

João Ferreira do Amaral

## 1. Crise e desenvolvimento económico

As vicissitudes por que têm passado a economia mundial e a economia portuguesa têm, de certo modo, afastado das nossas preocupações imediatas a problemática do desenvolvimento económico.

Com efeito, apesar de se falar muito de que a nossa crise é uma crise estrutural, de que não haverá processo de resolver os problemas conjunturais se não resolvermos os estruturais, a verdade é que na prática do dia-a-dia predominam, afinal, as preocupações imediatas da sobrevivência. É perfeitamente normal quando a economia se encontra afectada por uma crise profunda.

É verdade, também, que em todas as crises existe um factor psicológico importante que tende a considerar sempre a crise em que se está como sendo a pior, para a qual não há saída, etc ... Interrogações sobre «a viabilidade do País» constituem um exemplo deste tipo de atitudes, cuja ocorrência é, também, comum numa situação de depressão económica.

É por isso que talvez valha a pena voltar um pouco atrás e recordar que, hoje como sempre o nosso problema é o do desenvolvimento económico, isto é, de baixo nível de vida, de atraso cultural e de atraso tecnológico. E a questão deve, pois, ser posta em termos de saber como é possível sair deste baixo nível de desenvolvimento com as restrições impostas pela crise actual. Lembremos algumas destas condicionantes:

Do ponto de vista *económico/financeiro* a mais importante é indubitavelmente, a da dívida externa que atinge 60% do Produto Interno Bruto e que condiciona, obviamente, as possibilidades de crescimento futuro. Mas temos também um processo inflacionista de cerca de 30% ao ano e um desemprego que atinge cerca de 11% da população activa. Para além disso, persiste também um desequilíbrio significativo nas finanças públicas e também em muitas empresas privadas que se encontram descapitalizadas, isto é, onde o capital alheio - nomeadamente o bancário - representa uma percentagem demasiado elevada do total de capital utilizado pela empresa. As dificuldades das empresas nesta situação transmitem-se, assim, facilmente ao sector bancário o que aumenta o risco de rotura de todo o sistema financeiro.

Mas a crise é também *social*, com uma grave quebra dos padrões de vida em vários estratos da população, nomeadamente desempregados e trabalhadores com salários em atraso, com a perversão de comportamentos de alguns empresários que utilizam as empresas para transferências ilegais de capitais com grandes transferências de rendimentos e riqueza a favor de indivíduos que controlam actividades produtivas ou não em economia subterrânea, etc .. Talvez mais significativo é o facto de se ter generalizado uma grande tolerância por estes comportamentos ilegítimos, considerando-se hoje quase normal, por exemplo, a passagem de cheques sem cobertura ou a fraude fiscal.

A situação de partida não é, assim, famosa. Contudo, creio que vale a pena continuar a apostar no desenvolvimento económico, embora no desenvolvimento económico *possível*. Dentro deste entendimento, analisaremos seguidamente o que poderá ser uma das componentes fundamentais do desenvolvimento - o crescimento económico - dentro das condicionantes que foram expostas.

## 2. O crescimento económico e as condicionantes presentes

Face à situação actual, é evidente que será fundamental, em primeiro lugar, tornar a estrutura produtiva menos dependente do exterior, o que é tanto mais necessário quanto é um facto que devemos contar, para o futuro, com encargos acrescidos da dívida externa e com um declínio das remessas dos emigrantes devido ao grande decréscimo que a emigração vem sofrendo desde 1974. Como é sabido, foram as remessas dos emigrantes que, na década de sessenta, permitiram sustentar um processo de crescimento sem recurso à dívida externa.

Assim, dificilmente o desenvolvimento económico português, para os próximos anos, poderá ter objectivos ambiciosos do ponto de vista do nível de vida. Antes se deverá ter em conta que grande parte dos recursos terá de ser desviada para a modernização do aparelho produtivo.

É no entanto possível evitar que esta modernização seja obtida com maiores sacrifícios dos estratos de menores rendimentos.

Mas mesmo estes objectivos limitados não poderão ser conseguidos facilmente, antes exigindo uma intervenção consequente e a vários níveis da política económica.

Face à experiência do passado recente parece certo que não será possível avançar para um processo de modernização apenas com os instrumentos próprios da política macroeconómica, isto é, com actuação típica da política macroeconómica de cariz liberal, que se limita, através da macroeconomia, a criar um ambiente considerado propício ao funcionamento dos agentes económicos. Efectivamente, para além de criar um ambiente macroeconómico propício, a política económica deve também intervir *directamente* o que, como veremos aponta para a necessidade de planeamento económico.

Não obstante, não sendo suficiente por si só, a política económica é necessária, justificando-se assim que comecemos pela análise dos seus instrumentos.

## 2.1 Actuação do ponto de vista macroeconómico

No que respeita aos instrumentos de actuação macroeconómica importa, em primeiro lugar, referir a necessidade de reabilitar as *finanças públicas* enquanto instrumento de política económica. Com efeito, tem-se verificado nos últimos anos que as finanças públicas, na grande maioria dos casos, mais que um instrumento se tem transformado numa consequência da evolução da economia. Isto verifica-se, por exemplo, no facto de a execução orçamental ficar, em geral, muito longe do que tinha sido programado.

Esta reabilitação das finanças públicas exige um programa a médio prazo que, por etapas, vá promovendo as alterações fiscais, a generalização da programação geral, etc. Exige, por outro lado, um muito maior controlo da execução orçamental quer a nível político quer a nível técnico. Finalmente, deveria começar a exigir, progressivamente, às empresas públicas, a remuneração do capital estatutário de acordo com a Lei, ainda que algumas destas empresas - por prestarem serviço público - venham a ser subsidiadas, mas em montantes previamente acordados e só nestes.

No que respeita a um segundo instrumento, a *taxa de câmbio*, não há razão, para o futuro, e dado o bom nível da nossa competitividade externa, para obter, através da desvalorização, mais do que a simples compensação entre o ritmo das inflações interna e internacional.

Efectivamente, não se vê necessidade, sob o ponto de vista dos custos face aos preços de venda, de beneficiar ou prejudicar o sector exportador em relação ao sector da produção interna, o que significa que não haverá, no médio prazo, necessidade de uma desvalorização real, isto é, de uma desvalorização superior à tal compensação dos ritmos interno e externo de aumentos de preços.

Finalmente, parece essencial definir uma *política de rendimentos* que praticamente não tem existido entre nós. Esta política de rendimentos reveste-se de tanto maior urgência quanto é certo que, conforme se disse, não se poderá ter objectivos muito ambiciosos no que respeita a nível de vida e portanto se devem evitar as grandes transferências de rendimentos e, principalmente, evitar a degradação dos estratos de menores rendimentos. Os problemas fiscais, das rendas de casa, a subsidiação de bens, do subsídio do desemprego e das transferências da Segurança Social, deveriam, assim, ser vistos numa óptica integrada, o que até agora não tem sido feito e dar lugar a programas de actuação finalizados. É provável que, gastando os mesmos recursos, seja possível obter uma melhoria acentuada do ponto de vista de objectivos de justiça social. O que não é admissível é deixar a solução do problema aos chamados mecanismos de mercado que, no nosso País, serão sempre sistematicamente violados.

Para além destes instrumentos de actuação macroeconómica, será necessário prever acções de índole sectorial, quer sejam directas quer sejam de apoio e estímulo.

## 2.2 Instrumentos de actuação sectorial directa

São os instrumentos típicos de actuação do planeamento económico e deverão traduzir-se em programas de actuação finalizados e, principalmente, susceptíveis de controlo de execução. Se tem faltado programação à nossa política económica, mais falta ainda se tem notado no controlo da execução daquilo que é programado.

São susceptíveis de serem elaborados e representam certamente prioridades a concretizar, programas nos seguintes domínios:

- extensão rural
- comercialização de produtos agrícolas
- redimensionação das explorações rurais
- conservação e alargamento do património florestal e desenvolvimento das indústrias e outras actividades a jusante
- renovação da frota pesqueira
- exploração dos recursos mineiros
- conservação e diversificação de energia
- renovação da marinha mercante

Como se verifica, programas deste tipo são essenciais para conseguir uma menor dependência externa e, pode dizer-se que, com algumas excepções o fundamental ainda está por fazer. O problema tem que ver basicamente com uma degradação política e administrativa, ao longo de vários anos, dos instrumentos de programação.

É também patente que alguns destes programas, nomeadamente os ligados à agricultura e silvicultura são inseparáveis de uma óptica regional, o que aponta para uma ligação intersectorial em cada região, ligação que só uma perspectiva de planeamento económico pode assegurar. E tempo da regionalização ser encarada também do ponto de vista de produção e não só de redistribuição de rendimentos. Também conviria frisar que estes programas não deveriam ser meras listagens de projectos de investimento, porque muitas das acções mais relevantes referem-se a outros domínios de actuação. Contudo, existirá sempre a necessidade de estabelecer uma orientação clara da *estratégia de investimento* do Sector Empresarial do Estado (e também de alguns domínios do Sector Público Administrativo) em que deverão constar as opções de médio prazo correspondentes ao cenário macroeconómico que a política macroeconómica tentará prosseguir.

### 2.3 Intervenção sectorial indirecta

Para além das acções directas a política macroeconómica terá necessariamente de prever acções sectoriais indirectas, isto é, de apoio e estímulo. Exemplos de acções deste tipo com incidências relevantes no crescimento económico seriam:

- apoio às exportações na conquista de novos mercados, o que implica actuações concertadas no domínio diplomático, comercial e financeiro que, muitas vezes têm faltado ou não têm sido coordenadas
- incentivos à reestruturação de certos sectores tradicionais (o caso dos têxteis é um exemplo) dentro do objectivo de modernização da estrutura produtiva
- incentivos à inovação tecnológica
- apoios à aquisição interna de bens de equipamento. A indústria nacional de bens de equipamento é uma das que mais nos interessará desenvolver e, para isso, será necessário garantir a sua adequação ao mercado interno, o que passa por um diálogo produtores/investidores que não tem existido na medida suficiente
- programas de formação profissional.

Estas acções indirectas podem tomar diversas formas como incentivos fiscais, incentivos financeiros, subsídios, coordenação de acções administrativas, incentivo ao diálogo, etc. .. No caso de incentivos fiscais ou financeiros é necessário que o sistema a adoptar seja simples e, principalmente *controlável*, isto é, que em cada momento se possa avaliar se os recursos gastos estão em correspondência com as melhorias obtidas de acordo com os objectivos.

Face a estas possibilidades de actuação cabe perguntar por que razão, ao longo destes dez anos pouco se tem avançado na direcção correcta em muitos dos domínios apontados.

Para além de restrições financeiras importantes, em grande parte originadas pelo atraso nas decisões de política económica, existiu muitas vezes um bloqueamento político/administrativo que, apoiando-se numa ideologia liberal, inadequada a um país pequeno e com a tradição histórico/cultural do nosso, conduziu a uma total ineficiência na adaptação às novas condições de funcionamento da economia internacional.

Ao contrário do que certa ideologia liberal simplista tenta fazer crer, a intervenção do Estado não é irracional; é até fundamental para se conseguir um processo de ajustamento rápido que conduza às possibilidades de um crescimento equilibrado entre os diversos sectores e regiões do País. Num país com a nossa dimensão e a nossa tradição, deixar funcionar apenas os mecanismos de mercado significa deixar a economia ser dominada por uma pequena minoria de especuladores e, em última análise, por centros de decisão estrangeiros.