

CAPITULO 2ENQUADRAMENTO MACROECONOMICO - POLITICAS

No capítulo anterior ficaram apontadas algumas das debilidades e potencialidades da economia portuguesa. A correcção estrutural das primeiras e o aproveitamento das segundas requerem uma estratégia de médio prazo centrada em políticas macroeconómicas e sectoriais visando o reforço da capacidade produtiva da economia e assim potenciando o aumento da produção de bens transaccionáveis internacionalmente.

A definição e a aplicação desta estratégia não poderão ser desligadas do enquadramento internacional em que nos situamos nem da evolução previsível desse enquadramento. Ou seja, o facto de Portugal ser um país membro da CEE implica por um lado uma disponibilidade acrescida de meios financeiros utilizáveis no processo de ajustamento estrutural mas, ao mesmo tempo, impõe limitações à utilização de alguns instrumentos de política económica. Além disso, há que conciliar a estratégia de desenvolvimento nacional com o objectivo de realização do mercado interno comunitário nos períodos ante e pós-1992.

Este tipo de envolvente significa que os objectivos de médio prazo para a economia portuguesa serão necessariamente diferentes dos que seriam recomendáveis se se tratasse de uma economia fora do espaço comunitário ou fora do contexto do mercado único. O grau de abertura da nossa economia - já de si muito elevado - será provavelmente reforçado e é nesse presuposto que a definição dos objectivos e das políticas deverá assentar.

Os três anos decorridos após a adesão corresponderam já efectivamente a um reforço do grau de abertura da economia e os objectivos do PCEDED não poderão deixar de ter em conta a nova base de partida criada e as próprias diferenças no que diz respeito às metas definidas para o espaço económico comunitário.

Assim sendo, é provável que a redução do défice da balança de bens e serviços venha a ser menos acentuada do que o seria em diferentes condições. A impossibilidade do estabelecimento de qualquer restrição ao fluxo de comércio, a par de relativa indisponibilidade de utilização da política cambial aconselham a adopção de hipóteses prudentes neste domínio. No entanto, tal constatação reforça a necessidade de manutenção de um estreito controlo sobre o défice da balança externa portuguesa, pois atingir 1992 com dificuldades neste domínio seria um ponto de partida inaceitável para as condições do mercado único europeu. Tal facto reforça ainda a necessidade de uma utilização exaustiva mas criteriosa dos fundos comunitários que, dada a injeção de rendimento que representam, terão de contribuir efectivamente para o reforço da capacidade competitiva da economia e para a boa afectação de recursos. De contrário traduzir-se-iam em grande medida numa deterioração da balança de pagamentos, agravada pelo facto de reduzirem o espaço para outras fontes de financiamento do investimento produtivo.

É, assim, essencial manter a balança de transacções correntes em níveis controlados que, a par do previsível reforço do investimento directo estrangeiro, permitam a continuação do decréscimo dos níveis relativos da dívida externa.

Ao mesmo tempo que se evitam défices não toleráveis nas balanças externas, a estratégia definida no PCEDED deverá criar

condições para que aquelas se tornem menos vulneráveis às flutuações da conjuntura internacional e para que a economia portuguesa possa encarar a implementação do mercado único europeu em condições de competitividade acrescida.

Elemento central desta estratégia, a nível macroeconómico será o investimento corrector das deficiências da estrutura produtiva, associado à moderação dos custos salariais e à progressiva diminuição do défice do Sector Público. E, para além da necessidade de manter boas taxas de investimento -presentemente dispomos já de uma das mais elevadas da Europa -será essencial assegurar a sua boa afectação, de molde a elevar a reprodutividade da formação de capital fixo.

Este é um aspecto que é exigido quer pela racionalização da afectação de recursos financeiros (escassos) quer pela necessidade de moderação do crescimento da procura interna determinada pelo objectivo de controlo do equilíbrio externo. Neste domínio merece especial relevo a importância da moderação do consumo privado, dadas as suas implicações sobre dois outros objectivos centrais na estratégia do PCEDED: a redução da inflação e o controlo e correcção do défice externo. Sobre este último, o consumo actua pelas importações que induz e pelo desvio mercado interno versus mercado externo que provoca na resposta à procura global da parte das empresas nacionais.

Uma estratégia deste tipo - significando um crescimento seguro mas controlado da economia - permitirá uma melhoria muito acentuada dos indicadores externos, sendo então possível estabelecer uma meta para a dívida externa na ordem dos 30% do PIB em 1994 (indicador que em 1985, se situava em cerca de 80%), mantendo um nível confortável de reservas cambiais.

Ao mesmo tempo, será possível conciliar a redução da inflação e a modernização da economia com uma taxa de desemprego na ordem dos 6%, e que é já muito inferior ao valor médio da Comunidade Económica Europeia. Estará o País, então, aproximado da situação de "pleno-emprego".

Do exposto se depreende que as políticas económicas terão de ser definidas de molde a garantir a moderação da procura interna, o reforço da rentabilidade das empresas e da eficiência dos seus investimentos, e a deslocação competitiva da oferta interna para o sector dos bens transaccionáveis internacionalmente. Conhecidas as limitações da utilização da política cambial para assegurar este último objectivo, torna-se essencial uma adequada articulação das políticas monetária, orçamental e de rendimentos que sejam convergentes na realização dos objectivos propostos.

Em suma, são as seguintes as balizas e metas tendenciais do PCEDED:

- . BTC Sempre abaixo de 5.5% do PIB
- . Dívida externa Decréscimo do nível relativo
- . Taxa de desemprego Não superior a 6%.
- . Taxa de inflação: Aproximação à média da CEE
- . Necessidades de financiamento do Sector Público:
próximo dos 6% em 1992

Uma opção de tipo diferente - por exemplo no sentido de uma maior expansão da procura interna - arrastaria o risco de criação de desequilíbrios profundos e duradouros da balança externa, de recuperação difícil nas condições do mercado único europeu, já que então será mais reduzida a margem de actuação das políticas nacionais.

A evolução interna e externa veio entretanto a conferir mais forte prioridade a dois objectivos de equilíbrio macroeconómico interno (aliás estreitamente relacionados entre si): a redução da inflação e das necessidades de financiamento do Sector Público. De facto, a adopção pela Comunidade Económica Europeia do mercado único europeu de que uma das componentes centrais é a liberalização total dos movimentos de capitais, arrasta a necessidade absoluta de atingirmos 1992 em condições de ter uma política cambial estável. O que significa a convergência da nossa taxa de inflação para a média comunitária. Conseguir este objectivo sem que o ónus recaia inteiramente na política monetária - que se reflectiria em primeira linha no investimento - implica um recurso articulado às políticas orçamental e de rendimentos. Assim, a política orçamental terá de assegurar a difícil conciliação entre a indispensável redução do peso relativo dos défices públicos e a mobilização de fundos para os investimentos de modernização, a reforma da administração pública e o financiamento do Estado em condições de mercado. Residirá aqui provavelmente o maior desafio da política económica nos próximos anos. Do sucesso da política orçamental dependerá largamente a realização das condições de convergência e a preservação dos principais equilíbrios macroeconómicos que permitam encarar com segurança as condições do mercado único europeu e aproveitar inteiramente das suas vantagens potenciais.

Através de uma efectiva **política de rendimentos** espera-se conseguir uma evolução dos custos de trabalho por unidade produzida que dispensa a **política cambial** de desempenhar um papel tão activo na manutenção da competitividade externa como desempenhou no passado. A moderação salarial, em conjugação com uma maior flexibilidade no mercado de trabalho, facilitará a realização de novos investimentos e

a criação de empregos, designadamente para compensar os que se perderão nos processos de reestruturação da agricultura e da indústria tornados mais prementes pela integração na CEE.

Por sua vez, a **política de redução do défice orçamental**, aliada ao reforço da capacidade de autofinanciamento das empresas públicas, é fundamental para, no quadro de uma **política monetária desinflacionária**, diminuir a absorção de recursos financeiros pelo sector público. Conseguir-se-á deste modo uma maior disponibilidade de financiamento para o sector privado e uma taxa de juro real menor do que a que prevaleceria se assim não fosse.

A política monetária deverá, porém, evitar expansões excessivas da economia, e, ao mesmo tempo, permitir um crescimento sustentado do investimento produtivo.

Finalmente, as políticas sectoriais melhorarão a eficiência do investimento e da afectação dos recursos em cada sector de actividade. No entanto, os benefícios dessas políticas específicas seriam limitados se as mesmas não estivessem correctamente enquadradas numa política macroeconómica coerente como aquela que resumidamente se apresenta para cada uma das suas componentes.

1. POLITICA ORÇAMENTAL

A redução do défice orçamental do SPA assume a natureza de variável determinante para o ajustamento estrutural da economia portuguesa e para a adaptação às condições do Mercado Único Europeu, uma vez que a persistência e o elevado valor atingido pelo défice [11% do PIB em 1985] têm contribuído, de forma significativa, para o desequilíbrio da balança comercial e para os elevados níveis de inflação, impondo restrições à utilização dos instrumentos de política monetária e cambial.

A redução, para níveis aceitáveis, de um défice orçamental da dimensão referida, só é possível num horizonte temporal alargado -- **em 1992, o défice global do SPA relativamente ao PIB deverá situar-se em valores próximos dos 5%** - e num quadro de uma política orçamental de rigor, orientada simultaneamente para o aumento das receitas e contenção das despesas, embora com graus de intensidade diferentes, e para a absorção produtiva dos fundos estruturais comunitários, do PEDAP e do PEDIP.

Do lado das **receitas**, deve notar-se que não é recomendável o aumento de carga fiscal sobre os contribuintes cumpridores, o que não significa que não se possa e deva aumentar as receitas pelo combate à fraude e evasão fiscais e pelo alargamento das bases de incidência tributária.

Todavia, o facto de a tributação sobre os rendimentos do trabalho -- quer a que está a cargo das empresas, quer a suportada pelos trabalhadores -- ser penalizante do emprego e, numa perspectiva de competitividade da economia portuguesa, representar uma parcela importante dos custos unitários de produção, aconselha o não agravamento da imposição sobre aqueles rendimentos.

Por outro lado, o lançamento do imposto único sobre o rendimento, incidente sobre uma base mais alargada do que os impostos cedulares e concebido por forma a limitar a fraude e evasão fiscais, deverá permitir um aumento gradual da receita.

Por fim, a introdução de novos processos de gestão do património público, visando aumentar a sua rendibilidade, quer ao nível das taxas mínimas de remuneração dos capitais investidos, quer vendendo património imobiliário dispensável, aumentará as receitas do Estado.

Assim, as medidas de política a promover assentarão nos seguintes princípios:

- . Não agravar a tributação sobre os rendimentos do trabalho e da empresa;
- . Aumentar as receitas fiscais por alargamento da base tributária e por redução do grau de incumprimento das obrigações fiscais;
- . Continuar os processos de recuperação de impostos e contribuições em atraso;
- . Garantir níveis adequados de remuneração aos capitais próprios das empresas de propriedade pública;
- . Alienar património imobiliário dispensável mesmo o pertencente a organismos públicos civis e militares com autonomia, nomeadamente para contrapartida de investimentos públicos e de amortização da dívida;
- . Actualizar as taxas devidas pelos serviços públicos prestados, reforçando-se a componente de autofinanciamento dos respectivos organismos ou integrando na receita fiscal aquelas que pela sua natureza devam ser cobradas pelo Estado.

Por sua vez, as **despesas** públicas apresentam grande rigidez, visto as principais componentes serem relativamente incompressíveis. De facto, em termos de indicadores e tomando como referência os valores do Orçamento do Estado para 1989, o conjunto das despesas constituído pelos encargos com pessoal, juros e transferências representa cerca de 85% do total das despesas correntes o que, atendendo à natureza dos gastos referidos, dá ideia do limitado campo de manobra da gestão das despesas públicas. Anote-se também que parte significativa das transferências se destina ao Serviço Nacional de Saúde, à Segurança Social e às Autarquias Locais ou à cobertura de despesas com o pessoal de serviços autónomos.

Em termos de futuro, com o previsível aumento da proporção da população idosa e a efectiva extensão da escolaridade obrigatória, é de admitir que continue a crescer a percentagem das despesas com a educação, saúde e segurança social. Por outro lado, haverá que reforçar a componente investimentos públicos em infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento, até como complemento dos recursos provenientes dos Fundos Comunitários.

Neste enquadramento, a redução do défice, no domínio das despesas, exige uma forte contenção das despesas correntes, designadamente para permitir a sustentação do investimento público e ainda proporcionar alguns incentivos ao investimento privado.

A limitação das despesas correntes, no que respeita aos encargos com o pessoal, passará por um rigoroso controlo de admissões na função pública, sem prejuízo do reforço da componente técnica dos serviços, exigível para a modernização da Administração Pública. Modernização imprescindível para que o sector público se desburocratize e adquira a capacidade técnica necessária ao desempenho da função que lhe cabe, com nível superior de produtividade específica.

A limitação das despesas exige, ainda, uma reformulação dos métodos e processos de gestão e controle orçamentais, susceptíveis de eliminar gastos desnecessários e melhorar a eficácia dos serviços. Neste sentido está na fase final de preparação a reforma Orçamental e da Contabilidade Pública, assente nos seguintes princípios:

- Consagração de um amplo sistema de desconcentração administrativa, mediante a eliminação dos serviços simples ou dependentes e a adopção de um novo modelo-tipo de serviço ou organismo da Administração Central, ao qual será atribuída autonomia administrativa.

- Redução drástica do número de serviços e fundos autónomos - a atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira só poderá fazer-se a título absolutamente excepcional, quando os serviços gerarem receitas próprias no mínimo de 2/3 das suas despesas totais e, cumulativamente, esse regime fôr o mais adequado para a sua gestão.

- Alteração profunda da estrutura do Orçamento do Estado: ele será essencialmente constituído pelas dotações que nele forem inscritas a favor dos serviços com autonomia administrativa e será organizado por programas e actividades;

- Aperfeiçoamento das garantias de cumprimento dos princípios e regras orçamentais da unidade e universalidade e não consignação, que resultará desde logo das medidas tomadas quanto ao regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central e, designadamente, da redução drástica do número de serviços e fundos autónomos;

- Revisão dos códigos de classificação orçamental e desenvolvimento da aplicação (já iniciada) de técnicas avançadas de gestão orçamental;

- Consagração de um sistema coerente e eficaz de controlo orçamental sucessivo, destinado a fiscalizar a conformidade legal e regularidade financeira das despesas efectuadas;

- Adopção de um sistema efectivo de responsabilização pela execução orçamental;

- Nova e completa regulamentação das regras gerais referentes às receitas e despesas públicas;

- Adopção de novos sistemas da Contabilidade adequados à melhor gestão dos serviços e organismos da Administração Central (contabilidade unigráfica, de caixa e de compromissos, para os serviços e organismos com autonomia administrativa, e contabilidade digráfica, moldada no POC ou plano de contas equivalente, para os serviços e fundos autónomos);

- Profunda reforma das Contas Públicas (nova Conta Geral do Estado, novas contas mensais e grandes alterações das contas dos serviços e fundos autónomos).

Por outro lado, as restrições orçamentais existentes não autorizam que as empresas públicas recorram exclusivamente ao Orçamento como fonte de financiamento do necessário reforço dos seus capitais próprios. Haverá, pois, que recorrer a outras fontes, nomeadamente à emissão de Títulos de Participação, sempre que existam condições para o efeito, e à transformação de algumas empresas em Sociedades de Capitais Públicos e, em certos casos, em Sociedades Anónimas de Economia Mista. Além disso, a privatização de algumas EP's permitirá - para além dos motivos de racionalidade económica inerentes - obter recursos aplicáveis quer na redução da dívida pública quer no saneamento financeiro de outras EP's.

Não obstante a principal orientação da política orçamental ser no sentido da redução do défice global a níveis comportáveis, esta política não deixará de apoiar o investimento produtivo.

Neste sentido e, como se referiu, sem prejuízo dos investimentos públicos de apoio ao desenvolvimento económico e indispensáveis ao integral e bom aproveitamento dos Fundos Comunitários, serão adoptadas medidas fiscais de incentivos à constituição de poupanças e à sua adequada aplicação.

Finalmente, no que respeita ao financiamento do défice orçamental, será mantida a orientação em curso, segundo a qual o Estado se financiará predominante e directamente no mercado às taxas de juro por este determinadas. Pretende-se, assim, atribuir ao financiamento do Estado o seu verdadeiro custo e, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais e facilitar a transição para formas indirectas de controlo monetário.

2. REFORMA FISCAL

O financiamento das despesas públicas faz-se basicamente através dos impostos, dos rendimentos patrimoniais do Estado e de empréstimos. A utilização do chamado imposto inflacionário que, não sendo propriamente uma forma de financiamento explícita, tem efeitos altamente negativos na equidade e eficiência fiscais, está presentemente posta de lado. Por sua vez, o recurso a empréstimos, para além de contribuir, de algum modo, para o "crowding-out" do investimento privado, implica a necessidade de maiores impostos no

futuro para fazer face ao serviço da dívida pública. Daí que o meio de financiamento mais seja através dos impostos propriamente ditos.

O sistema fiscal tinha-se tornado cada vez mais complexo e desajustado da realidade económico-social do País, designadamente porque a preocupação dominante e quase exclusiva das alterações nele introduzidas tinha sido o aumento das receitas fiscais. Estas, incluindo as contribuições para a Segurança Social, tinham crescido mais por efeito de medidas discricionárias -- principalmente aumento de taxas -- combinadas com a ausência ou insuficiência de indexação do que pela acção de factores que tivessem contribuído para o aumento da elasticidade subjacente do sistema fiscal. A maior parte das receitas provinham de impostos sobre a despesa - v.g. imposto sobre o valor acrescentado (e antes imposto de transacções) e imposto sobre os produtos petrolíferos -- e impostos e contribuições sobre os rendimentos salariais.

A base tributária do sistema fiscal também comportava algumas limitações que prejudicavam o nível de receita, a equidade e eficiência do sistema. A introdução do imposto sobre o valor acrescentado em 1986 melhorou alguns desses aspectos ao alargar a base de tributação, excluindo embora certos produtos por razões de equidade, e ao alterar o modo de tributação, o que contribuiu para reduzir a evasão fiscal. Por outro lado, a sujeição a impostos a partir de 1988 dos vencimentos dos funcionários públicos e dos rendimentos provenientes da agricultura também contribuiu para o alargamento da base tributária. Esta era, no entanto, consideravelmente reduzida, por via de uma multiplicidade e dispersão de benefícios fiscais (isenções, deduções especiais à matéria colectável, etc.) os quais, além de constituírem um factor de

instabilidade e de falta de coerência nos regimes legais, afectavam o princípio da igualdade e originavam vultuosas perdas de receita fiscal, porventura sem cabal justificação ou eficácia económico-social. Impunha-se, pois, racionalizar o sistema de incentivos de modo a que os seus benefícios excedam não só os seus custos, em termos de receita fiscal sacrificada (ou despesa suportada no caso de participações financeiras directas), como também reduzir eventuais distorções na equidade fiscal e na eficiência na afectação dos recursos.

A complexidade do sistema, agravada pela sua estrutura cecular, aliada a algumas dificuldades da Administração Fiscal, designadamente a sua capacidade para fazer cumprir as obrigações fiscais, tinham levado a uma deficiente distribuição da carga fiscal entre contribuintes, potenciais e efectivos, resultando que o elevado peso daquela sobre os contribuintes cumpridores tinha sérias consequências sobre o comportamento da actividade económica.

Os impostos alteram os incentivos dos agentes económicos na margem, fazendo com que evitem as actividades mais tributadas em favor de outras e, por essa via, podem contribuir para a redução de oferta e procura de recursos produtivos e ainda para a sua afectação a actividades porventura menos produtivas.

A forte tributação do factor trabalho, para além de provocar injustiças na distribuição de rendimento, prejudica a criação de empregos - uma vez que encarece o custo do trabalho relativamente ao de outros factores - e a própria competitividade externa da economia.

A Reforma Fiscal, na vertente tributação directa do rendimento, contribuirá para os objectivos do PCEDED, na medida em que introduz maior equidade no sistema fiscal e melhor afectação dos recursos, sem redução das receitas fiscais.

Como princípios fundamentais dessa reforma destacam-se os seguintes:

- . **Tributação em imposto único do rendimento**, consistindo na substituição dos impostos cedulares anteriormente existentes -- imposto profissional, contribuição industrial, imposto sobre a indústria agrícola, imposto de capitais, imposto complementar, imposto de mais valias e contribuição predial -- por dois únicos impostos: o **imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)** e o **imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)**.
- . Criação de um **imposto sobre o património (Contribuição Predial Autárquica)** incidente sobre todos os prédios.

- . **Alargamento da base de incidência e redução das isenções**, concretizado na inclusão de novos contribuintes, na extensão da noção de lucro aos incrementos patrimoniais e na redução drástica do campo dos benefícios fiscais. Como este último domínio era um dos aspectos mais criticáveis do anterior sistema tributário português, prevê-se que a concessão de benefícios fiscais seja feita apenas em casos excepcionais, rigorosamente justificados e com carácter temporário.

O **Estatuto dos Benefícios Fiscais** cujos princípios fundamentais são: a estabilidade, de modo a garantir aos contribuintes uma situação duradoura, clara e segura, a moderação na sua atribuição e a garantia de continuação dos benefícios concedidos ao abrigo da anterior legislação, procurará essencialmente incentivar o reinvestimento de mais-valias mobiliárias, o investimento e o capital de risco (incentivos às sociedades de desenvolvimento regional, sociedades de capital de risco, sociedades de fomento empresarial e bancos e sociedades de investimento) e a poupança.

- . **Eficiência económica e moderação tributária**, traduzida na fixação de taxas em níveis relativamente moderados (a taxa marginal mais elevada em IRS é 40%), possível pelo alargamento da base tributária e compatíveis com a necessidade de competitividade internacional da economia portuguesa e ainda com o combate à evasão fiscal. Estabelece-se, assim, o princípio da progressividade no imposto sobre as pessoas singulares com 5 escalões de rendimento tributável, embora relativamente branda, enquanto no imposto sobre o rendimento das pessoas

colectivas se adopta o princípio da taxa proporcional (36.5%). Por outro lado a necessidade de desenvolver o mercado financeiro e a melhoria na adectação de recursos levou à adopção de um sistema de integração parcial entre o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas com vista a atenuar a dupla tributação económica dos lucros colocados à disposição dos sócios.

- . **Equidade**, implicando que deixem de ser tributados alguns dos estratos de rendimentos mais baixos, ao mesmo tempo que o objectivo de desagravar a situação fiscal do agregado familiar aconselhou um regime de tributação que atenua o efeito da acumulação dos rendimentos em sistema de taxas progressivas.
- . **Tributação dos rendimentos efectivos**, com a introdução de uma forma mais generalizada do princípio da tributação dos rendimentos reais e efectivos, beneficiando da experiência colhida com a tributação do grupo A da Contribuição Industrial.
- . **Simplificação Administrativa**, princípio fundamental de orientação para a definição do sistema, consubstanciado num número reduzido de escalões no imposto sobre as pessoas singulares, 5 escalões de rendimento tributável sucedem a 11 escalões no imposto complementar, secção A, desdobrados por tabelas distintas e sobrepostas a um número variável de escalões de impostos parcelares (11 no imposto profissional), na apresentação anual de uma única declaração de rendimentos, e na máxima utilização da

informática, dos correios e do sistema bancário, quer na fase de entrega de declarações, quer na do pagamento do imposto, reduzindo-se assim ao mínimo as perdas de tempo do contribuinte e da Administração.

Espera-se, pois, que completando a Reforma Fiscal iniciada com o imposto sobre o valor acrescentado, que corrigiu grandes deficiências do sistema de tributação indirecta anteriormente existente, a introdução do **imposto único sobre o rendimento**, nas suas duas vertentes, permita suprimir os factores de injustiça fiscal prevalectes, contribua para dinamizar a constituição de poupanças e a sua correcta afectação ao financiamento do investimento produtivo, elimine a fraude e evasão fiscais e constitua instrumento de promoção da expansão da actividade económica e do aumento do emprego.

3. POLITICA MONETARIA E SISTEMA FINANCEIRO

A política monetária constitui um instrumento fundamental de gestão da procura. Dada a reduzida dimensão do mercado financeiro os limites ao crédito bancário têm afectado directamente grande parte do financiamento da economia. Essa mesma característica é também uma das razões da elevada substituíbilidade, no curto prazo, entre a poupança interna e a poupança externa: em período de criação excessiva de moeda de origem interna (crédito), os activos monetários nacionais são em parte convertidos, quer em activos denominados em moeda estrangeira, quer em bens duradouros, com elevado conteúdo importado. Não surpreende, pois, que nos processos de ajustamento externo da economia portuguesa se tenha acentuado o grau de restritividade da política monetária. Contudo, o prolongado e intenso recurso ao controlo administrativo das taxas de juro e do crédito, para fazer face ao

défice externo, gerou desequilíbrios e desajustamentos no mercado e nas instituições de crédito que aconselham um processo de transição prudente para novas formas de controlo monetário.

A finalidade da política monetária propriamente dita continuará a ser o controlo dos meios de pagamento, de forma consistente com as estratégias de desinflação e de progresso económico controlado.

Os objectivos para o crescimento dos meios de financiamento continuarão a ser ajustados às recentes inovações nos mercados financeiros. Tais inovações alteram de modo sensível a procura de activos financeiros por parte do público - que dispõe agora de veículos para aplicação de poupanças muito mais variadas e eficientes do que até há bem pouco tempo - e permitem às empresas obter meios de financiamento não bancário. Deste modo um crescimento moderado do crédito bancário continuará a ser compatível com uma expansão adequada do investimento.

A melhoria da situação cambial, a redução do défice orçamental, e a dinamização do mercado de capitais permitirão encarar, num futuro próximo, a substituição da actual política de enquadramento do crédito por um sistema de **controlo monetário indirecto** assente, em grande parte, na utilização de taxas de juro de mercado, em operações de "open market" e nas reservas de caixa. Requerer-se-á, porém, que esteja assegurada a existência de suficientes instrumentos alternativos e eficazes de controlo monetário. Nesse sentido estão a ser dados passos significativos nos domínios da gestão da liquidez bancária e da gestão da dívida pública.

Algumas das questões prévias que há poucos anos estavam completamente por satisfazer, estão, presentemente, resolvidas.

Designadamente:

- i) Está relativamente assente o objectivo intermédio da política monetária: controlo da liquidez de residentes (L-) com atenção permanente à evolução da sua composição;
- ii) Está definido o sistema das reservas legais de caixa e, desde Março passado, foi estabelecida a remuneração compensatória das reservas sobre os depósitos mais longos. O coeficiente das reservas de caixa é já uniforme e foi elevado para 17%;
- iii) Repõe-se o enquadramento do crédito ao Sector Público (SPA), o que permitirá um período de simulação do financiamento do Estado em situação de concorrência completa, ao mesmo tempo que incentiva a colocação dos títulos do Tesouro no público não bancário;
- iv) Começa a desenhar-se o esquema de solução dos problemas do crédito mal parado, permitindo a colocação de alguns bancos públicos em condições mais competitivas;

- v) Fez-se a reforma da dívida pública e do seu regime fiscal. Existe hoje um conjunto articulado de instrumentos da dívida pública segmentado por prazos e destinatários. Além disso, existe hoje uma programação das necessidades e das formas de financiamento do Estado materializado no Programa da Dívida Pública;
- vi) A liquidez excedentária do sistema foi parcialmente absorvida pelo aumento das reservas de caixa decidido em Março;
- vii) As taxas de juro são livremente decididas pelas instituições de crédito, quer as activas, quer as passivas (nestas últimas apenas restando o mínimo dos DP a prazo de 6 meses, aliás sem efeito prático na conjuntura actual, e o máximo dos DO, reintroduzido por razões de equilíbrio de transição do mercado.

Estando assim cumpridos alguns dos mais importantes passos, subsistem, duas dificuldades, entre outras:

Por um lado, o recente comportamento da procura interna e dos preços aconselha prudência redobrada quanto ao abandono próximo do sistema de limites de crédito.

Por outro lado, não é fácil o controlo da liquidez de origem externa. Os influxos de capitais de curto prazo continuarão seguramente a causar perturbações.

A passagem ao controlo monetário indirecto constitui uma reforma da maior delicadeza e de grande impacto na racionalidade económica do País, no sistema financeiro e na própria eficácia da política macroeconómica.

Em relação à política cambial, será necessário atender à interdependência entre a expansão monetária e a taxa de câmbio, tanto mais acentuada quanto mais forem sendo abandonados os diversos controlos administrativos.

Um volume elevado de necessidades de financiamento do sector público (administrativo e empresarial) constituiria sempre um foco de dificuldades na condução da política monetária. Daí a importância de reduzir o peso de défice orçamental e de evitar uma absorção desproporcionada de recursos financeiros pelas empresas públicas.

O Gabinete para a Análise de Financiamento do Estado e das Empresas Públicas (GAFEEP) criado em 1987, surge como instrumento de articulação entre as políticas orçamental e monetária, devendo, por um lado, contribuir para a concretização do programa de redução gradual das necessidades de financiamento do sector público e, por outro, proporcionar aos diversos intervenientes na condução e execução da política monetária toda a informação relevante ("ex-ante" e "ex-post") acerca dos fluxos financeiros relativos a entidades da Administração ou das Empresas Públicas. O caminho relativamente estreito que se depara à política monetária na 1ª fase do PCEDED e as novas formas de controlo monetário não se compadecem com a ausência de controlo e o conhecimento "a posteriori" e tardio da absorção de meios financeiros, necessariamente "escassos", pelo sector público.

Finalmente, a política monetária terá de ser conduzida de forma consistente com a política de rendimentos, que será referida em detalhe num ponto seguinte. Os resultados obtidos e as metas estabelecidas através do processo de concertação social deverão encontrar na política monetária um suporte objectivo.

Relativamente ao alargamento e modernização do sistema financeiro, deve salientar-se que o Governo tem estimulado o aparecimento de novos instrumentos e instituições financeiras permitindo uma maior diversificação na aplicação das poupanças e na obtenção de financiamentos. Satisfazer-se-ão assim melhor os desejos dos aforradores e as empresas disporão também de recursos com custos e exigibilidades mais ajustadas às suas necessidades específicas, designadamente no que respeita ao financiamento do investimento. Pretende-se estimular a inovação e as iniciativas de intermediação financeira especializada, nomeadamente no lançamento de novas empresas, na expansão de empresas válidas e na reestruturação e recuperação de empresas em dificuldades mas viáveis. O mercado de capitais de risco continuará, pois, a ser incentivado.

Do estímulo à capacidade de inovação e à intensificação da concorrência espera-se a redução do custo de intermediação financeira com benefício, quer para os aforradores, quer para os utilizadores dos fundos captados pelo sistema. Estes benefícios propagar-se-ão ao conjunto da economia, contribuindo assim para que seja mais eficiente a afectação de recursos (escassos) e se faça a acumulação de capital nos sectores produtivos, condição indispensável de um reforço da economia.

O sector segurador será também chamado a desempenhar um papel mais activo e qualificado na captação da poupança e no apoio às empresas, com especial destaque no domínio da exportação e do seu financiamento. Neste particular, em finais de 1987, a COSEC estabeleceu um protocolo com a Banca onde se aumentaram percentagens de cobertura em seguro de crédito à exportação, se reduziu o período

constitutivo dos sinistros por mora no pagamento pelo cliente-importador e se melhorou o esquema de indemnizações provisórias. Prevê-se o alargamento destas condições à maioria do seguro de crédito à exportação de curto prazo.

Por outro lado, procurar-se-á que a inovação no sector segurador conduza a um reforço efectivo da taxa de poupança e permita a substituição voluntária e com vantagem do Estado pela iniciativa privada em algumas áreas da previdência e da assistência sociais.

A manutenção de um elevado ritmo de crescimento económico que está associada à estratégia de progresso controlado, para ser sustentável a médio prazo exige a formação de elevados níveis de poupança e a sua mais eficiente canalização para o investimento. Na óptica do PCEDED o Governo continuará a reconhecer ao desenvolvimento do mercado de capitais uma prioridade indiscutível, prosseguindo-se o objectivo de organizar o sistema e os mercados financeiros por forma a responderem, cada vez melhor, àquela exigência.

O Governo tem vindo e continuará a fazer um grande esforço para desenvolver o mercado de capitais, já que este constitui uma maneira eficiente de canalizar a poupança privada para o sector produtivo da economia, designadamente para o financiamento do investimento.

O desenvolvimento do mercado primário, sobretudo de acções, é altamente desejável porque permitirá, por um lado, diminuir a dependência das empresas do endividamento bancário e, por outro, distribuir o risco empresarial.

No horizonte da conclusão da 1ª fase do PCEDED, quatro vectores assumem especial relevo na evolução do mercado de capitais: reorganização das estruturas e regras de funcionamento; profissionalização dos operadores; internacionalização; e autonomia.

Sem perder de vista que se trata de aspectos interdependentes a requererem atenção em paralelo, vale a pena distingui-los numa perspectiva de acção.

A crise do mercado que se seguiu ao choque de Outubro de 1987 veio tornar mais evidentes algumas das deficiências que já antes eram perceptíveis no funcionamento do mercado de capitais mas que, durante a fase de euforia que caracterizou grande parte do ano de 1987, em boa medida tinham sido menosprezadas pelos operadores: sistema de liquidação das operações de bolsa deficiente; desactualização do estatuto dos intermediários autorizados (corretores); excessiva rigidez da disciplina dos fundos de investimento; insuficiente informação sobre os valores cotados e falta de fiscalização da intervenção dos operadores, etc..

Alguns destes problemas vinham já merecendo a atenção das autoridades, permitindo explicar que neste momento se encontrem preparadas ou em fase de adiada preparação soluções legislativas e regulamentares dirigidas à reestruturação e modernização do mercado de capitais. Assim, após a criação, ainda em 1987, da figura do Auditor-Geral do Mercado de Títulos e da reposição actualizada do Conselho Nacional das Bolsas de Valores, elaborou-se, em 1988, um importante conjunto de legislação, de que se destacam:

- . o estabelecimento do quadro legal de novos tipos de instituições financeiras especializadas (Sociedades Corretoras e Sociedades Financeiras de Corretagem, Sociedades Gestoras de Patrimónios, Fundos de Investimento Mobiliários e Imobiliários fechados);

- . a criação de novos instrumentos financeiros (acções escriturais, ofertas públicas de aquisição, obrigações com direito a subscrição de acções, novas normas de admissão à cotação).

Encontra-se entretanto em fase avançada de preparação uma reforma global da legislação enquadrante do mercado de capitais (revisão da Lei 8/74) que conduzirá a uma modificação profunda da organização e funcionamento dos mercados. As grandes linhas de orientação estratégica para a modernização dos mercados de valores mobiliários contemplam, num futuro próximo, a adopção pelas Bolsas de Valores de um sistema apropriado de negociação em contínuo, bem como a criação de um mercado único de âmbito nacional, de um organismo especializado de liquidação e compensação e de uma central de valores mobiliários e a ampliação do processo já iniciado de desmaterialização.

O crescimento equilibrado do mercado de capitais exige, ainda, uma crescente profissionalização dos operadores que nele intervêm, com relevo para os investidores institucionais. À medida que o mercado se expande, tanto pela variedade e número de empresas e valores cotados, como pelo volume de transacções, as necessidades de informação para nele operar são naturalmente mais elevadas e complexas. Esta circunstância explica e recomenda que o papel dos investidores institucionais vá adquirindo uma importância relativa cada vez maior no comportamento do mercado, reforçado pela tendência das pequenas e médias poupanças a eles recorrerem preferencialmente como veículos de aplicação.

Do mesmo modo, as transacções no mercado primário e no secundário deverão passar a contar com uma presença cada vez mais activa de operadores especializados do tipo dos "dealers", na sequência das medidas de reorganização atrás mencionadas.

Da confluência destas linhas de tendência é de esperar um comportamento mais racional e mais estável (mais "maduro") do mercado, que assim se deverá mostrar menos receptivo a fases de pressão "altista" ou "baixista" que não sejam determinadas por razões económicas substanciais. Do mesmo passo, reforçar-se-à a confiança dos investidores bem como das empresas e outras entidades que procuram neste mercado meios de financiamento.

A internacionalização do mercado, permitida pela liberalização tanto do acesso de residentes noutros países da CEE ao investimento nos nossos mercados, como do acesso de residentes em Portugal aos mercados de capitais doutros países da Comunidade, deverá dar passos significativos nos próximos anos. A partir de 1991, a movimentação de capitais neste mercado poderá fazer-se praticamente sem restrições o que acelerará sem dúvida o processo de internacionalização.

Justifica-se, por isso, ir avançando desde já, por etapas intermédias sucessivas, na realização desse novo ambiente de liberalização, que a mudança de comportamento da economia portuguesa nos últimos anos consente seja encarada com algum optimismo. Exigir-se-à, naturalmente, o acompanhamento atento do reflexo destas medidas sobre os mercados e sobre o comportamento da economia. Em última análise há-de ser em função dessa apreciação que se regulará o próprio ritmo de abertura ao exterior.

A autonomia dos mercados é um objectivo da maior relevância, que deve ser prosseguido em simultâneo com as restantes acções apontadas, com elas formando um conjunto que se pretende seja coerente. Por autonomia, entende-se aqui o resultado da desvinculação do mercado, nas suas componentes primária e secundária, de um enquadramento ainda dominado por intervenções administrativas. É um

processo que deverá afirmar-se de passo com o próprio desenvolvimento do mercado, que será facilitado pelas melhores condições de funcionamento, que a previsível internacionalização do mercado fortemente recomenda, mas que também exige uma actuação consciente e deliberada das autoridades.

As grandes linhas a adoptar neste domínio, a seguir enunciadas, contemplam, como princípio geral, a concessão de autonomia adequada aos mercados de valores mobiliários, desestatizando-os estruturalmente e liberalizando e profissionalizando o seu funcionamento:

- . Progressiva libertação das operações do mercado primário do regime de autorização prévia da tutela administrativa, fazendo em contrapartida repousar cada vez mais a responsabilidade pela sua condução nas instituições financeiras especializadas (como medida integrante deste processo, está prevista a criação de uma comissão nacional dos mercados de valores mobiliários, organismo especializado de carácter público, dotado de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, ao qual competirá a regulamentação e o controlo do mercado e promoção da sua adequada organização, modernização e expansão e seu funcionamento regular e eficiente);
- . Formação de genuínas taxas de juro do mercado de capitais, implicando o progressivo apagamento do papel da "taxa de referência" e de outras taxas sujeitas a controlo administrativo;

- . Revisão do estatuto das Bolsas de Valores no sentido de as desprender do regime de sujeição à Administração Pública a que desde sempre têm estado sujeitas, pretendendo-se, neste caso, confiar as Bolsas de Valores à plena administração, ou mesmo à propriedade dos seus operadores.

Estabeleceram-se, em 1988, os quadros legais das privatizações, em sentido amplo, enquadrando juridicamente a alienação das participações do sector público em empresas privadas e definindo a disciplina para transformação de empresas públicas em sociedades anónimas de maioria de capital público, bem como a alienação de acções detidas pelo sector público e os aumentos de capital social. Dada a amplitude do conjunto alienável pelo sector público e a sua potencialidade como factor estabilizador das bolsas de valores, assume particular relevância a montagem, desenvolvimento e seguimento das operações a efectuar no mercado de capitais, procurando-se conseguir uma boa articulação entre o funcionamento deste e as acções de privatização.

A dinamização do mercado de capitais exige também a garantia de um quadro fiscal estável, justo e coerente. Os princípios consagrados na recente Reforma Fiscal asseguram moderação e estabilidade no tratamento, em sede de IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares - dos rendimentos e dos ganhos das poupanças aplicadas em valores mobiliários. Tais princípios são, aliás, consistentes com a futura harmonização da fiscalidade directa a nível da CEE, tanto quanto as presentes tendências permitem preconfigurar.

A necessidade de lançar em bases sólidas novas iniciativas empresariais, enquadráveis nos objectivos do PCEDED, seja pela constituição de novas empresas, seja por empresas existentes, exige um nível adequado de capitais próprios.

Às dificuldades no acesso ao mercado de capitais por parte das pequenas e médias empresas - sector onde ocorre o maior número de novos projectos - procurar-se-á responder com a participação de Sociedades de Capital de Risco, de Instituições de Crédito vocacionadas para o financiamento do investimento e de Fundos Comunitários, esperando-se uma participação activa e dinamizadora deste programa por parte das Sociedades de Capital de Risco, recorrendo nomeadamente a fundos consignados.

O sistema financeiro português defrontará, no futuro imediato, um grande desafio. A já assumida liberalização completa dos movimentos de capitais a partir de 1992 (com uma possível derrogação para o nosso País para os de natureza monetária até 1995) impõe a necessidade absoluta de dotar o sistema de condições competitivas e de eficiência acrescida. A ideia da União Monetária Europeia - recentemente desenvolvida no chamado relatório "Delors" - reforça ainda essa necessidade e relewa a inevitabilidade de uma estreita coordenação das políticas económicas dos Estados membros da CEE, com destaque para a orçamental - na medida em que neste ambiente emergirá a indisponibilidade prática das políticas monetária e cambial de âmbito nacional.

4. POLITICA CAMBIAL

A política cambial desempenhou, no passado, um papel activo no ataque conjuntural a situações de desequilíbrio externo. No entanto, é conhecida a intensidade com que, na economia portuguesa, as variações da taxa de câmbio se transmitem aos preços internos num prazo relativamente curto. Por isso, uma política de redução substancial da inflação teria de assentar --como assentou em 1986-- numa política cambial dirigida ao "corte" do ciclo vicioso inflação-desvalorização-inflação.

Por outro lado, uma política de excessiva desvalorização real da taxa de câmbio constitui um factor de protecção da indústria nacional, desincentivador da procura de outros factores de competitividade, com realce para os aumentos de produtividade.

Por estas razões, a política cambial continuará a ser gerida de molde a não contrariar a política de redução sustentada da inflação mas sem comprometer a competitividade externa da economia. Tal implica o estabelecimento de objectivos para a taxa de câmbio compatíveis com os objectivos plurianuais para a inflação, em articulação com o

comportamento das taxas de juro. No entanto, a política cambial não deverá desincentivar a procura dos mercados externos pelas empresas. O que significa que deverá assegurar a manutenção de níveis adequados dos preços relativos dos bens transaccionáveis internacionalmente e a não deterioração das margens na exportação. Não se deverá, porém, esquecer que essas margens não são apenas função da política cambial que, além do mais, as afecta negativamente pela via dos "inputs" importados. A contenção dos custos unitários de produção terá neste domínio um papel relevante sucedâneo das políticas de desvalorização da moeda.

Essencial é, ainda, o estabelecimento das políticas monetária, orçamental e de rendimentos compatíveis com a política da taxa de câmbio definida. Aquelas deverão limitar o crescimento da procura interna -- designadamente do consumo privado -- por forma a impedir qualquer abrandamento no esforço de penetração nos mercados externos. De contrário, os objectivos fixados para as exportações e para a inflação sairiam prejudicados e o eventual recurso a uma política cambial compensatória levaria à reactivação do ciclo vicioso referido. A gestão da procura interna -- de forma concordante com a evolução previsível da procura externa -- e a promoção da competitividade nomeadamente pela contenção dos custos unitários de produção constituirão assim os suportes da política macroeconómica de exportação.

A concepção da política cambial, tal como foi apresentada, assenta largamente no reconhecimento do elevado grau de determinação das variações dos preços internos pela inflação externa traduzida em moeda nacional, o que tem dois tipos de consequências. Por um lado, significa que é escassa a capacidade da taxa de câmbio para influenciar os preços relativos (internos "versus" externos) de forma duradoura. Daí que a promoção das exportações e substituição concorrencial de importações

tenham de ser asseguradas pelas outras vias referidas, incluindo-se aqui um largo campo de actuação do lado da oferta. Por outro lado, significa também que a política cambial assume um papel mais atenuado na manutenção da competitividade externa das empresas nacionais pois só assim será consistente com a estratégia de desinflação. Deste modo e com uma condução suficientemente rigorosa das políticas de gestão da procura nominal e de estímulo da oferta real de bens e serviços, poderão ser cumpridos os objectivos fixados para os preços, reduzindo-se as flutuações da taxa de câmbio e criando-se as condições para uma eventual adesão ao mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu.

A adesão plena ao SME é o objectivo central da política cambial a médio prazo. Nesse sentido foi dado o primeiro passo já em finais de 1987 e inícios de 1988, com a adesão de Portugal ao Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECOM), que se concretizou com o "swap" de 20% das reservas portuguesas oficiais de ouro e dólares americanos por ECU's "oficiais". Esta operação não afecta quer a propriedade quer a remuneração das reservas e permite o acesso a mecanismos de cooperação comunitários no domínio monetário-cambial. Um outro passo foi dado em inícios de 1989, sendo solicitada a inclusão do escudo no cabaz de ECU, o que se deverá concretizar na próxima revisão do ECU. O passo final e mais importante - isto é, a fixação da taxa de câmbio do escudo com uma apertada margem de flutuação em relação às moedas comunitárias ou ao ECU - será possível com a consolidação da desinflação em Portugal, garantidas que estejam outras condições necessárias à participação portuguesa. Entre estas incluem-se, naturalmente, a manutenção do controlo sobre as contas externas e a integração plena no SME - simultânea ou anteriormente à de Portugal - de todos os nossos principais parceiros comerciais que pertencem às Comunidades Europeias.

A plena integração dos mercados monetários e de capitais e a liberdade de prestação de serviços financeiros no espaço comunitário será uma realidade no futuro próximo. A ausência de quaisquer controles cambiais - incluindo no que toca aos movimentos de capitais - e a possibilidade de os residentes de qualquer país das CE utilizarem os serviços de qualquer instituição financeira aí domiciliada colocarão novos e importantes condicionalismos às políticas económicas, e nomeadamente à política monetária num contexto de taxas de câmbio praticamente fixas. Portugal obteve (até 1995) um período de transição suficiente para que por um lado o sistema financeiro e por outro os instrumentos e o modo de actuação da política monetária possam adaptar-se à integração dos mercados monetários e financeiros.

Visando a progressiva integração daqueles mercados, prosseguem as alterações ao funcionamento do mercado cambial. O escudo passou a poder ser livremente utilizado nos pagamentos relativos a transacções de mercadorias, serviços e capitais (Dez 1988), o que tornou necessária a garantia de convertibilidade à vista dos escudos obtidos por não residentes.

A adesão plena de Portugal ao SME, sobretudo num regime de plena liberdade de capitais, impõe como condição prévia um elevado grau de convergência com as políticas económicas comunitárias em muitos dos domínios orçamentais e monetários, de modo a assegurar, por exemplo, taxas de inflação semelhantes e taxas de juro comparáveis. A programada redução do défice orçamental, a aproximação da inflação aos níveis comunitários e as alterações da política monetária em curso ou previstas são importantes componentes da estratégia de adesão ao SME.

5. POLITICA DE RENDIMENTOS E CONCERTAÇÃO SOCIAL

Desta política espera-se um contributo fundamental para conciliar a redução da inflação e a manutenção de baixos índices de desemprego. Para o efeito, será necessário que os Parceiros Sociais continuem a aderir ao objectivo comum que é a luta contra a inflação. Quer isto dizer, entre outros aspectos, que todos os rendimentos --salariais e não salariais -- devem evoluir em consonância com os objectivos fixados para a inflação esperada.

Os salários nominais não deverão subir mais do que a taxa de inflação prevista, acrescida de uma participação nos ganhos de produtividade, tendo porém sempre em conta a situação e as possibilidades efectivas das empresas ou sectores de actividade.

Projectando-se uma evolução sempre positiva do salário real, será no entanto necessário assegurar às empresas uma retenção razoável dos ganhos de produtividade, de molde a proporcionar-lhes meios para a realização de investimentos criadores de emprego.

Para além desse esforço de investimento, as empresas deverão abster-se de gerar tensões inflacionárias através de sobre-repercussões dos custos nos preços, privilegiando os proveitos globais em detrimento dos aumentos das margens unitárias. A alternativa será uma política monetária mais rigorosa, com efeitos menos desejáveis ao nível do crescimento económico e do emprego.

Finalmente, refira-se que o Governo entende que deve definir normas para um horizonte plurianual e de teor indicativo para a evolução da inflação e dos salários, mas considera não dever imiscuir-se nas negociações entre os Parceiros Sociais, salvo quando estiverem em jogo interesses públicos fundamentais. As empresas e os sindicatos devem usar com moderação o poder de que dispõem sobre os preços e salários no quadro de uma política de rendimentos livremente negociada e aceite pelas partes, por forma a que a redução da inflação resulte mais de uma acção de concertação social do que de uma imposição da política macro-económica.

Nas negociações salariais, as partes deverão atender a dois indicadores fundamentais: o **custo do factor trabalho**, que releva especialmente para fins da competitividade da empresa; e a **massa salarial**, que releva, a nível macroeconómico -- tal como está definida -- para fins da política de rendimentos. Estes conceitos estão reproduzidos no **Anexo** ao presente volume.

Além disso, este mesmo anexo fornece contributos para o cálculo da **produtividade** a nível das empresas.

Em síntese, para fins de política de rendimentos, e pressupondo a moderação salarial que poderá vir a resultar de um acordo de concertação social em torno do PCEDED, as negociações salariais deverão assentar na seguinte regra:

Acréscimo da massa salarial =

= Inflação esperada para os 12 meses seguintes

+

Parte dos ganhos esperados de produtividade;

desde que haja capacidade e solidez financeira da empresa ou do sector

6. POLITICA DE CONTENÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DE PRODUÇÃO

A política de contenção dos custos unitários de produção, embora não seja uma política autónoma -- pois resulta, em grande parte, da orientação descrita para as políticas cambial, monetária, orçamental e de rendimentos, bem como das acções destinadas a aumentar a produtividade da economia -- constitui uma estratégia importante para baixar a inflação, para ganhar verdadeira competitividade externa e, simultaneamente, para promover o crescimento económico e o emprego. É essa a melhor forma de conciliar os combates à inflação e ao desemprego.

A política orçamental contribuirá para a contenção dos custos unitários de produção, uma vez que é intenção do Governo não agravar os encargos fiscais e parafiscais suportados pelas empresas, embora tendo sempre em conta a necessidade de reduzir o défice orçamental. Nesta linha de orientação reduziram-se as taxas da contribuição industrial e do imposto extraordinário sobre lucros e instituiu-se uma

taxa social única, menor do que as contribuições para o Fundo de Desemprego e Segurança Social que substituiu. Com a entrada em vigor do IRC contempla-se igualmente uma redução da carga fiscal incidente sobre as empresas, na medida em que a taxa do IRC se situa a nível inferior à taxa global implícita no sistema anterior.

A política cambial contribui para a redução dos custos dos consumos intermédios importados. Com a reorientação verificada e anteriormente referida, aquela política passou a funcionar como factor não amplificador da inflação.

O contributo da política de rendimentos e preços para a redução dos custos unitários de produção e aumento da competitividade, designadamente face ao exterior, dependerá da moderação que se consiga obter na evolução dos rendimentos salariais e não-salariais.

Outra componente importante da política de redução dos custos unitários de produção é constituída pelas acções que directa ou indirectamente façam aumentar a produtividade. Contribuirão, sem dúvida, para esse efeito, os investimentos de modernização e racionalização do aparelho produtivo. Na medida em que ajudam a reduzir custos, as políticas antes referidas também facilitam a expansão do autofinanciamento criando assim melhores condições para a realização desses investimentos.

Por outro lado, o Estado tem investido fortemente em infraestruturas e incentivado a inovação tecnológica, a formação profissional e a melhoria da gestão empresarial. O sistema de incentivos de base regional (SIBR), e o programa específico de desenvolvimento da indústria portuguesa (PEDIP) que ponderam significativamente a componente relativa à inovação tecnológica dos projectos, consubstanciam importantes acções de apoio que irão prosseguir visando a modernização

tecnológica da economia. Por seu turno, as acções de reforço da formação profissional e da qualidade da gestão empresarial continuarão a ser desenvolvidas, designadamente pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e Investimento.

Finalmente, e ainda com vista a melhorar a competitividade das empresas, foram introduzidas alterações na legislação laboral destinadas a flexibilizar o funcionamento do mercado de trabalho, e a possibilitar o reajustamento das escalas de produção das empresas em dificuldades ou carentes de reestruturação. Complementarmente, têm sido promovidas acções de reciclagem do pessoal afectado e atribuídas remunerações compensatórias para atenuar os inconvenientes sociais das referidas transformações da estrutura produtiva. Aliás, consideram-se de primeira prioridade, entre outras, as acções de formação de trabalhadores de empresas com reestruturação ou em adaptação a novas tecnologias ou a novas formas de gestão.

7. POLÍTICAS DE EMPREGO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Do exposto neste Programa, ressalta a necessidade de, nos próximos anos, se empreenderem vincados esforços no sentido da promoção prioritária de duas variáveis: a competitividade externa e o nível de emprego.

Dado que o aumento da competitividade externa da economia passa, em boa medida, pelo aumento da produtividade do trabalho, com previsíveis efeitos negativos sobre o emprego, estar-se-á perante

objectivos potencialmente conflitantes. Os anos de vigência do PCEDED têm, pois, de ser marcados por uma gestão extremamente criteriosa do binómio competitividade-emprego, por forma a conseguir-se uma evolução compatível das variáveis em causa.

A margem de manobra desta gestão, se é claramente reduzida no curto prazo, não deixa, porém, de se alargar razoavelmente numa óptica de médio ou longo prazo, dada a dupla incidência que a redução da produtividade tem no nível de emprego.

De facto, sendo óbvio que o crescimento da produtividade reduz, a curto prazo, as necessidades de mão-de-obra por unidade de produto, há que ter presente que a sua estagnação aumenta, a médio prazo, o risco de tensões inflacionistas e reduz os estímulos a novos investimentos, limitando o crescimento do produto e do emprego.

Daí que, ainda que se aceitasse a maximização do nível de emprego por recurso à moderação do crescimento da produtividade do factor trabalho, estar-se-ia perante uma política que, embora com eventuais resultados positivos numa óptica imediatista, não deixaria de agravar as perspectivas do emprego a médio e a longo prazos.

Nestes termos, a conciliação do crescimento da produtividade do trabalho e do volume de emprego afigura-se um objectivo realizável, a médio prazo, mesmo no quadro das condicionantes que caracterizam a nossa economia.

A prossecução de tal objectivo tem como condição indispensável uma razoável expansão da actividade económica, sustentada por um bom ritmo de crescimento do investimento. É, assim, ponto assente que o crescimento do emprego nos próximos anos deverá resultar, fundamentalmente, do dinamismo da actividade económica e da reanimação do investimento.

O importante papel do sector privado neste processo envolve a necessidade de incrementar a respectiva rendibilidade, único estímulo comprovadamente eficaz nesta matéria.

A consecussão do aumento da rendibilidade do investimento privado será, entretanto, prosseguida em dois planos distintos: a moderação dos custos e a garantia de um nível adequado de procura agregada.

No que toca aos custos salariais, tendo em conta o "trade-off" existente entre os salários reais e o emprego, os ganhos de produtividade deverão constituir o limite de aumento do poder de compra dos salários. Não está em causa o objectivo de fazer crescer os salários o bastante para sustentar uma gradual melhoria do nível de vida, mas apenas se pretende tomar consciência mais lúcida do referido "trade-off".

A contenção dos custos da mão-de-obra incidirá, também, nos encargos fiscais e parafiscais que se adicionam aos ordenados e salários pagos: a dimensão de tal "almofada fiscal" proporciona alguma margem de actuação, não obstante os constrangimentos que se deparam à redução das receitas públicas. A Reforma Fiscal e a modernização da Administração têm, neste domínio, efeitos positivos de conciliação entre o não-agravamento fiscal e a redução do défice público.

Por outro lado, acções no âmbito da formação profissional, potenciadas num quadro definidor das suas prioridades num horizonte de médio prazo e de articulação dos sub-sistemas de orientação e informação profissionais, terão efeitos no custo relativo da mão-de-obra face ao aumento potencial da produtividade que induzirão.

A necessidade de manter e reforçar o elevado grau de absorção da oferta de mão-de-obra, impõe que se adoptem medidas de âmbito específico que contribuam para adequar, nos planos quantitativo e qualitativo, a oferta e a procura que se confrontam no mercado de trabalho.

Os desequilíbrios que presentemente se observam no mercado de trabalho já não são, fundamentalmente, de ordem quantitativa: a economia portuguesa revelou-se capaz de proporcionar ocupação produtiva aos recursos humanos disponíveis atingindo-se uma situação que se pode configurar de quase "pleno-emprego". Os desequilíbrios são de ordem mais qualitativa e decorrem de fenómenos de "subemprego" ou "desemprego oculto", portanto de baixa produtividade e de carências de formação.

Impõe-se, todavia, que se prossiga na tomada de medidas que contribuam para a redução da oferta de mão-de-obra, as quais podem ser concretizadas em acções de dois tipos distintos:

a) Medidas tendentes à redução da oferta de mão-de-obra

a.1) Acções que limitam o volume da população activa

a.1.1) Aumento da permanência dos jovens no sistema escolar

O prolongamento da escolaridade obrigatória de 6 para 9 anos e até aos 15 anos de idade, começou a vigorar para os alunos que entraram no sistema de ensino no ano escolar de 1987/88, pelo que só se sentirão os seus efeitos a partir de 1995.

Por outro lado, e na medida em que observam altas taxas de abandono escolar e taxas elevadas de actividade entre os grupos etários jovens, deverá incentivar-se a retenção de jovens no sistema escolar através de :

- . maior eficiência na fiscalização do cumprimento da lei que regulamenta a idade mínima de entrada no mercado de trabalho;
- . melhoria e desenvolvimento da formação escolar e extra-escolar, de modo a oferecer melhores condições de atracção e retenção dos jovens (v.g., melhoria curricular e desenvolvimento dos cursos profissionais e técnicos profissionais; alargamento do sistema de aprendizagem em termos de capacidade e de áreas de formação).

a.1.2) Redução da idade de reforma em sectores com subutilização de recurso

Actualmente, a idade de reforma está fixada, legalmente, nos 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres, existindo possibilidade de antecipação no caso de certas profissões mais penosas (v.g., mineiros, pescadores, trabalhadores marítimos e portuários).

No Orçamento do Estado de 1986 e anos subsequentes têm sido incluídas disposições que permitem a antecipação da reforma. Assim, e relativamente a 1989 prevê-se a aposentação por vontade própria ao pessoal considerado excedente e/ou considerado subutilizado e não susceptível de reafecção desde que:

- a) Tenha 15 anos de serviço, qualquer que seja a idade

b) Possua 40 anos de idade e reúna 10 anos de serviço para efeitos de aposentação.

a.2) Acções que reduzam o tempo de trabalho por activo, tais como a redução e flexibilização dos horários de trabalho e a difusão do trabalho a tempo parcial.

Há, porém que acautelar o facto de não ser indiferente a adopção de medidas do tipo referido em a.1) ou em a.2): é que as medidas que tendem à redução da população activa são neutras na perspectiva microeconómica dos custos, o que, obviamente, não acontece com as medidas de redução do tempo de trabalho.

No nosso País, em que a dimensão dos custos relativos da mão-de-obra constitui um óbice à maior utilização deste factor produtivo, impõe-se, nesta matéria, a adopção exclusiva de medidas que não se repercutam negativamente nos custos suportados pelos empregadores, sob pena de se obterem efeitos contra-producentes.

b) Medidas que estimulam a procura do factor trabalho

No quadro da política de expansão macroeconómica atrás focada, a medida fundamental para intensificar a utilização do factor trabalho no processo produtivo consiste na redução do seu custo relativo, o que poderá ser conseguido por duas vias:

Redução dos custos directos da mão-de-obra representados pelos encargos fiscais e parafiscais que oneram este factor produtivo;

Moderação dos custos indirectos da mão-de-obra.

A conjugação dos constrangimentos que se deparam à concretização destas acções e o volume de desemprego existente impõe que às medidas de fundo daquele teor se adicionem outras que estimulem a criação de empregos.

Ora, a experiência ensina que as pequenas e médias empresas possuem uma extraordinária capacidade de mobilizar recursos e gerar crescimento, sobretudo em economias, como a nossa, em processo de mudança estrutural, dada a sua superior maleabilidade na adaptação às inovações.

Assim, a necessidade de maximizar a criação de oportunidades de emprego aconselha a adopção de medidas de apoio à criação e desenvolvimento de PME's, com especial incidência nas que promovam novas actividades, novos produtos ou novas tecnologias, por serem as que mais estimulam a modernização e a expansão.

Como principais linhas de actuação da política específica de emprego referem-se, em particular, as seguintes:

Incentivação do desenvolvimento do emprego, através do fomento de condições que possibilitem a criação de novas actividades e novos postos de trabalho, especialmente no âmbito de programas de desenvolvimento regional e local;

Aprofundamento do apoio aos grupos especialmente atingidos pelos problemas de emprego, nomeadamente os jovens, os desempregados de longa duração e os deficientes, tendo em vista facilitar a sua entrada ou reingresso no mercado do trabalho e a sua adaptação social;

Participação nos processos de reestruturação e reconversão sectorial e no apoio a sectores em crise, de forma a minorar as consequências negativas sobre os trabalhadores, procurando integrar esses processos em programas de desenvolvimento local e regional;

Promoção da transparência do mercado de emprego, através de uma informação pública eficiente sobre a situação e perspectivas de evolução do emprego e da formação profissional, carreiras profissionais, etc.

De acordo com estas linhas de orientação apontam-se, em seguida, diversos programas de luta contra o desemprego, agrupados segundo o objectivo predominante.

b.1) Desenvolvimento do emprego

Apoio ao **desenvolvimento de iniciativas locais de emprego** (ILE's) com viabilidade económica e social e inseridas em processos de animação e desenvolvimento local;

Apoio ao **artesanato**, (programa ACAI) promovendo a criação do próprio emprego por artesãos, assegurando a continuidade de profissões artesanais de raiz cultural portuguesa. Este programa fundiu-se com o de **apoio à criação do próprio emprego**, por jovens desempregados habilitados com cursos de formação profissional do IIEFP; o novo programa conjunto designa-se de ACPE;

Apoio à contratação (*) de jovens e de desempregados de longa duração, através de um subsídio não reembolsável às empresas que promovam projectos de investimento criadores de empregos permanentes para aqueles grupos de trabalhadores, através da desoneração temporária dos encargos para a Segurança Social das empresas que admitam esses grupos de trabalhadores.

(*) Programa apoiado pelo Fundo Social Europeu (FSE).

Apoio à **criação de actividades independentes (*)**, com excepção das profissões liberais. Destina-se a jovens e desempregados de longa duração, consistindo na concessão de um subsídio não reembolsável durante um período máximo de 12 meses;

Incentivos ao emprego de jovens através da desoneração temporária (24 meses) dos encargos das empresas com a Segurança Social, relativamente a contratos de trabalho permanentes de jovens entre os 18 e os 30 anos à procura do 1º emprego e tendo trabalhado só a prazo;

Incentivos ao emprego de deficientes com contrato por tempo indeterminado, através da **redução** das contribuições devidas pelas empresas à Segurança Social;

Apoio à criação de empresas (NACE) visa incentivar a criação de pequenas empresas, por iniciativa quer de pessoas singulares com mais de 18 anos, quer de sociedades ou cooperativas;

(*) Programa apoiado pelo Fundo Social Europeu (FSE)

Apoio à **criação de empresas** (ou ao desenvolvimento do espírito de empresa) através da criação de um serviço de consultas para empresários, do desenvolvimento de cursos de formação de novos empresários, etc.

b.2) Apoio a grupos mais vulneráveis

i) Programas específicos de emprego e formação profissional de jovens

Além dos programas referidos na alínea anterior, que têm em vista incentivar o emprego de jovens (apoio à contratação, apoio à criação de actividades independentes e à criação do próprio emprego), estão em curso outros programas específicos que podem considerar-se de integração profissional, possibilitando a aquisição de uma qualificação e experiência profissional, no período anterior ao início da sua actividade. Apontam-se, assim, os programas de:

Formação e integração de quadros superiores e médios (FIQ);

Formação e integração empresarial de quadros nas pequenas e médias empresas (FIEQ);

Formação de quadros técnicos em cooperativas (COOPEMPREGO);

Emprego-formação e apoio financeiro a estágios;

Inserção de jovens na vida profissional (IJOVIP);

Ocupação temporária de jovens (pelo menos seis meses) em actividades de interesse colectivo (OTJ e OTL);

Fundo de Apoio à Iniciativa de Jovens Empresários (FAIJE).

Estes programas poderão ser alargados a outras áreas de formação, de modo a abranger outras qualificações para além dos quadros.

ii) Programas para desempregados de longa duração (*)

Relativamente a este grupo de desempregados referem-se os seguintes tipos de programas de apoio específico:

Apoio à contratação, à criação do próprio emprego e à criação de actividades independentes (já referidas na alínea b.1));

Apoio à ocupação temporária (6 meses) em actividades de interesse colectivo (ATD);

Conservação do Património Cultural, com qualificação em ofícios artesanais e respectiva inserção no mercado de trabalho (CPC).

iii) Programas para emprego feminino

Relativamente a este grupo foi criado um programa que permite o acesso de jovens desempregadas à formação em profissões tradicionalmente masculinas.

Foram também criadas majorações para a população feminina nos incentivos atribuídos no âmbito de alguns programas de emprego e formação.

(*) Subsidiados pelo Fundo Social Europeu (FSE).

b.3) Participação nos processos de reestruturação sectorial

Os processos de reestruturação sectorial que venham a ter lugar, não poderão abstrair das suas repercussões em termos de emprego. Impõe-se, assim, que, para além das medidas específicas que se tenham por convenientes (v.g., programas ocupacionais para trabalhadores excedentários, garantia de rendimentos de compensação ou de substituição), os referidos processos de reestruturação sejam enquadrados por orientações gerais, designadamente:

A inserção desses processos nos programas de desenvolvimento local e regional;

A reestruturação simultânea, ou pelo menos articulada, dos sectores económicos ou empresas em crise na mesma área geográfica;

A conjugação dos processos de reestruturação com o fomento de projectos de criação de novos empregos.

Nesta linha de orientação o D.L. nº 206/87, de 16 de Maio estabelece medidas de política de emprego a adoptar no âmbito de reestruturações sectoriais, com o objectivo de prevenir os eventuais reflexos sociais negativos desses processos, contribuir para que os problemas do emprego não lhes constituam obstáculo e promover a integração dos mesmos processos em programas de desenvolvimento regional.

A portaria nº 381/88, de 15 de Junho declara em reestruturação o subsector industrial de fiação, tecelagem e acabamento de lã e mistos.

O desenvolvimento de acções no âmbito dos programas de iniciativa comunitária RESIDER e RENAVAL, respectivamente ligados à indústria siderúrgica e de construção e reparação naval, inserem-se nas preocupações referidas.

c) Medidas que promovam a harmonização dos perfis da oferta e da procura de mão-de-obra

É conhecido que os desequilíbrios que se verificam no mercado de trabalho resultam, em parte significativa, de desajustamentos de ordem qualitativa entre a oferta e a procura.

Tais desajustamentos têm expressão, basicamente, em dois planos distintos: o inter-profissional (profissões amplamente excedentárias em relação à capacidade do mercado coexistem com profissões onde se verifica penúria de efectivos) e o inter-regional (a relação oferta/procura de mão-de-obra varia acentuadamente consoante as regiões consideradas).

Neste contexto, assumem particular importância nos próximos anos as medidas que incentivem o desenvolvimento da mobilidade inter-profissional e inter-regional da população activa, como forma de induzir a flexibilidade de que o mercado de trabalho carece.

No que respeita à mobilidade entre profissões excedentárias e deficitárias, o papel decisivo será desempenhado pelo estabelecimento intensivo de acções de formação profissional tendentes à inserção de activos desocupados nos segmentos mais carenciados do mercado de trabalho.

A formação profissional aparece, assim, como um coadjuvante extremamente meritório da política de emprego, através da valorização

dos recursos humanos e do conseqüente aumento potencial da produtividade do factor trabalho, com reflexos óbvios no correspondente custo relativo. Deste modo, torna-se fundamental levar a cabo uma política de formação profissional que se enquadre nas grandes linhas da estratégia de desenvolvimento do País e cujos pontos fundamentais são os seguintes:

Maior conjugação entre a formação inicial e a formação posterior, de modo a acentuar a ligação entre o sistema educativo e de formação e o sistema produtivo;

Reforço da oferta e da natureza profissionalizante do sistema formal de ensino;

Prioridade da formação dos quadros intermédios e dos programas de inserção dos jovens quadros nas empresas;

Acento privilegiado na formação no âmbito das PME's, quer para os diferentes níveis de pessoal, quer para os quadros dirigentes;

Consideração dos sistemas de formação em alternância com os mais capazes, flexíveis e reprodutivos na preparação de jovens para a vida activa;

Maior desenvolvimento da formação por famílias profissionais, em detrimento da formação muito selectiva;

Acções de sensibilização e qualificação que permitam estimular novas funções e profissões novas nas empresas;

Reforço da qualificação dos trabalhadores adultos, preparando-os para os processos de modernização ou de reconversão industrial;

Investimento na formação de formadores que garantam, com continuidade, valor pedagógico às acções realizadas.

A fim de possibilitar a realização das acções de formação da responsabilidade do IEFP está prevista a continuação da construção de novos Centros de Emprego (CE) cofinanciados pela CEE através do FEDER e FSE, bem como a modernização dos centros já existentes; está igualmente previsto o alargamento e a melhoria dos centros protocolares.

No que toca, por outro lado, à mobilidade inter-regional, ela deverá ser incentivada pelo recurso aos instrumentos de apoio à deslocação dos trabalhadores e da sua família, em associação, aliás, a acções que dêem transparência e divulguem as oportunidades de emprego nas diversas regiões.

Nesta linha, o IEFP tem em execução um plano de revitalização dos centros de emprego por forma a capacitá-los para as mutações rápidas do tecido económico e para as solicitações dos públicos clientes (população activa e empresas); entre os principais objectivos deste plano de revitalização encontram-se o melhor conhecimento do meio sócio-económico, a maior relação com as empresas e articulação com os Parceiros Sociais, a reestruturação e adequação da rede de centros de emprego por forma a facilitar o acesso dos utentes e otimizar a prestação dos serviços e ainda o desenvolvimento de soluções informáticas adequadas, nomeadamente, à gestão dos pedidos e ofertas de emprego permitindo garantir, em tempo real, às empresas e aos

trabalhadores, informação sobre as oportunidades de emprego e sua localização espacial, facilitando sobremaneira a mobilidade inter-regional da população trabalhadora.

O investimento previsto para se levar a cabo a execução deste plano, no período 1987-1990, é da ordem dos 3 milhões de contos.

8. POLITICA DE INVESTIMENTO

As prioridades da política de investimento, para Portugal, para o período 1989/93 encontram-se definidas, nas suas linhas gerais, nas GOP - 1989/93 e concretizadas em termos programáticos no PDR. As linhas de intervenção no domínio da política de investimentos são as seguintes:

- . apoio acrescido às acções de investimento directo com vista à modernização dos vários sectores da economia, em particular na agricultura, na indústria e no turismo;
- . estabelecimento das condições indispensáveis à criação de um espírito de modernização e de uma nova dinâmica de comportamentos por parte dos agentes económicos, nomeadamente através da construção de infraestruturas potenciadoras do desenvolvimento, sendo de realçar as relativas a acessibilidades e ao sector energético;
- . intensificação das acções de investimento no capital humano, elegendo como prioridade os domínios da educação, formação profissional e investigação científica e desenvolvimento tecnológico.

A modernização da economia portuguesa exigirá um grande esforço de investimento, pelo que se impõe uma política de investimento coerente e explicitada através de um quadro macroeconómico global, de uma política de incentivos, de orientações sectoriais e de reformas de mercados para reforço da eficiência do investimento e de um quadro financeiro favorável, nomeadamente um sistema financeiro moderno, com um mercado activo e competitivo.

E termos quantificados, prevê-se para o período 1989/1992 uma taxa anual média de crescimento real da FBCF de quase duas vezes a taxa de crescimento do PIB. Consequentemente, a taxa de investimento (em % do PIB) irá passar de cerca de 28% em 1988 para cerca de 33% em 1992.

No "trade-off" entre produtividade e emprego não se deverá privilegiar uma óptica que beneficie o emprego no curto prazo com prejuízo dos níveis de produtividade, porque isso poderá pôr em causa o crescimento e a competitividade e, portanto, o próprio nível do emprego a médio prazo.

Encontrando-se, aliás, relativamente baixo o nível do desemprego em Portugal, após a evolução dos últimos anos, não se justificaria condicionar a política de investimento de 1989 e anos seguintes a preocupações de teor "trabalho-intensivo", muito embora seja indispensável procurar manter globalmente o nível de quase pleno-emprego já atingido, o que pressupõe a absorção quer do crescimento da população activa, quer dos efeitos das acções de modernização do aparelho produtivo e de reestruturação ou reconversão de certos sectores e empresas.

Não serão os investimentos de maior intensidade em capital os que serão prioritariamente incentivados mas sim aqueles que se revelem

competitivos no mercado de bens e serviços internacionalmente transaccionáveis, e bem assim aqueles que integrem um maior conteúdo de inovação e possibilitem um aproveitamento mais intenso do potencial endógeno das diversas regiões do País.

O esforço significativo em matéria de investimento público, impõe também a consideração de orientações específicas, guiadas por critérios de selectividade, que deverão ter em conta a absorção dos fundos estruturais postos à disposição do País pelas CE's. Também neste contexto, se poderia pretender ignorar que a prossecução de sucessos imediatos junto dos agentes económicos e dos cidadãos pode ter efeitos perniciosos a médio prazo, com conseqüências estruturais muito negativas para a comunidade nacional.

O acompanhamento permanente da evolução macroeconómica global, a preservação dos equilíbrios essenciais e a libertação de recursos para o investimento privado constituem assim condição necessária para assegurar a eficiência da utilização das potencialidades que o enquadramento comunitário propicia.

Neste sentido, o esforço de investimento público a desenvolver será o adequado para garantir a absorção dos financiamentos comunitários e a manutenção de níveis apropriados de prossecução de investimentos não co-financiáveis.

A evolução prevista para o investimento público permite um crescimento muito rápido das infraestruturas consideradas prioritárias (acessibilidades, educação, energia, recursos hídricos e saneamento básico) beneficiando de uma parcela significativa dos fundos comunitários de que o nosso País poderá dispôr.

Realçam-se, pela sua dimensão e ritmo de crescimento as prioridades atribuídas aos sectores dos transportes e da educação, que representam cerca de 75% da formação de capital fixo a cargo da Administração Central.

8.1. Investimento do Sector Produtivo

Os ritmos de crescimento e a composição do investimento relevantes para os objectivos do PCEDED requerem uma adequada política de incentivos, articulada com apropriada utilização das políticas monetária, orçamental e cambial.

Merecem referência as seguintes orientações fundamentais:

- i) a redução do peso relativo das necessidades de financiamento do sector público, por forma a disponibilizar fundos para o investimento produtivo, quer por contenção das despesas públicas, incluindo as chamadas "despesas fiscais" (isenções e reduções de impostos), quer por aumento das receitas fiscais sem que estas, todavia, resultem acréscimos por uma sobrecarga para quem já cumpre, a nível razoável, o seu contributo para o Estado;
- ii) a garantia de níveis adequados de competitividade externa, embora a taxa de câmbio não vá ser usada para compensar a ineficiência das empresas;
- iii) o desenvolvimento do mercado de capitais e a modernização do sistema bancário e parabancário, bem como a progressiva liberalização das taxas de juro para que estas desempenhem cabalmente o seu papel de "preço" na acção reguladora dos mercados monetário e financeiro; a transição para formas de controlo monetário indirecto;

- iv) o reforço das sociedades de capital de risco e fomento empresarial (DL 17/86 e DL 248/88) e dos fundos consignados (DL 427/86).
- v) Os incentivos financeiros ao investimento produtivo, não só através dos sistemas que conjugam participações do Estado e dos fundos estruturais comunitários, mas também através do financiamento de despesas de investigação científica e tecnológica e de formação profissional, área em que conta com os apoios do FSE.

A qualificação de "relevantes para o PCEDED" requer que os investimentos satisfaçam fundamentalmente o critério do "tempo de recuperação em divisas" (TRD), que é dado pela tabela seguinte:

Tabela do "Tempo de Recuperação em Divisas"

Hipóteses sobre o investimento		Critério "TRD"
IM	VX-CM	
> 0	> 0	$TRD = \frac{n}{24} + \frac{IM}{VX-CM}$
	< 0	O investimento não satisfaz o critério "TRD".
= 0	< 0	
	≥ 0	O investimento satisfaz o critério "TRD".

em que:

IM é a componente importada (directa e indirecta) do investimento total do projecto;

VX são as vendas no mercado externo associadas ao projecto, no "ano cruzeiro";

CM é a componente importada (directa e indirecta) dos custos correntes da exploração associados ao projecto, no "ano cruzeiro".

n é o tempo (em meses) que decorre desde o início das despesas de investimento do projecto até ao ano cruzeiro; o ano cruzeiro não faz parte de **n**; ano cruzeiro é o primeiro exercício económico, que coincidirá com o ano civil, em que se possa considerar normal a utilização da capacidade instalada pelo investimento.

A **substituição de importações** não conta para fins da "recuperação em divisas", mas excepcionalmente, em casos de notória redução de importações provenientes de fora da CEE, poderá o Ministro das Finanças autorizar que **VX** integre o valor correspondente desde que estejam preenchidas as seguintes condições:

- . Produção e venda em mercado aberto e concorrencial, segundo as regras comunitárias e o Tratado de Adesão às Comunidades Europeias;
- . Comprovação inequívoca de que há efectiva substituição de importações provenientes **exclusivamente** de fora da CEE.

As **exportações indirectas** também não contam para fins do critério "TRD" salvo se as exportações forem realizadas por empresas financeiramente ligadas à empresa promotora do projecto e se aquela exportar apenas produtos desta ou do grupo económico em que ambas se integrem (*).

O máximo fixado para o indicador do "TRD" poderá ser revisto se a experiência demonstrar que está largo ou apertado em demasia, relativamente aos objectivos do PCEDED e às condições da economia portuguesa.

O ano cruzeiro reveste-se de especial importância na determinação do "TRD", já que a ele reportam as previsões das vendas e compras externas **VX** e **CM**, e do tempo n das fases de investimento e arranque da exploração que, de modo simplista, mas prático, serve de sucedâneo ao factor de actualização.

O ano cruzeiro entra nos cálculos com uma certa conflitualidade de efeitos. Por um lado, poderá pretender-se afastar a sua localização no tempo a fim de fundamentar previsões de maiores valores para **VX-CM** (o que melhora o "TRD") associados a uma plena utilização da capacidade produtiva instalada pelo investimento. Por outro lado, porém, isso faz alargar n (o que penaliza o mesmo "TRD").

(*) Para este efeito, entende-se por "empresa financeiramente ligada" aquela que for detida, em mais de 50%, pela empresa promotora do projecto ou pelo grupo económico em que ambas se integram.

Pelo critério do "TRD", exige-se que os investimentos gerem, em ano cruzeiro, ganhos líquidos em divisas (**VX-CM**) que rapidamente cubram as componentes importadas, directas ou indirectas, do investimento (**IM**). Assim se contribui para a correcção do défice externo que é, sem dúvida, o mais rentente e o mais estrutural objectivo do PCEDED.

Valerá a pena identificar, quanto ao "TRD", as situações que poderão deparar-se ao investidor. Distinguir-se-ão seis tipos de casos. Os quatro primeiros dizem respeito quer a investimentos nacionais quer a investimentos directos estrangeiros (IDE); os dois últimos referem-se exclusivamente a IDE.

1º caso: **IM > 0** com **VX-CM > 0**, ou seja, a empresa recorre a importações na fase de investimento, mas depois gera, em ano cruzeiro, exportações correntes superiores às importações correntes. O critério "TRD" requer que seja inferior ou igual a 4 anos o prazo que **IM** demorar a ser pago por **VX-CM**, prazo este acrescido de metade do tempo que leva a atingir-se o ano cruzeiro.

2º caso: **IM > 0** com **VX-CM < 0**, ou seja, o investimento tem componentes importadas e, além disso, gera saldos em divisas nulos ou negativos em ano cruzeiro. É certa a perda em divisas. Por isso, o critério do "TRD" impede o acesso aos incentivos.

3º caso: $IM = 0$ com $VX - CM \geq 0$, ou seja, o investimento não tem componente importada (ou, tendo-a, ela é anulada pelo IDE) e não gera déficit externo em ano cruzeiro. É certa a ocorrência de um saldo positivo ou nulo em divisas e, por isso, considera-se o critério do "TRD" satisfeito.

4º caso: $IM = 0$ com $VX - CM < 0$, ou seja, o investimento tem componente importada nula (ou anulada pelo IDE), mas gera um déficit em divisas em ano cruzeiro. Tal como no 2º caso, o critério do "TRD" rejeita o investimento.

Se o projecto respeitar a **investimento directo estrangeiro** (IDE), cuja componente externa do financiamento por capitais próprios não ocorreria ao País na ausência do projecto, **IM** e **CM** deverão ser ajustadas para ter em conta aquele financiamento e a repartição de lucros e dividendos ou o pagamento de "royalties" ou outras formas de remuneração da tecnologia envolvida.

Há, então, a considerar dois casos adicionais:

5º caso: $IM < 0$ com $VX - CM \geq 0$, ou seja, o IDE mais do que cobre a componente importada do investimento; além disso, em ano cruzeiro, há saldo externo positivo ou nulo. O critério do "TRD" está satisfeito.

6º caso: $IM < 0$ com $VX - CM < 0$, ou seja, o IDE mais do que cobre a componente importada, mas o investimento gera défice externo em ano cruzeiro. Estabelece-se que, em valores absolutos, IM seja mais de oito vezes superior a $VX - CM$ para que o projecto tenha acesso aos incentivos pelo critério do "TRD".

A tabela anteriormente apresentada passa, portanto, a contemplar a hipótese adicional de IM ser negativa:

Tabela do "Tempo de Recuperação em Divisas" (cont.)

Hipóteses sobre o investimento		CRITÉRIO "TRD"
IM	VX-CM	
< 0	≥ 0	O investimento satisfaz o critério "TRD"
	< 0	Deve ser VX-CM inferior a um oitavo de IM, em valores absolutos

Em suma:

O critério do "tempo de recuperação em divisas" constitui o sinal mais saliente que a política económica emite junto dos investidores para indiciar o que é ou não é relevante na óptica do PCEDED.

E esse sinal é válido para todo o investimento produtivo, qualquer que seja a natureza pública ou privada da empresa, qualquer que seja a origem nacional ou estrangeira ou multinacional do investimento.

Estas orientações ganham especial acuidade no caso de uma empresa pública de mercado, que não seja serviço público ou infraestrutural. O seu investimento produtivo não deve escapar à lógica do PCEDED, ou seja, o Governo e a Administração da empresa pública (de mercado) hão-de cuidar, exemplarmente, da boa aplicação dos critérios e dos princípios que emanam do PCEDED, quando autorizem e decidam investir. Naturalmente, será diferente a actuação no domínio das empresas públicas de serviço público ou de infraestruturas.

Não se quer significar que um investimento produtivo, público ou privado, fora das condições impostas pelo critério do "TRD" seja desprovido de mérito **absoluto** mas apenas que não tem, para os fins do PCEDED, mérito **relativo** e, por isso, não pode aceder aos incentivos. O investidor decidirá se o faz sem incentivos, ou se não o faz; ou se procura reajustar a composição dos factores e dos mercados, por forma a tornar o investimento relevante para o PCEDED.

Como se disse, o critério do "TRD" deve enquadrar todos os apoios e estímulos concedidos ou comparticipados pelo Estado.

Há, assim, um mesmo fio condutor que, com coerência, aponta o sentido desejável para o **reajustamento da estrutura produtiva do País**. Reajustamento que há-de resultar, essencialmente, de uma infinidade de decisões e acções ao nível **microeconómico**, justificadas pela racionalidade empresarial e pelo mercado, mas onde não faltarão os **sinais** de política **macroeconómica**. E estes estão dados, claramente, num sentido: o da redução do **desequilíbrio do comércio externo**, mantendo o desemprego no nível relativamente baixo que já alcançou. O que pressupõe os desafios da **competitividade** e da **modernização**; dos **recursos** e das **vantagens comparativas**; da **produtividade** e da **moderação dos rendimentos salariais e não salariais**. Omitir estes sinais ou emití-los de forma equívoca ou incipiente poderia constituir um **erro de ordem estratégica**.

É indispensável que procuremos **assegurar**, tanto quanto possível e salvaguardando sempre a liberdade e a racionalidade das iniciativas empresariais, que o enorme esforço de investimento projectado no PCEDED para o sector privado (e apoiado por volumosas e não repetíveis ajudas financeiras) não seja, tendencialmente, gerador de **défi ce externo autocorrector vicioso**.

Um dos domínios em que o critério do "TRD" deve estar presente é o dos **incentivos financeiros SIBR** - sistema de incentivos de base regional, (Dec.Lei 483-B/88), e **PEDIP** - programa específico para o desenvolvimento da indústria (Dec.Lei 483-D/88). Em ambos os sistemas de incentivos o "TRD" é um dos parâmetros de pontuação dos projectos, sendo-lhe atribuída uma ponderação de 25%. Nestes programas atribui-se a pontuação máxima, 100 pontos, aos projectos cujo "TRD" seja igual ou

inferior a 2 anos, uma pontuação 0, para o projecto cujo "TRD" seja igual ou superior e 4 anos e a pontuação resultante da fórmula $200 - \text{TRD} \times 100$, para o projecto cujo "TRD" se situe entre 2 e 4 anos.

Como nota final, registe-se que um outro critério de apreciação dos investimentos para fins de "relevância" na óptica do PCEDED - o critério do "coeficiente capital/produto" - perdeu pertinência relativa ao longo de 1987 e 1988 dadas a boa evolução do emprego e a necessidade de promover investimentos de produtividade e modernização. Por isso, com a revisão do PCEDED, passa a dar-se guarida apenas ao critério central que é o "TRD".

8.2. Investimento directo estrangeiro

A participação do investimento directo estrangeiro na economia portuguesa é, em termos genéricos, inferior à registada na maioria dos países europeus industrializados.

Esta situação resultou, fundamentalmente, da reduzida dimensão do mercado português e de políticas de pouca abertura ao exterior prosseguidas no período de maior expansão da economia europeia.

Com a adesão às Comunidades Europeias estes dois factores limitativos são significativamente atenuados: as empresas instaladas em Portugal passam a ter acesso ao amplo mercado europeu e, em conformidade com o regime legal decorrente das normas comunitárias, foi adoptado o princípio geral da liberdade de estabelecimento.

Estão, portanto, criadas condições para, num quadro de competitividade internacional, potenciar as vantagens comparativas da

economia portuguesa decorrentes quer da existência de recursos e condições naturais, quer das próprias características dos recursos humanos, em termos da sua disponibilidade, formação, domínio de tecnologias tradicionais e aptidão para aprendizagem de tecnologias avançadas.

Para o esforço de investimento privado, necessário à estratégia do PCEDED, contribuirá o investimento estrangeiro, para o qual se estima um crescimento superior ao previsto para a FBCF total.

As políticas macroeconómicas proporcionarão enquadramento e ambiente essenciais para o crescimento do investimento estrangeiro na perspectiva do aumento do emprego e da oferta de bens transaccionáveis internacionalmente.

Por outro lado, as políticas sectoriais nos diferentes domínios -- agricultura e pescas, indústria e serviços -- estabelecerão um quadro de referência de médio prazo para as medidas de política económica, o que, reduzindo o grau de incerteza para o investidor estrangeiro, se traduz num significativo estímulo ao seu investimento.

A recente e profunda modificação do sistema legislativo consignando o princípio geral de liberdade de estabelecimento de nacionais e estrangeiros em todos os sectores económicos abertos à iniciativa privada, com ressalva das limitações e condicionantes fixados ou previstos em acordos e tratados internacionais a que Portugal se encontra vinculado, constitui outro factor positivo para a consecução daquele objectivo.

O facto de Portugal ser membro de pleno direito das Comunidades Europeias também representa uma importante vantagem para o

investimento estrangeiro, não só pelas razões já aduzidas (acesso a um amplo mercado) como porque sem qualquer discriminação os investidores estrangeiros podem aceder aos fundos estruturais europeus, particularmente relevantes para os estímulos ao investimento e à formação profissional.

O novo enquadramento legal e a situação de país membro da CEE, constituindo embora factores estimulantes do investimento estrangeiro, não são, por si sós, condições suficientes. Assim e porque, com estas duas condições, Portugal fica em situação de igualdade com os restantes países comunitários, ir-se-à desenvolver uma actividade de promoção particularmente voluntarista e intensa, no sentido de valorizar as vantagens comparativas da economia portuguesa e de promover a captação de investidores em mercados não tradicionais.

As medidas de política a promover terão, entre outros, os seguintes pressupostos:

- o carácter atractivo dos sistemas de estímulo ao investimento, em particular, face aos dos países nossos principais concorrentes na captação de investimento;
- a gestão, flexível e articulável, dos sistemas de estímulos, de acordo com as especificidades dos casos e as características das situações de investimento em questão;
- a consagração de processos e procedimentos que permitam as simplificações administrativas necessárias a uma eficiente decisão de investimento em perfeita articulação com as entidades intervenientes.

A intervenção do Estado traduzir-se-à em acções de divulgação das condições de competitividade de Portugal como localização alternativa de novo investimento estrangeiro, em acções dirigidas a empresas seleccionadas visando a concretização de novos investimentos, designadamente em regime contratual, e em acções visando a expansão do investimento estrangeiro já instalado em Portugal.

Assim, no que respeita a **novos investimentos**, e no âmbito da actuação por via negocial, procurar-se-á concretizar investimentos nas áreas:

- dos serviços (financeiros, auditoria, "design", publicidade, comercialização e turismo);
- da indústria transformadora (relevo para a introdução de novas tecnologias no domínio da transformação de produtos da agricultura, da química fina e de componentes de pequenas e médias séries).

Quanto ao desenvolvimento do **investimento estrangeiro já instalado**, as acções serão dirigidas quer ao estímulo à produção com maior valor acrescentado, quer à diversificação de actividades para áreas tecnologicamente novas, na linha, aliás, das tendências do investimento internacional.

Os objectivos do PCEDED serão determinantes e o preenchimento do critério do "**tempo de recuperação em divisas**", referido no número 8.1. deste capítulo, constituirá uma condição essencial na avaliação do mérito do investimento estrangeiro.

A actividade voluntarista de captação de investimento terá como quadro de referência a importância para Portugal, não apenas de fluxos crescentes de investimento estrangeiro, mas também, e principalmente, da sua crescente qualidade.

A necessária complementaridade entre o investimento estrangeiro e o investimento nacional aconselha a que também se desenvolvam acções no campo da cooperação industrial e da formação de "joint-ventures".

As mutações verificadas no comércio internacional, com realce para o aumento da importância relativa dos países recentemente industrializados da área do Pacífico e do Brasil e o surgir de novos países exportadores de capitais para investimento directo, impõem uma adequada estratégia de captação de potenciais investidores desses países. Haverá, assim, que desenvolver acções de promoção junto dos novos países industrializados nas áreas referidas, que pretendam aceder ao amplo mercado europeu, valorizando as vantagens comparativas de Portugal. E na área da OCDE é também aconselhável uma acção cuidada junto das economias europeias, cuja propensão para investir no exterior está a aumentar, nomeadamente a italiana, a belga e a espanhola e bem assim junto de países da OCDE não membros da CEE (Suíça, Suécia, Japão e EUA). A estratégia de aproximação e aprofundamento de relações com os potenciais investidores destes países deverá ser aperfeiçoada numa preocupação de maior eficiência das acções a implementar.

A estratégia de promoção agressiva do investimento estrangeiro concretizar-se-á, em primeiro lugar, através de um programa de "marketing" dirigido a empresas estrangeiras ("mercado-alvo"), em relação às quais se desenvolverá um esquema de aproximação específica que tenha em conta, por um lado, os objectivos e as características dos investimentos previstos de cada uma das empresas identificadas e, por outro lado, os objectivos de desenvolvimento económico e de progresso social do nosso País, assim como as condições e vantagens concretas (i.e., concretamente adaptadas a cada caso) oferecidas por Portugal como localização de tais investimentos.

Complementarmente privilegiar-se-á a escolha de "países-alvo" (um ou dois por ano) onde se desenvolverão esforços de "marketing" visando a captação de projectos concretos de investimento com origem nesse(s) país(es).

Tratar-se-á de um conjunto de acções meticulosamente programadas e impecavelmente executadas, a que se seguirão acções de manutenção.

O estabelecimento de uma base de dados relevante para estes objectivos é suporte necessário à eficiência e rentabilidade das acções de promoção e de captação de investimento.