcançarem bons resultados.

3. Alguns problemas estatísticos e metodológicos

Uma das maiores dificuldades em avaliar a actual situação e em apreciar as recentes tendências reside, de um modo geral, na falta de elementos estatísticos de confiança. É com efeito surpreendente/^{que} desde 1964, se tenha verificado um melhoramento de base tão diminuto nas estatísticas económicas. Recordo-me de que já há dez anos os administradores e os economistas tinham nítida consciência da lentidão e da pobreza das séries estatísticas correntes. Há ainda hoje a mesma ausência de estatísticas correntes tão importantes como: um índice de produção industrial de confiança, um índice de emprego para os principais ramos de actividade, estatísticas de desemprego, estatísticas correntes de planos de investimento e de lucros, movimentos de vendas no comércio de retalho, etc. Os índices de preços não merecem muita confiança e são publicados com demasiado atraso. As contas nacionais têm muitas deficiências e são apresentadas com grandes atrasos.

A base estatística das decisões políticas é portanto anormalmente fraca. Há riscos evidentes de total má interpretação.

tação das tendências correntes, por exemplo, quanto ao desenvolvimento dos investimentos, produção, emprego e produtividade. Certamente que a estrutura da economia portuguesa - especialmente no que se refere a um grande número de pequenas fábricas e lojas de vendas a retalho - implica grandes problemas para a compilação e produção de estatísticas dignas de confiança (é necessário tomar como base pequenas amostras). De qualquer modo, insisto urgentemente em que a revolução passe a abranger também as estatísticas económicas portuguesas. Há uma grande reserva potencial de economistas e estatísticos mas é necessário/^{treino} assim como ideias e peritos estrangeiros. A utilização inteligente de estatísticas inadequadas e de indicadores pouco dignos de confiança constitui uma arte nos ministérios de Lisboa. Fazem-se suposições e conjecturas com uma coragem admirável. As restrições às várias "conjecturas" são determinadas pelas exigências de um sistema lógico de meras interrelações. As estimativas e conjecturas têm de ser sistemáticas e lógicas.

A enumeração dos pontos perigosos indicados na primeira parte deste relatório teve essencialmente um significado qualitativo. Não se tentou dar quaisquer indicações de carácter quantitativo. Como enquadramento do relatório que se segue sobre alterações de política é conveniente apresentar o tipo de ideia que formei acerca das tendências correntes no decurso de entrevistas e através de indicadores estatísticos. Gostaria de acentuar as incertezas quanto à situação da economia portuguesa indicando as alternativas que foram discutidas.

Há considerável dose de incerteza quanto ao desenvolvimento geral da produção, produtividade e emprego em 1973-1974. Para o PNB em termos reais encontrei estimativas que vão desde 4,5% de crescimento em 1973-74 até conjecturas de crescimento zero. O crescimento normal durante a última década foi de cerca de 7% por ano. Tomando em linha de conta a diminuição do tempo de trabalho e as paralizações de trabalho em 1974, e

admitindo um certo abrandamento do crescimento da produtividade pode-se imaginar uma taxa de crescimento máxima de 4,5%. A taxa de aumento correspondente para o volume da produção industrial seria aproximadamente de 6% (que se compara com uma tendência de 9%).

A julgar por outros indicadores e por opiniões e percepções de pessoas em contacto com a vida económica, duvidando que o volume da produção em Portugal se tenha expandido tanto quanto se inferiria destes números num mundo ocidental em profunda recessão. Há a opinião geral de que a construção está em declínio (especialmente de habitações) e de que os investimentos no sector privado têm tido tendência para baixar devido ao adiamento de planos de investimento. As exportações estão a enfraquecer e a produção no sector dos têxteis e no do vestuário tem vindo a diminuir.

No que diz respeito à procura, estas tendências foram contrariadas pelo aumento rápido da procura para consumo privado. O total dos salários reais deve ter aumentado num máximo de 5% - em profundo contraste com a evolução negativa na maior parte dos países da OCDE durante 1974. Segundo as conjecturas correntes, o total dos salários deveria ter aumentado^{em} cerca de 30a40% em 1973-1974, digamos 35%, e o índice do custo de vida em 27,5%. Por outro lado, os rendimentos de empresários independentes na agricultura, comércio e indústria aumentaram menos do que os salários ou até diminuíram, o mesmo podendo dizer-se das remessas de emigrantes. Deverá notar-se que uma grande parte do aumento do rendimento disponível real em 1973-74 acrescido de uma diminuição na taxa de poupança dos particulares foi utilizado na procura de bens importados. Segundo as estatísticas disponíveis o volume dos bens de consumo importados aumentou cerca de 15% em 1973-74 (para os bens de consumo duradouro, o volume de importações elevou-se ao triplo). Isto significa que a procura de bens de consumo produzidos internamente, segundo estas hipóteses, deveria ter aumentado talvez menos de 3%.

Ao que parece, o nível de emprego tem-se mantido razoavelmente, embora haja alguns indícios de um decréscimo provável de cerca de 2% no sector privado (desde o fim do ano passado). Naturalmente que as conjecturas quanto às alterações de produtividade deveriam estar em conformidade com as estimativas das tendências da produção e do emprego. Existem aparentemente fortes pressões por parte dos sindicatos para manter o nível de emprego, mesmo encontrando-se a produção e os mercados em declínio e as margens de lucro reduzidas. Na medida em que isto se verifica, o aumento de produtividade estaria sob pressão.

Estas estatísticas à "gangster" acima apresentadas dão seguramente muito pouca margem para apreciação das alterações reais da produção e do emprego, em 1974. Se o meu próprio palpite sobre o aumento do PNB em 1973-74 é de 2-3%, apresento o número apenas com o fim de suscitar controvérsia.

Aparentemente a economia portuguesa foi seriamente abalada em 1974. Podemos encontrar indicadores deste facto no mercado de trabalho, no mercado de bens e serviços (o rápido aumento de preços), na balança de pagamentos e nos mercados creditício e financeiro.

Tentarei apresentar uma espécie de critério estatístico geral para a perturbação do equilíbrio entre poupança e investimento. Se considerarmos as estimativas das diferenças entre poupança e despesas com investimentos (chamadas "poupanças financeiras") dos sectores principais da economia, a soma destas diferenças é idêntica ao défice da balança de pagamentos corrente. De acordo com informações e conjecturas estatísticas muito, muito aproximadas, os saldos poderão ser os seguintes:

	(Biliões de escudos)		
	1973	1974	Diferença
Balança de pagamentos correntes	10	- 15	- 25
Défice consolidado do Governo	- 4	- 15	- 11
Deduz-se que o "sector privado" consolidado deveria apresentar um decréscimo total no seu excedente de:			- 14
			- 25

Todos calculam que a poupança dos particulares diminuiu consideravelmente. Quanto maior for a sua parte nos 14 biliões do exemplo dos cálculos, menor será a redução das poupanças financeiras do sector das empresas (em sentido lato). Mesmo se a poupança dos particulares tivesse baixado para zero em 1974, parece haver ainda uma deterioração das poupanças financeiras do sector das empresas, o que implica a necessidade de maiores créditos para apoiar a actividade.

Este tipo de exercício é um desafio ao raciocínio sistemático, embora os cálculos estatísticos possam estar longe da verdade. A principal consequência deste modo de apresentar os problemas de equilíbrio é que a insuficiência da poupança em 1974 é o reflexo do défice da balança de pagamentos. Todos os países da OCDE (excepto a Alemanha Ocidental e os EUA) têm o mesmo tipo de problema. O aumento dos preços do petróleo e a deterioração das razões de troca implicaram um desvio do poder de compra no sentido dos países do petróleo (e produtores de matérias-primas) que corresponde em média a cerca de 3% do PNB. Como no caso de Portugal, haverá um decréscimo correspondente das poupanças financeiras nos vários países que implicará um aumento dos défices orçamentais do Estado e/ou reduções nas poupanças financeiras do sector privado. Mas estas perturbações da balança de pagamentos e do orçamento do Estado não são razões para reduzir a actividade geral. O objectivo deveria ser (mas em vários países não o é) o de manter a actividade - produção, investimento e emprego - através do mecanismo de crédito: obtenção de empréstimos no estrangeiro (o problema da "reciclagem") e financiamento dos maiores défices do Estado e do sector das empresas através de empréstimos maiores.

Estas considerações aplicam-se indubitavelmente a Portugal. A deterioração das razões de troca em Portugal em 1973-74, da ordem de 10-15%, implica naturalmente um decréscimo geral da produtividade do ponto de vista da economia em geral. Terá que ser pago no futuro através de um aumento do

volume das exportações em relação às importações. Mas não agora! A actividade pode ser mantida pela obtenção de empréstimos no estrangeiro (indirectamente pelo dinheiro excédentário do petróleo) e pela redução das reservas cambiais. Internamente os correspondentes défices da poupança nos sectores do Estado e das empresas deverão ser cobertos por empréstimos. Note-se que essa expansão do crédito não terá necessariamente que ser inflacionista. A expansão do crédito é apenas uma expressão para os maiores défices da poupança necessariamente derivados da perturbação da balança de pagamentos.

Sob este ponto de vista, considero a actual taxa de expansão do crédito em Portugal surpreendentemente baixa. Além das necessidades de crédito resultantes do facto de as poupanças financeiras do sector privado serem cada vez mais negativas (correspondentes em parte à redução das margens de lucro), deverá haver uma maior procura de crédito motivada pelo grande aumento dos salários e dos preços das matérias primas, e pelo aumento geral dos preços das mercadorias em stock. Num país como a Suécia, com um terço da taxa de inflação de Portugal, os créditos bancários têm estado a aumentar à taxa de cerca de 20% ao ano em 1973-74. No que diz respeito aos bancos comerciais portugueses, incluindo o rápido aumento dos descontos do Banco de Portugal, houve uma taxa total de expansão do crédito, de Março a Outubro de 1974, inferior à 15% (taxa anual). Sei que existem outras fontes de crédito - em relação a grandes empresas, proveniente inclusivamente do estrangeiro, embora aparentemente esta fonte esteja a diminuir.

É um grande problema observar a vulnerável estrutura financeira da economia portuguesa. Uma política de crédito muito restritiva poderá resultar em crise financeira e reduzir os investimentos e a produção nos pontos fracos da economia. No entanto há aqui um dilema. As grandes necessidades financeiras do Governo e do sector privado poderão, se "inteiramente" satisfeitas, criar tanta liquidez que estimule a inflação interna

Tudo indica que a aceleração do aumento dos preços durante 1972-73 se tornou possível por meio de grandes quantidades de dinheiro e de crédito injectadas no sistema.

4. Necessidade de aperfeiçoamento da política governamental

O que realmente importa são as tendências correntes e os resultados previstos para 1975. As seguintes forças conjugar-se no sentido de um enfraquecimento crescente da produção e do emprego em Portugal:

- 1) Um agravamento da recessão e um aumento do desemprego na maior parte dos países da OCDE, com efeitos negativos na procura de exportações originárias de Portugal.
- 2) Os investimentos no sector privado que apresentam um enfraquecimento crescente. Isto dependerá de uma contracção geral das margens de lucro ir agravar as dificuldades de financiamento dos investimentos e também suscitar expectativas pessimistas de lucro. O factor confiança - mencionado acima - poderia constituir uma agravante. A este factor devem-se juntar ainda as tendências para um crescimento mais lento ou para estagnação que reduzem ou eliminam a necessidade de uma capacidade alargada. É evidente que estas tendências variarão muito segundo os diferentes ramos de actividade.
- 3) A construção de habitações está já em profunda recessão. A procura de casas e andares diminuiu tanto que algumas obras de construção foram interrompidas. Nestas condições - sem uma alteração de política - esta depressão na construção de casas continuará.

- 4) Poderá também sobrevir um abrandamento da procura de bens de consumo em parte como reacção ao aumento geral dos salários reais e do consumo em 1974. Os salários reais aumentarão provavelmente muito menos (ou mesmo nada) em 1975, os lucros dos empresários independentes poderão ser reduzidos e as remessas de emigrantes poderão estagnar e diminuir em termos reais devido à persistência da inflação.

O que irá acontecer ao sector público depende das políticas económicas levadas a cabo em 1975 (ver abaixo). A conclusão desta análise de tendências automáticas do lado da procura - com a prossecução da actual política económica - é a da persistência do agravamento da recessão em Portugal em 1975.

- 5) Esta tendência pode ser reforçada por dificuldades financeiras devidas à redução dos lucros e a uma oferta de crédito insuficiente afectando negativamente não só os investimentos mas também o nível corrente da actividade e do emprego.
- 6) Daqui resultaria uma diminuição da oferta de empregos e um desemprego crescente. Conforme já se disse acima, a continuação da desmobilização, o regresso de emigrantes de Africa e da Europa, e a redução da taxa de emigração, podem traduzir-se num aumento rápido da procura de emprego. Estas tendências - se não forem contrariadas - poderão implicar um aumento da taxa de desemprego de mais de 10% durante 1975.
- 7) Portugal não pode furtar-se a sentir o moderno mal-estar da "stagflation" dos países capitalistas do Ocidente, ou seja a combinação de um alto ou crescente nível de desemprego com uma inflação rápida. O impacto da inflação dos outros países é inevitável, mantendo-se o escudo estável em relação à média das moedas da OCDE;

Com um aumento de, pelo menos, 10% nos preços internacionais em 1974-75, é fácil imaginar um aumento continuado do custo de vida em Portugal de 15-20%. A pressão por parte dos trabalhadores para obterem uma compensação será forte, e esta tendência poderá ser reforçada devido à necessidade de aumentar muito mais os salários dos escalões mais baixos. Existe um risco de uma forte espiral salários-salários em 1975.

Ao considerar estes sete tipos de perigos de grave deterioração da conjuntura económica, deverá ter-se em conta que esses perigos estão estreitamente interrelacionados. Por exemplo, investimentos baixos significam maior desemprego e menor crescimento e assim por diante.

Mas apesar disto é necessário estabelecer prioridades de objectivos. Considero um alto nível de emprego e um baixo nível de desemprego como o número um dos objectivos. Isto significa naturalmente também que a actividade económica, tanto no sector público como no privado, deve ser mantida e estimulada, o que implica que se deverão permitir tanto uma inflação como défices da balança de pagamentos suficientes. No meio da profunda recessão mundial em que Portugal se encontra, e que se prolongará provavelmente em 1975 e parte de 1976, uma perda considerável das reservas cambiais e a obtenção de empréstimos no estrangeiro são inevitáveis, se o objectivo de Portugal é manter a actividade e não acompanhar inteiramente a recessão mundial. Mas a esperança é que uma forte recuperação do ciclo económico mundial em 1976 alivie as tensões na balança de pagamentos portuguesa.

Tenho muito pouca confiança na eficácia de políticas monetárias e fiscais muito restritivas para combater a inflação. A condição necessária para abrandar a inflação é a estabilização dos salários com a ajuda de contratos colectivos pelo

menos anuais. Dado que a inflação é inevitável (ver secção 3), terá de ser incluída nos contratos uma cláusula, sob qualquer forma, de indexação ao custo de vida. O objectivo principal é atingir uma certa estabilidade a longo prazo no mercado do trabalho.

Haverá poucas possibilidades de um novo aumento de salários reais durante 1975. Nestas condições não se pode esperar que o PNB mantenha o seu ritmo de aumento e, além disso, deveria utilizar-se uma parte maior do crescimento do PNB para o investimento e expansão do sector público. O objectivo primordial terá de ser o de evitar uma espiral interna salários-preços através da introdução de qualquer forma de política de preços-rendimentos declarada.

Os objectivos deveriam incluir a protecção e um certo aumento do nível (salários reais) aos grupos de rendimento mais baixo e uma redução tolerável do nível dos grupos de rendimento mais alto. O estabelecimento da política de rendimento deveria incluir o ajustamento, de uma vez por todas, da posição dos preços que se desequilibraram muito devido às medidas de controlo de preços e aos subsídios. O orçamento do Estado está sobrecarregado com uma quantidade intoleravelmente grande de subsídios pagos para manter baixos os preços de bens e serviços públicos e privados. Para além disto, penso que alguns preços são mantidos demasiadamente baixos em relação ao aumento dos custos. (No entanto as opiniões quanto à eficácia dos actuais controlos de preços são divergentes.) O objectivo principal é o de restaurar a viabilidade do sistema preços-custos sem provocar uma espiral preços-salários cumulativa. Esse ajustamento único de preços (e salários indexados) deveria ter como consequência uma estabilidade relativa (sem recurso a novos subsídios). Serão necessários o controlo de preços dos bens correntes e a fiscalização rigorosa da evolução geral dos preços. Tudo isto deverá ter o carácter de um contrato social - em que os sindicatos e os empresários compreendam e aceitem os objectivos do Governo.

Da prioridade dada aos objectivos de emprego e desenvolvimento resulta que tanto as políticas de crédito como as fiscais devem ser suficientemente expansivas. Na secção precedente tentei explicar como os desequilíbrios entre a poupança e o investimento poderão conduzir a uma recessão se não houver suficiente expansão do crédito. Receio bem que a actual política de crédito seja demasiado restritiva. Muitas firmas têm presentemente dificuldades de financiamento e necessitam de um apoio de crédito mais generoso devido à contracção dos lucros e ao aumento de custos e preços. Ao mesmo tempo terão que ser mantidas restrições severas ao crédito ao consumo. A política de crédito expansionista tem de ser selectiva. Na minha opinião, a poupança e o afluxo das remessas de emigrantes deviam ser estimulados por taxas de juros mais elevadas (ao nível internacional) e também por empréstimos indexados.

Na secção precedente, tratei do dilema de uma política monetária e creditícia expansionista. Por agora existe, na minha opinião, um maior risco de que um mecanismo de crédito demasiadamente restritivo e funcionando muito devagar tenda a criar problemas de emprego e um protelamento dos investimentos. Mas, mais tarde, uma política monetária demasiadamente generosa poderá implicar uma liquidez excessiva no sistema e a consequente pressão inflacionista por via da procura. É fácil, mas não muito útil, dar conselhos quanto a uma política monetária equilibrada no sentido de encontrar a posição ideal entre estes perigos. Posso apenas apelar para a experiente e hábil "intuição" * do grupo da administração do Banco de Portugal.

O trabalho deste seria no entanto facilitado se o défice do orçamento consolidado do Estado fosse mantido sob controlo. Isto significa uma melhor coordenação das políticas fiscal e monetária. Como se sublinha abaixo, uma política de pleno emprego terá que depender em parte de uma grande expansão das despesas com obras públicas. O aumento de despesas desta natureza deveria portanto ser compensado por um corte radical de todas as espécies de subsídios pagos pelo Governo - como se sugeriu acima - e também pelo aumento de alguns impostos (ver abaixo).

A política de crédito expansionista deveria também ser apoiada por um estímulo significativo à poupança privada tanto dos particulares como das empresas. Devido às expectativas e receios existentes quanto à continuação duma inflação rápida, deveriam ser introduzidos certos tipos de depósitos indexados (e empréstimos). Esta medida deveria ser especialmente adaptada às remessas de emigrantes; é um problema moral assim como económico o de criar alternativas favoráveis à criação dessas poupanças. Certamente que haverá muitas complicações com a indexação de depósitos, empréstimos e também salários. Têm de ser fixados limites. Há sempre perigo de que a introdução pelo Governo da indexação seja interpretada como uma desconfiança na eficácia da sua própria política anti-inflacionista. Na minha opinião, isso não seria necessariamente assim, se a indexação fizesse parte de um programa geral de medidas de estabilização - um programa de conjunto do tipo que sugiro. De facto, a indexação pode apoiar uma política de estabilização através do aumento da poupança e da eliminação da necessidade de prémios de risco suplementares nas negociações de salários. Com a indexação será também mais fácil passar-se para uma taxa mais baixa de inflação.

A política de preços e rendimentos sugerida contém medidas para o restabelecimento de margens de lucro razoáveis. Isto significaria também um nível mais alto de poupança privada e menor necessidade de uma política de crédito expansionista. Este tipo de generosidade para com o sector comercial poderia - no programa de conjunto - ser conjugado com impostos directos sobre os lucros mais elevados (digamos até 50%). Para um economista seria um sonho ter um aumento radical da taxa de impostos conjugado com a isenção sobre lucros ocasionais provenientes de um erro de cálculo devido à inflação (sobre stocks e depreciações retardadas). Um aumento dos impostos sobre os lucros poderia talvez ser mais facilmente aliado a concessões especiais para novos investimentos (por exemplo do género do sistema sueco de fundos de investimento) de modo que o estímulo à poupança proveniente de lucros seja conjugado com o estímulo ao investimento.

As políticas expansionistas directas adoptadas pelo Governo referir-se-ão principalmente ao sector da construção civil. O sector da construção civil deveria ser alargado e apoiado pelo Governo. São necessários, para a manutenção da actividade, programas intensivos para aumentar a construção de habitações, hospitais, estradas, escolas, etc. Há enormes necessidades deste tipo de construções em Portugal e há recursos disponíveis em mão-de-obra e materiais. Mas certamente que há limitações neste campo para a obtenção de resultados rápidos (falta de iniciativa, projectos ...).

Assim, o sector público não pode resolver, por si só, os problemas de emprego e desenvolvimento. A resposta positiva do sector privado é muito necessária. E aqui deparo com o conceito-chave: a confiança.

Na Suécia, o Governo socialista, em épocas de grandes problemas económicos, procura ansiosamente a cooperação e o conselho dos homens de negócios mais importantes que se mostrem responsáveis e compreensivos. Deveria acontecer o mesmo em Portugal. Este país tem sem dúvida uma grande insuficiência de talento de chefia e de administração e há por isso grande necessidade de mobilizar todos os recursos dessa natureza.

Certamente que existem pontos de vista políticos divergentes acerca do que deveria ser o sistema económico e social em Portugal; qual o grau de socialização, qual o grau de intervenção do Governo e de regulamentação da iniciativa privada que deveria existir. Mas estes são, na sua maioria, problemas a longo prazo. Por agora é necessário fazer com que a economia portuguesa, tal como existe presentemente, funcione tão eficientemente quanto possível durante os próximos 3-4 anos. O Governo português é tão forte que não necessita de ser - e não pode permitir-se sê-lo - negativo e desconfiado para com os homens de negócios mais proeminentes do sector privado. Deveria ser instituída uma organização para conselho e cooperação mútuos.

A minha conclusão é que o grande sector privado da economia portuguesa na indústria e no comércio deveria receber uma garantia de confiança por parte do Governo sob a forma de uma declaração de projectos a curto prazo para o funcionamento da economia. Um conjunto de medidas de estabilização conformes com as directrizes aqui sugeridas poderia constituir uma base para o efeito. A iniciativa privada tem de ser mobilizada e estimulada no sentido da produção, do investimento e da exportação, sob condições definidas pelo Governo. As regras do jogo para as empresas privadas têm de ser estabelecidas. Tal declaração de objectivos e projectos não exclui, evidentemente, nem deverá fazê-lo, uma nova concepção de um planeamento por parte do Governo com novos organismos e entidades públicas para tratar de problemas urgentes. Considero necessária a criação de um Conselho de Investimento para a coordenação de grandes investimentos públicos e privados assim como de uma Companhia "Holding" Estatal para assumir a gerência de uma quantidade limitada da produção privada estratégica. O espírito desta expansão do Governo deveria ser positivo e cooperativo em relação à comunidade económica. Como sinal de retorno a condições mais normais, a bolsa poderia ser reaberta mas, naturalmente, apenas como uma pequena parte do programa de conjunto. As razões e objectivos de tal programa de conjunto, com toda a sua profusão de novas medidas, deveriam ser bem explicados ao público. O novo programa deveria ser estabelecido em termos de boa compreensão tanto com os sindicatos como com o sector comercial.