

DIRECÇÃO - GERAL DA CONTABILIDADE PÚBLICA
1.ª DELEGAÇÃO



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

ESTRATÉGIA DE PROGRESSO CONTROLADO

(PCEDED — PROGRAMA DE CORRECÇÃO ESTRUTURAL
DO DÉFICE EXTERNO E DO DESEMPREGO)

VOLUME II

ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

REVISÃO/89

APROVADA EM CONSELHO DE MINISTROS DE 6 DE JULHO DE 1989



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

ESTRATÉGIA DE PROGRESSO CONTROLADO

(PCEDED — PROGRAMA DE CORRECÇÃO ESTRUTURAL DO DÉFICE EXTERNO E DO DESEMPREGO)

VOLUME II

ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

REVISÃO/89

APROVADA EM CONSELHO DE MINISTROS DE 6 DE JULHO DE 1989

IMPRESSO E BROCHADO:
CENTRO DE EDIÇÕES E ARTES GRÁFICAS
DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
RUA ALMEIDA BRANDÃO, 13-A — 1200 LISBOA
DEPÓSITO LEGAL 10 850/86
ISBN 972-9244-08-1

1.ª EDIÇÃO: 5000 EXEMPLARES, ABRIL/87
2.ª EDIÇÃO (REVISÃO/89): 1000 EXEMPLARES, JULHO/89
REIMPRESSÃO: 1500 EXEMPLARES, JULHO/89

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 - CARACTERIZAÇÃO E CONDICIONANTES GLOBAIS

A - Desequilíbrio externo

1 - Introdução	1
2 - Alguns aspectos da evolução das transacções correntes.	5
3 - Vulnerabilidade da economia relativa às importações...	10
4 - Vulnerabilidade da economia relativa às exportações...	15
5 - Enquadramento internacional	19
6 - Dívida externa	26

B - Desemprego

1 - Evolução da oferta de mão-de-obra	31
2 - Evolução do emprego	33
3 - Evolução e caracterização do desemprego	34
4 - Constrangimentos e potencialidades	40

C - Défice do Sector Público

1 - Sector Público Administrativo	55
2 - Sector Empresarial do Estado	58

CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO - POLÍTICAS

1 - Política orçamental	66
2 - Reforma fiscal	72
3 - Política monetária e sistema financeiro	78
4 - Política cambial	91
5 - Política de rendimentos e concertação social	95
6 - Política de contenção dos custos unitários da produção	97
7 - Políticas de emprego e formação profissional	99
8 - Política de investimento	115
8.1 - Investimento do Sector Produtivo	118
8.2 - Investimento directo estrangeiro	127

CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO - CENÁRIOS

1 - Os objectivos e as políticas macroeconómicas, no limiar do mercado único	133
2 - Pressupostos do cenário-base	135
2.1 - Envolvente externa	135
2.2 - Política monetária e gestão da dívida pública....	136
2.3 - Política orçamental e de rendimentos	137
3 - Cenário base:hipótese de ajustamento orçamental efectivo	138
4 - Cenários alternativos:ausência de ajustamento orçamental	142

CAPÍTULO 4 - PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADUAL DO DÉFICE DO SECTOR PÚBLICO (SPAÉ)

I - Sector Público Administrativo	149
II - Sector Empresarial do Estado	161

ANEXO

Definição de conceitos relevantes em matéria de negociações salariais	173
--	-----

CAPÍTULO 1

CARACTERIZAÇÃO E CONDICIONANTES GLOBAIS

A - DESEQUILÍBRIO EXTERNO

1 - Introdução

Até 1973, a balança de transacções correntes era tradicionalmente excedentária, uma vez que o défice estrutural da balança comercial era mais do que compensado pelas receitas do turismo e pelas remessas de emigrantes, não constituindo os encargos com a dívida externa factor de preocupação. Foi após o 1º choque petrolífero que surgiram com acuidade os problemas relacionados com o equilíbrio externo da economia portuguesa, ao verificar-se uma progressiva deterioração do saldo da BTC.

A alteração das regras do jogo no mercado dos produtos energéticos, a perda dos mercados de África e as transformações políticas ocorridas simultaneamente em Portugal, transformaram vulnerabilidades "latentes" da economia portuguesa em fortes condicionantes ao seu desenvolvimento, pondo deste modo em causa um aparelho produtivo altamente dependente do exterior, em termos energéticos e de abastecimento de bens essenciais – alimentares e matérias-primas para a indústria.

Assim, de 1974 a 1977 assistiu-se a um progressivo alargamento do défice da BTC causado, fundamentalmente, pelo aumento do preço da energia importada (em virtude do primeiro choque petrolífero), pelo forte crescimento da procura interna, pela deterioração da competitividade externa, e pela associação destes dois últimos factores ao acentuado crescimento dos salários reais em 1974 e 1975, sem correspondência no aumento da produtividade.

Em 1978 e 1979 observou-se, por seu turno, uma sensível recuperação da BTC, permitindo inclusivamente atingir o seu quase equilíbrio no segundo dos anos referidos. Para isso contribuiu decisivamente a política de estabilização económica implementada na sequência do primeiro acordo com o FMI.

Entre 1980 e 1982, verificou-se novo agravamento das contas correntes com o exterior, resultante nomeadamente do carácter expansionista das políticas monetária e orçamental, e dos efeitos de factores externos desfavoráveis (o segundo choque petrolífero, a subida do dólar e o aumento das taxas de juro nos mercados financeiros internacionais). Uma vez mais, houve deterioração da competitividade externa e especulação contra o escudo, acompanhada de uma acumulação de "stocks" de natureza especulativa.

Face ao valor do défice da BTC em 1982 (13.5% do PIB), houve que recorrer de novo em 1983 a um acordo de estabilização económica com o FMI para reduzir aquele valor para níveis sustentáveis. Porém, enquanto o ajustamento de 1978-1979 assentou basicamente na alteração da composição da procura, com reforço da componente externa

e melhoria apreciável da balança de invisíveis, em 1983-1984 houve também contracção acentuada da procura interna, designadamente do investimento.

Em 1985, verificou-se um ligeiro excedente na BTC (1.8% do PIB), que ficou a dever-se ainda aos resultados da política de estabilização económica dos anos anteriores e a uma envolvente externa favorável, marcada pela baixa das cotações de diversas matérias-primas e produtos agrícolas, pela descida das taxas de juro e pela baixa do dólar. A evolução favorável da envolvente externa desde meados de 1985 e durante 1986 tornou possível num contexto de acentuada expansão da actividade económica o aumento do saldo positivo da BTC (3.9% do PIB). Em 1986 as transacções correntes foram ainda marcadas pelos primeiros efeitos decorrentes da adesão às Comunidades Europeias tanto ao nível dos fluxos comerciais como das transferências unilaterais.

O saldo positivo da BTC vir-se-ia a deteriorar em 1987 (1.3% do PIB) devido essencialmente ao agravamento da balança de bens e serviços (-6.5% do PIB). O impacto na BTC não assumiu maiores proporções em consequência da evolução positiva das remessas de emigrantes e das transferências comunitárias. Em 1988 assistiu-se a novo agravamento do saldo da BTC que se traduziu já numa situação de desequilíbrio, estimando-se que o défice tenha atingido 1.6% do PIB. Foi a persistência da deterioração da Balança de Bens e Serviços conjugada com o fraco aumento das remessas de emigrantes que determinou este comportamento da BTC.

A evolução da BTC nos últimos anos evidenciou bem quer a vulnerabilidade da economia portuguesa face às alterações do enquadramento externo, quer a eficácia de curto prazo das políticas de estabilização. A evolução recente das contas externas indicia o ressurgimento de problemas ao nível do controlo do défice externo.

No entanto, a natureza do desequilíbrio externo, ao nível da balança de bens e serviços (BBS), é hoje muito diferente da que prevalecia há dez anos, o que resulta em boa parte de um certo ajustamento estrutural motivado por políticas aparentemente apenas conjunturais. De facto, o preço relativo dos bens e serviços transaccionáveis com o exterior evoluiu, nos últimos quatro anos, favoravelmente a Portugal e, se não fossem os encargos com a dívida externa acumulada no passado a correcção do desequilíbrio externo não seria tão premente. A redução duradoura deste requer, todavia, medidas de carácter predominantemente estrutural que flexibilizem e aumentem a capacidade de adaptação da economia às alterações da conjuntura económica internacional. Neste sentido existe hoje um relativo consenso quanto à necessidade de se dedicar um maior esforço ao aumento da eficiência do funcionamento dos diferentes mercados – de bens e serviços, de trabalho e financeiros. Aliás, neste ponto, Portugal acompanha a tendência da maioria dos países da OCDE, onde tem havido uma preocupação crescente em proporcionar maior flexibilidade aos mercados e em reduzir as distorções introduzidas pela intervenção estatal.

2 - Alguns aspectos da evolução das transacções correntes

Apesar do seu carácter estrutural, a natureza do desequilíbrio externo tem evoluído ao longo do tempo, razão porque importa ter presente algumas das principais modificações ocorridas nos últimos anos, designadamente no que se refere ao grau de abertura da economia ao exterior, ao preço relativo dos bens e serviços transaccionáveis internacionalmente, à cobertura das importações pelas exportações, aos termos de troca e à própria composição da BTC.

Conforme se pode observar no Quadro 1, o grau de abertura da economia portuguesa aumentou de forma praticamente ininterrupta desde 1976*, o que decorre da sua situação de pequena economia, de mercado interno exíguo, inserida num espaço mais vasto onde as interdependências não tem cessado de aumentar.

Em 1987 e 1988, o rácio entre a soma das exportações e importações de bens e serviços e o PIB foi de 76% e 78%, respectivamente, o que confirma a característica de abertura ao exterior da economia portuguesa, sendo ainda de esperar que o desenvolvimento das potencialidades da integração económica, nomeadamente a nível do comércio intra-comunitário, a venham a acentuar.

Por outro lado, a desvalorização do escudo, combinada com a contenção da procura interna (através da política monetária e da austeridade salarial) permitiu, a partir de 1977, um aumento duradouro

* A diminuição do peso das trocas exteriores no PIB, entre 1973 e 1976, deveu-se fundamentalmente à independência das antigas colónias portuguesas em África.

Q U A D R O 1

ALGUNS INDICADORES RELATIVOS ÀS TRANSAÇÕES CORRENTES COM O EXTERIOR

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 ^E
1. Balança comercial (% do PIB)	-7.8	-14.7	-11.2	-14.0	-15.6	-13.4	-13.0	-16.8	-21.6	-20.4	-14.4	-11.0	-7.0	-5.7	-9.6	-12.3
2. Balança de bens e serviços (% do PIB)	-7.3	-15.5	-12.5	-13.6	-14.5	-11.9	-10.3	-13.8	-19.8	-19.6	-12.6	-8.1	-3.5	-2.5	-6.4	-9.6
3. Balança de Trans. corr. (% do PIB)	3.0	-6.1	-5.5	-0.2	-9.2	-1.4	-0.2	-5.0	-11.7	-13.5	-7.3	-3.1	1.7	3.9	1.3	-1.6
4. Grau de abert. da economia (1)(%).....	55.8	64.8	50.3	46.7	50.5	51.3	52.0	58.0	70.4	68.1	71.4	79.2	78.0	68.5	74.5	78.2
5. Índice do preço relativo dos bens transaccionáv. internacionalmente (Base 1973:100) (2)	100.00	100.04	77.37	73.33	82.61	87.68	92.54	91.01	86.33	83.41	86.69	94.28	96.80	100.10	98.92	92.3
6. Idem, excluindo as importações de petróleo (2) .	100.0	114.5	107.6	100.3	105.0	107.2	116.0	118.1	119.9	112.0	116.2	121.2	109.8	95.2	92.4	84.8
7. Indic. da taxa de câmbio real (Base 1973:100)(3).	100.0	112.2	117.1	116.8	106.2	97.2	92.7	92.3	97.0	95.5	88.7	90.6	94.4	94.2		
8. Indicad. da taxa de câmbio real (Base 1973:100) (4).....	100.0	122.9	141.7	141.5	106.5	65.6	73.0	73.2	78.0	74.1	69.5	61.6	60.0	59.0	62.2	
9. Taxa de cobertura das importações (5)	77.2	62.1	60.4	55.5	54.1	62.6	71.5	64.8	56.8	56.1	70.4	82.8	90.9	92.9	84.2	78.1
10. Índ. dos termos de troca (Base 1973:100) (6)	100.0	97.0	86.0	82.9	85.9	83.1	83.5	79.7	74.8	73.4	72.2	71.4	74.3	83.3	84.4	86.1
11. Idem, excluindo as importações de petróleo (6) .	100.0	103.8	92.0	88.9	90.4	87.6	86.3	89.8	86.9	84.9	84.2	85.9	88.2	88.9	91.7	91.7

(1) Rácio entre a soma das exportações e importações de bens e serviços e o PIB.

(2) Rácio entre os preços das exportações de bens e serviços e um índice obtido a partir da agregação dos preços das importações de bens e serviços e do custo do trabalho por unidade produzida.

(3) Inflação Portugal/Exterior, em dólares; diminuição indica desvalorização real, ou seja, melhoria da competitividade.

(4) Custo do trabalho por unidade produzida (CTUP) Portugal/Exterior, em dólares; diminuição indica desvalorização real.

(5) Rácio entre as exportações e as importações de bens e serviços.

(6) Rácio entre os deflacionadores das exportações e das importações de bens e serviços.

do preço relativo dos bens transaccionáveis com o exterior, reflexo da desvalorização da taxa de câmbio real, com resultados significativos no reequilíbrio das contas externas. Em consequência, a taxa de cobertura das importações pelas exportações (incluindo serviços) passou de 54.1% em 1977 para cerca de 78% em 1988, com uma quebra em 1980-1982 e um pico em 1986 a que não foram alheios respectivamente as perdas e os ganhos de termos de troca então verificados.

Até 1985, os termos de troca, evoluíram de forma marcadamente desfavorável para Portugal, estimando-se que essa evolução tenha ocasionado uma perda directa de rendimento da ordem dos 7% do PIB acumulado no período 1973-1985*, situação que se inverteu em 1986. Nesse ano a evolução dos termos de troca, da ordem dos 12%, representou já um ganho de rendimento de 3.1% do PIB. Em 1987 aquele benefício apenas representou 1.1% do PIB, estimando-se que em 1988 tenha sido praticamente nulo devido a uma evolução em volume desfavorável, já que se voltaram a registar ganhos nos termos de troca. De notar a reduzida correlação entre as variações dos nossos termos de troca e as variações da taxa de câmbio efectiva do escudo, característica de uma pequena economia que não influencia significativamente os seus termos de troca com o exterior e que é bastante vulnerável à evolução dos preços internacionais.

* A perda de rendimento em percentagem do PIB foi calculada, ano a ano, através da expressão $[(X-M)-(X^*-M^*)]/PIB$, onde X e M são respectivamente as exportações e as importações correntes de bens e serviços, PX e PM os correspondentes preços médios e

$$X^* = \bar{X} \cdot \sqrt{\frac{PX}{PX_{-1}} \cdot \frac{PM}{PM_{-1}}} \quad \text{e} \quad M^* = \bar{M} \cdot \sqrt{\frac{PX}{PX_{-1}} \cdot \frac{PM}{PM_{-1}}}$$

sendo \bar{X} e \bar{M} respectivamente as exportações e importações a preços do ano anterior.

A composição da BTC alterou-se profundamente de 1973 para cá, e muito particularmente a partir de 1979, em virtude dos ritmos diferenciados de crescimento das suas principais componentes. A situação de ligeiro excedente em 1985, no termo do segundo programa de estabilização acordado com o FMI, é bastante diferente da situação de quase equilíbrio em 1979, após o primeiro programa. Com efeito, em 1979 conseguiu-se o quase equilíbrio da BTC apesar de um défice nas transacções de bens e serviços de cerca de 2.1 biliões de dólares, com as exportações a cobrirem apenas 71.5% das importações; em 1985 o défice das transacções de bens e serviços não atingiu 0.7 biliões de dólares e a taxa de cobertura atingiu 90.9%. No período que mediou entre as duas datas, as remessas dos emigrantes entraram em declínio relativo e os juros da dívida externa ganharam um peso preponderante.

O défice das transacções de bens e serviços que em 1986 representou 2.5% do PIB (Quadro 1), tendo-se agravado significativamente em 1987 (6.5% do PIB), em 1988 voltou a registar nova deterioração, estimando-se que o seu peso relativo tenha atingido os 9.6%.

A evolução descrita aponta para a necessidade de orientar a correcção do desequilíbrio externo para a redução do défice das transacções de bens e serviços. De facto, o contributo dos juros da dívida externa para a melhoria da BTC depende fundamentalmente do nível das taxas de juro internacionais; por outro lado, a margem de manobra nas remessas dos emigrantes também está consideravelmente limitada dada a paragem da emigração e a gradual fixação dos emigrantes, em especial os da segunda geração, nos países de destino.

Isto não significa que não se deva acompanhar atentamente a evolução do diferencial de juros entre Portugal e o exterior, garantindo que a remuneração das aplicações da poupança em Portugal seja positiva, em termos reais, e internacionalmente competitiva. No que respeita às transacções de serviços, o maior contributo para a correcção do desequilíbrio externo deverá vir do turismo. Embora se trate de uma rubrica parcialmente dependente de factores externos (v.g. do rendimento disponível nos países de origem), a evolução das receitas do turismo pode ser favoravelmente influenciada pelo aumento da competitividade internacional e melhoria dos serviços prestados pela indústria hoteleira nacional. Pela importância que assume na economia portuguesa e pelo contributo que pode dar a correcção do desequilíbrio externo, impõe-se aumentar a capacidade e a agressividade comercial do sector turístico, bem como promover a sua diversificação.

Dadas as condições favoráveis da costa portuguesa, são ainda susceptíveis de exploração as áreas de serviços ligadas às actividades marítimas, quer no que se refere à actividade portuária de recreio (v.g. marinas), quer à comercial (v.g. serviços de "transhipment" de contentores e transporte marítimo complementar do tráfego atlântico de graneis e produtos industriais de base).

Porém, pelo seu peso na BTC, é fundamentalmente no domínio da balança comercial que têm que incidir as medidas de correcção estrutural do desequilíbrio externo. Daí a necessidade de neste diagnóstico da situação se proceder a uma análise que evidencie as principais vulnerabilidades da economia no que respeita às importações e exportações de mercadorias.

3 - Vulnerabilidade da economia relativa às importações

O défice da balança comercial reflecte, entre outros aspectos, o elevado conteúdo importado das componentes da despesa global. A estrutura das importações dos produtos revela que os agro-alimentares, os energéticos e as máquinas representaram no período 1975-1985 entre 50% a 60% do total das importações (cf. Quadro 2).

O défice energético, que em 1975 representava apenas 30% do défice comercial, rondava em 1985 os 90%, valor que se tem vindo a reduzir desde 1986 devido à acentuada quebra dos preços do petróleo ao longo daquele ano e ao fraco ritmo das importações em 1987 e 1988, ano em que o défice energético deverá ter representado 22% do défice comercial. A crescente importância assumida pelo défice energético ao longo do período 1975-1985 ficou a dever-se não só ao aumento dos preços do petróleo, mas também à intensificação do seu consumo, traduzida em valores crescentes da elasticidade em relação ao PIB. Enquanto no período 1966-1973 a elasticidade do consumo de energia final relativamente ao PIB era de 0,89, em 1973-1980 passou para 1,42 e no período 1980-1985 situava-se em 3,13. Este crescimento contrasta com a estagnação e, em alguns casos, diminuição dos consumos energéticos registados noutros países em resposta ao agravamento dos preços.

O aumento da dependência energética deveu-se à acção conjunta de vários factores.

Uma primeira razão reside na maior participação da componente termo-eléctrica, à base de fuelóleo, no sistema electroprodutor

Q U A D R O 2

ESTRUTURA PERCENTUAL DO COMÉRCIO EXTERNO POR PRODUTOS

I M P O R T A Ç Õ E S	1975	1980				E X P O R T A Ç Õ E S	1975	1980			
	a	a	1986	1987	1988		a	a	1986	1987	1988
	1980	1985					1980	1985			
Agrícolas e Alimentares	19.2	15.2	13.9	13.8	13.5	Agrícolas e alimentares	16.0	11.4	9.2	8.1	8.3
dos quais:						Pasta de papel	4.4	4.7	4.7	5.7	6.2
Cereais	6.7	5.9	2.9	1.4	1.4	Cortiça	6.6	4.8	3.5	3.6	3.8
Oleaginosas	3.2	3.4	2.7	2.8	2.7	Têxteis e vestuário	27.6	28.1	31.0	32.3	30.5
Energéticos (petróleo e derivados).	16.4	26.1	14.9	11.6	8.5	do qual: Vestuário	11.5	14.9	20.1	22.2	20.5
Máquinas	16.4	15.6	19.9	21.8	22.4	Couros e calçado	3.4	4.9	8.3	8.8	8.1
SUBTOTAL	52.0	56.9	48.7	47.2	44.4	Máquinas	10.0	10.7	10.9	11.4	11.0
Outros	48.0	43.1	51.3	52.8	55.6	Outros	32.0	35.4	32.4	30.1	32.1
TOTAL	100	100	100	100	100	TOTAL	100	100	100	100	100

Fonte: Direcção-Geral do Comércio Externo.

nacional. A componente térmica, que em 1973 representava 25% da produção de electricidade, era em 1986 responsável por 55%.

Uma segunda explicação deriva do reforço da participação na malha industrial de indústrias fortemente consumidoras de energia e da não existência de uma política coerente de conservação e poupança de energia nesses sectores (indústrias e transportes). De facto, nos últimos anos o crescimento industrial foi dominado por sectores relativamente intensivos em energia — como os materiais de construção, pasta para papel, química e electrometalúrgicas — tendo sido acompanhado por uma política de preços e subsídios que não penalizou os consumos de produtos energéticos derivados do petróleo, pelo menos até 1980.

Uma terceira causa do aumento da dependência energética tem a ver com a crescente importância do transporte rodoviário, tanto no interior do País como no seu relacionamento com o exterior, substituindo parcialmente, os transportes ferroviário e marítimo.

Nos últimos anos tem-se assistido a uma tendência para a atenuação da excessiva concentração da importação de produtos energéticos no petróleo e seus derivados. É o caso da substituição do fuel por carvão nas cimenteiras, do maior recurso à importação de energia eléctrica em substituição de fuel e da entrada em funcionamento da central termoeléctrica a carvão de Sines. Estas são algumas das razões que explicam que o volume de importações de petróleo e refinados tenha decrescido 3.6% em 1987, e que as importações de carvão tenham aumentado 33%.

O défice agro-alimentar em 1988 representou cerca de 25% do défice comercial, embora se tivessem registado variações significativas ao longo destes últimos 12 anos em grande parte devidas à evolução do défice comercial total. O menor dinamismo das exportações de produtos alimentares como por exemplo o vinho, as conservas de peixe e o concentrado de tomate, tem contribuído para o défice da balança alimentar pelo lado das exportações. Por seu turno, pelo lado das importações salienta-se o crescimento da população, associado ao retorno das ex-colónias e à paragem da emigração.

As importações de cereais e oleaginosas que no período 1980-1985 representavam cerca de 60% dos produtos agro-alimentares importados, têm vindo a perder peso quer pelo efeito preço quer pelo decréscimo em volume que se observou em 1986 e 1987 na importação de certos cereais. Em 1988, apesar do aumento do preço da maior parte dos cereais nos mercados internacionais, o peso daqueles produtos não se alterou significativamente, sobretudo devido à desaceleração, em volume, das oleaginosas, uma vez que a importação de cereais aumentou (Quadro 3).

Por outro lado, durante 1987 assistiu-se ao reforço da importação de produtos destinados a consumo final com destaque para as frutas, produtos hortícolas e preparados alimentares, tendência que a adesão à CEE tem vindo a intensificar.

Q U A D R O 3

PERCENTAGEM DOS DÉFICES ENERGÉTICO E ALIMENTAR
NO DÉFICE COMERCIAL

	Défice energético* / /Défice comercial	Défice alimentar** / /défice comercial
1975	29.9	29.9
1976	26.5	22.7
1977	23.7	19.7
1978	27.7	17.9
1979	36.6	20.2
1980	41.4	15.4
1981	36.5	19.2
1982	43.8	16.5
1983	54.3	18.6
1984	75.3	28.8
1985	89.7	30.7
1986	64.7	34.1
1987	36.7	28.5
1988	21.9	25.7

* Combustíveis

** Produtos agrícolas e alimentares

Fonte: Direção-Geral do Comércio Externo

Nestes três últimos anos a expansão do consumo privado e do investimento, ampliada pelos efeitos da adesão às CE e pela descida dos preços relativos de alguns bens importados, favoreceu substancialmente as importações de bens de consumo e de bens de investimento que em 1987, atingiram um crescimento em volume na ordem dos 44% (38% e 21%, respectivamente, em 1986).

As componentes da despesa global com maiores conteúdos importados são a FBCF e as exportações, respectivamente com 35% e 37%. O primeiro destes valores mostra bem o impacto desfavorável na BTC de uma política de forte relançamento do investimento produtivo; por sua vez o elevado conteúdo importado das exportações, na medida em que reduz o efeito positivo do aumento das exportações na balança comercial, evidencia as limitações de uma política de correcção do desequilíbrio externo assente apenas no crescimento das exportações tradicionais.

4 - Vulnerabilidade da economia relativa às exportações

A vulnerabilidade relativa às exportações reside não só no tipo de produtos exportados e sua concentração, como também na diferença de custos unitários de produção entre Portugal e os seus principais parceiros comerciais. De facto, a especialização das exportações portuguesas em produtos de fraco crescimento da procura mundial torna necessário um dinamismo acrescido do sector exportador para ganhar quotas de mercado, sendo naturalmente difícil manter as boas

taxas de crescimento verificadas no passado recente. Por outro lado, as exportações beneficiaram de uma política cambial que lhes permitiu não só compensar o maior crescimento dos custos internos (salariais e financeiros), mas ainda ganhar facilmente competitividade relativamente ao exterior, o que poderá ter contribuído para protelar a realização de alguns investimentos de diversificação e modernização da capacidade produtiva do sector exportador.

Nos últimos dois anos cerca de 40% das exportações portuguesas respeitaram a produtos de muito fraco crescimento da procura mundial, como os têxteis, o vestuário e o calçado (Quadro 2). No entanto, tem vindo a assistir-se a um forte crescimento de produtos cuja procura mundial está em expansão rápida, mas o seu peso no conjunto das exportações não é ainda muito significativo. É o caso das máquinas de escritório e informática, das componentes de electrónica e da electrónica de consumo, entre outros. A grande maioria destes produtos corresponde a áreas de incidência privilegiada do investimento estrangeiro, estando a actividade das empresas residentes condicionada à estratégia empresarial e à situação financeira da empresa-mãe.

Fazem também parte das exportações portuguesas produtos que, procurando rentabilizar algumas das vantagens comparativas em termos de recursos naturais, se encontram sujeitos a uma grande instabilidade nas cotações internacionais. São em geral produtos com um fraco conteúdo de valor acrescentado nacional, como é o caso, em particular, dos resinosos. Saliente-se ainda a progressiva perda de peso das exportações de produtos agrícolas tradicionais (caso dos vinhos e do concentrado de tomate) e das conservas de peixe.

Em 1986 e 1987 o comportamento das exportações foi influenciado pela adesão às CE, pela penetração no mercado espanhol e ainda pelas variações cambiais entretanto ocorridas. Acentuou-se o crescimento em volume das exportações de têxteis e vestuário enquanto o dinamismo patenteado pelo sector do calçado o coloca entre os produtos que mais peso detêm no conjunto das exportações. As exportações de máquinas, continuando a ocupar uma posição de relevo, têm registado uma evolução muito irregular. No entanto, há que considerar que este tipo de produtos estão muito sujeitos a mudanças de tecnologia, apresentando portanto, um ciclo de vida relativamente curto. Em 1987 o sector contribuiu muito positivamente para a evolução das exportações com um crescimento de 19.3%. Em 1988, a evolução em volume deste sector não deverá atingir 10%.

As exportações portuguesas no conjunto das importações mundiais subiram ligeiramente nos últimos anos. A evolução da quota de mercado de um país depende não só da dinâmica de evolução da procura externa (isto é, da sua estrutura por produtos e mercados) mas também de factores relacionados com a capacidade e competitividade da oferta. Entre estes salientam-se geralmente, porque mais facilmente quantificáveis, o crescimento diferenciado da produtividade e dos custos de produção corrigidos pela respectiva evolução cambial. Mas igualmente importante, na medida em que também afecta os custos, é o regime fiscal a que está sujeita a exportação, assim como os factores ligados às condições de financiamento, aos sistemas de "marketing" e assistência pós venda, à capacidade de resposta às solicitações da procura, ao desenvolvimento de novos produtos, à

especialidade e qualidade das exportações e ao sistema burocrático vigente. É importante que os ganhos de competitividade das nossas exportações resultem cada vez mais dos factores acabados de referir e da baixa dos custos unitários de produção (por redução dos custos e aumento da produtividade) e cada vez menos da desvalorização do escudo e de eventuais subsídios à exportação. O escudo não deve ser sobredesvalorizado para promover as exportações, embora também não deva ser subdesvalorizado para combater a inflação. Por sua vez, a concessão de subsídios está limitada pelas obrigações assumidas para com a CEE e pela escassez dos recursos orçamentais.

A encerrar este capítulo, e em resultado da análise anterior, observa-se que, não tendo Portugal a possibilidade de influenciar significativamente os termos de troca, a correcção do desequilíbrio externo, a nível das transacções de bens e serviços, deverá assentar numa estratégia mista de promoção de exportações, mas também de substituição eficiente, isto é, não proteccionista, de algumas importações através do aumento da oferta de bens transaccionáveis. De facto, considerando a dificuldade em reduzir a dependência externa em alguns produtos essenciais, torna-se necessário, em compensação, aumentar a quota das exportações portuguesas no mercado mundial. No entanto, o elevado conteúdo importado das exportações aconselha que a estratégia de promoção das exportações seja complementada pela substituição concorrencial de algumas importações por produção nacional, designadamente pelo lançamento de novas produções também apoiadas, sobretudo na fase inicial, no mercado interno.

5 - Enquadramento internacional

A queda dos preços do petróleo e a depreciação do dólar americano a partir de finais de 1985 foram dois aspectos fundamentais que ajudaram a criar condições para um crescimento sustentado e não inflacionista da economia mundial, em particular na Comunidade Económica Europeia.

De facto, durante 1985 os preços do petróleo caíram cerca 50% no espaço de alguns meses, contribuindo para a rápida diminuição da inflação a nível mundial. Por seu lado, o dólar americano depreciou-se significativamente desde o segundo semestre de 1985. A conjugação destes factores possibilitou o abaixamento generalizado das taxas de juro internacionais, o que representa um elemento adicional de impulso às respectivas economias, aliviando também o serviço da dívida externa de muitos países.

Para além destes aspectos, outros houve que contribuíram para a manutenção de um nível reduzido da taxa de inflação e de relançamento das economias.

Em primeiro lugar, os choques petrolíferos de 1973 e 1979 acarretaram a necessidade de introduzir nas economias acções de (re)organização/racionalização, cujos efeitos se produziram muito rapidamente e que não se restringiram apenas ao sector energético. Assim, o consumo de metais e de outros produtos de base foi e está sendo racionalizado, reflectindo o movimento da generalidade das respectivas cotações, em parte, este esforço das economias.

Nas circunstâncias actuais é provável que os preços do petróleo se quedem durante alguns anos significativamente abaixo dos vigentes na primeira metade da década de 80, devido à dinâmica de poupança e diversificação de fontes de energia implementadas pelos países mais industrializados, embora se admita uma recuperação moderada até princípios da próxima década. As incertezas inerentes a esta previsão têm sobretudo a ver com a evolução político-social e com as estratégias de produção e comercialização dos principais países produtores de petróleo.

Em segundo lugar, verificou-se a nível mundial uma situação de excesso de oferta de cereais, carnes e produtos lácteos, potencialmente em crescendo. O proteccionismo das políticas agrícolas dos Estados Unidos e da CEE e a disseminação da chamada "revolução verde" possibilitaram a obtenção de rendimentos crescentes, nomeadamente dos diversos cereais, tendo como consequência a estabilização e, nalguns casos, o decréscimo dos respectivos preços. Contudo mais recentemente as más condições climáticas nos EUA e no Sudeste asiático deram origem a um acentuado crescimento dos preços internacionais dos produtos alimentares ao longo de 1988, e a uma redução nos stocks cerealíferos.

Em terceiro lugar, o desenvolvimento e a disseminação de novas tecnologias de informação/comunicação vêm encurtando o tempo de decisão e aproximando os mercados. As próprias políticas de estabilização económica adoptadas por países com dificuldades de balança de pagamentos reforçaram o processo de abertura desses países ao exterior. Por sua vez, a anterior apreciação do dólar também contribuiu para a abertura da economia norte-americana. Por estas e

outras razões vem-se assistindo à crescente abertura dos mercados, à universalização de muitos produtos e estratégias de empresas, bem como à inovação e crescente liberalização dos movimentos de capitais. A abertura e a interdependência das economias tende a intensificar-se, embora se observem ainda atitudes proteccionistas relativamente importantes no domínio das trocas comerciais.

Os principais receios de um recrudescimento proteccionista provêm dos EUA onde, face ao enorme défice comercial — a que correspondem confortáveis excedentes da RFA e Japão — e ao risco de inflação interna resultante da desvalorização do dólar, o Congresso tem vindo a exercer algumas pressões.

É provavelmente nesta área, a que se associa o défice orçamental norte-americano, e nas decisões que vierem a ser adoptadas pela administração americana e pelos governos da RFA e do Japão, que poderão surgir as principais dificuldades para um crescimento sustentado e não inflacionista da economia mundial, contrariando, assim, os aspectos positivos atrás referidos que têm até agora contribuído para esse crescimento.

O Acordo do Louvre (Fevereiro de 1987) constituiu na altura um primeiro passo para a redução dos desequilíbrios externos e manutenção do crescimento da economia mundial para além, também, de enfatizar a necessidade de uma maior articulação das políticas económicas dos respectivos países subscritores. Pretendia-se, então, que o crescimento dos países excedentários se fizesse menos pelo estímulo da procura externa e mais pelo aumento da procura interna que deveria induzir, por sua vez, uma maior procura de importações.

Relativamente à estabilidade do dólar, os cálculos realizados com base na paridade do poder de compra sugeriam que o dólar se encontrava naquele momento já ligeiramente subavaliado em relação às moedas do Sistema Monetário Europeu. Mas a dificuldade de pôr termo em prazo curto ao forte desequilíbrio da balança de pagamentos dos Estados Unidos e a consideração do necessário reforço da competitividade relativa dos produtos norte-americanos para poder fazer face mais tarde ao serviço da dívida, levaram outros analistas a pensar que a correcção requerida da paridade do dólar estaria longe de ter sido completada.

Não é esta uma questão que possa decidir-se pela simples via da lógica das taxas de câmbio, dado o número de outras variáveis que intervêm na sua resolução. No entanto, uma acentuada depreciação do dólar não deixaria de ter um impacto negativo sobre as economias europeia e japonesa.

A boa "performance" da economia internacional tem vindo a reflectir o impulso dado quer pela quebra do preço do petróleo, quer pelo afrouxamento das políticas monetárias após a crise bolsista de Outubro de 1987. Tem-se igualmente registado alguns progressos na atenuação dos desequilíbrios estruturais entre os países industrializados, tendo a redução do défice comercial norte-americano determinado uma apreciação do dólar face às principais moedas.

A forte expansão económica observada em 1988, ao dar origem a algumas tensões inflacionistas, veio a conferir maior relevo ao controlo da inflação como condição para o prosseguimento da actual fase de crescimento, embora este se projecte a um ritmo inferior ao observado no último ano.

Não se perspectiva, contudo, no médio prazo, a intensificação da inflação para o conjunto dos países industrializados.

A convergência e/ou a coordenação das políticas macroeconômicas das principais economias, bem como a estabilização do sistema financeiro internacional, constituem necessidade reconhecida, mas nem sempre surgem as condições políticas que potenciam uma efectiva coordenação. Num quadro de manutenção das actuais políticas admite-se como mais provável um abrandamento do ritmo de correcção dos principais desequilíbrios, o que poderá conduzir a alguma instabilidade nos mercados financeiros.

Dentro do exposto, admite-se um cenário base* sem alteração das actuais políticas, dos preços do petróleo e das taxas de câmbio reais, no médio prazo, que se traduz sumariamente na seguinte configuração:

A taxa média anual de crescimento económico para os países industrializados, no período 1989-1992, deverá ser da ordem dos 3,0%. Este crescimento pressupõe uma expansão do produto potencial na Comunidade Europeia e na América do Norte, em resultado da realização do mercado interno e do acordo de comércio entre os EUA e o Canadá. Numa primeira fase, o crescimento poderá ser mais rápido na Europa Ocidental do que nos Estados Unidos. Contudo, perspectiva-se a convergência do ritmo de crescimento do produto e da procura interna dos três principais países. Neste contexto, o peso do saldo das operações correntes com o exterior no produto nacional nesses países diminuirá ligeiramente ainda no próximo ano, para se manter praticamente constante na fase seguinte.

O coeficiente de elasticidade do comércio internacional em relação ao produto deverá ser de 1,7%, o que significa que a taxa média anual de crescimento do comércio internacional se situará em redor dos 5%.

*Nesta matéria seguiram-se os cenários internacionais que constam do "World Economic Outlook", FMI Fev. 1989.

A taxa de inflação internacional durante o período abrangido pelo PCEDED deverá ser da ordem dos 3,5% ao ano. Admite-se uma inversão na tendência de evolução da inflação a partir de 1990, na assumpção da eficácia das medidas de política monetária sobre o nível da procura. No que se refere aos preços internacionais dos produtos de base reteve-se como hipótese para os dois primeiros anos um crescimento mais acentuado dos produtos petrolíferos.

Em termos de taxas de juro, considera-se que estas continuarão a manter-se positivas em termos reais.

A persistência de elevados desequilíbrios subjacentes a este cenário poderá colocar alguns riscos no que se refere à estabilidade cambial e financeira. Torna-se pois pertinente equacionar as principais alterações nos pressupostos de enquadramento internacional, decorrentes da assumpção de hipóteses alternativas quanto à evolução cambial e financeira e às políticas adoptadas ao nível das principais economias.

Assim, admitem-se três cenários alternativos, associados a diferentes amplitudes no ajustamento do desequilíbrio entre os EUA, o Japão e a RFA, caracterizados sumariamente por:

Cenário A: Rápido ajustamento nos mercados cambiais induzido pela preferência dos investidores por activos denominados noutras moedas que não o dólar. Esta hipótese que numa 1ª fase conduz a um crescimento do produto dos EUA acima do cenário base, via um maior crescimento das exportações, e em contrapartida a uma menor expansão nos restantes países industrializados, determina no médio prazo um ritmo de crescimento abaixo do projectado no cenário base. No

médio prazo, os resultados são praticamente nulos, ao nível dos desequilíbrios externos e negativos no que se refere ao défice orçamental dos EUA, em resultado dos efeitos adversos da subida da taxa de juro. Os países devedores são igualmente onerados por aquela evolução.

Cenário B: Melhoria do desequilíbrio orçamental dos EUA de acordo com as metas definidas no "Gramm-Rudman-Hollings". Ao contrário do Cenário A os resultados alcançados ao nível dos desequilíbrios externos são mais favoráveis, embora o ritmo de crescimento do produto seja inferior para a generalidade das economias, à excepção dos EUA no médio prazo. O nível mais baixo das taxas de juro traduz-se positivamente no serviço da dívida dos países em desenvolvimento.

Cenário C: Contempla simultaneamente uma política orçamental mais restritiva nos EUA; um maior crescimento do produto potencial no Canadá (1 1/2 em 1994) associado à implementação de um novo sistema de tributação indirecta; a adopção no Japão de um conjunto de medidas estruturais conducentes ao crescimento do investimento face ao produto (na ordem de 1% durante 4 anos, com início em 1990); o crescimento do produto potencial na Europa de mais 1% após 1992 decorrente da criação do mercado único. Esta simulação tem efeitos de maior amplitude face ao cenário B, sobretudo nos países europeus e no Japão tanto no nível da actividade como na taxa de inflação. Os efeitos sobre os desequilíbrios externos apenas são mais expressivos no caso do Japão.

6 - Dívida externa

Relativamente à dívida externa, o ritmo a que esta pode aumentar representa uma restrição ao crescimento da economia e à execução de um programa de correcção estrutural sustentável a médio prazo. Com efeito, o peso da dívida tem conduzido à necessidade de prestar particular atenção à situação externa da economia portuguesa, por forma a que os desequilíbrios das transacções correntes com o exterior não atinjam níveis incompatíveis.

Por outro lado, o pagamento de juros da dívida externa implica uma transferência de recursos reais para o exterior o que, dada a sua amplitude, tem vindo a condicionar, obviamente, o nível e o ritmo de crescimento do rendimento nacional e, correlativamente da procura e da poupança interna.

Como se pode verificar no Quadro 4, o processo de reversão para o exterior atingiu em 1985, em termos líquidos, 196.4 milhões de contos (5.6% do PIB), depois de ter atingido 103.0 milhões de contos em 1982. No entanto, a amortização da dívida, possibilitada pelos excedentes registados na balança de transacções correntes, e a diminuição das taxas de juro internacionais levou a que o pagamento de juros ao exterior, em termos líquidos, tenha apresentado entre aquele ano e 1987 uma diminuição de 32%. Em 1988, apesar de ter prosseguido a amortização líquida da dívida externa, os pagamentos de juros ao exterior não se deverão ter afastado substancialmente do nível de 1987, evolução esta não alheia à subida das taxas de juro internacionais.

No que diz respeito à dívida externa, o resultado da evolução passada da balança de pagamentos e da balança de transacções correntes, levou a que esta crescesse rapidamente até 1982, situando-se

Q U A D R O 4

DÍVIDA EXTERNA

(Saldos em fim de período)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^P	1988 ^P
Dívida externa total (milhões de dólares)	13 596	14 478	14 974	16 682	16 301	18 414	16 927 (Nov.)
Curto prazo.....	3 839	3 422	3 015	2 627	1 429	2 206	2 407 "
Médio e longo prazo	9 757	11 056	11 959	14 055	14 872	16 208	14 520 "
Variação da dívida externa (milhões de dólares)	2 597	882	496	1 708	-379	2 113	-1 494 (Jan/Nov)
Saldo dos fluxos de capitais	2 879	1 256	981	362	-1 891	-163	-897 "
Variações cambiais (1)	-282	-374	485	-1 346	-1 512	-2 276	597 "
Saldos dos rendimentos de capitais (milhões de contos)	-103	-119.5	-177.3	-196.4	151.6	-130.5	-122.1 "
Taxa de juro implícita na dívida externa (2)	12.6	8.6	9.1	8.8	7.4	7.3	6.5 (Nov)
Dívida externa total em % do PIB	58.4	70.4	78.1	80.4	55.6	49.3	40.4 (Nov)*
Dívida externa total em % do crédito das transac. correntes	158.0	169.6	159.8	162.2	122.7	106.5	95.3 (Nov)
Serviço da dívida em % do crédito das transacções correntes	27.1	27.6	35.6	37.0	28.9	30.2	31.2 (Nov)
Juros totais em % do crédito das transacções correntes	16.2	14.0	14.4	13.2	9.3	7.1	6.5 (Nov)
Juros totais em % do PIB	6.0	5.8	7.0	6.5	4.2	3.3	2.8 (Nov)*
Dívida total em % das reservas totais (3)(4)	118.2	146.0	170.0	167.2	144.2	116.3	113.3 (Nov)

(1) Diferença entre os fluxos de capitais e a variação da dívida.

(2) Juros totais/Dívida média (de 4 trimestres) centrados no início do ano.

(3) Disponibilidades em meios de pagamento sobre o exterior do B.P., Tesouro e OIM.

(4) Ouro avaliado a preços de mercado: média dos últimos 3 meses no mercado de Londres.

*Valores no final do período referido/PIB do ano.

Fonte: Banco de Portugal

a sua taxa de variação em dólares no final desse ano em 23.6% e moderadamente nos dois anos seguintes, em consequência do processo de ajustamento conjuntural entretanto operado na economia portuguesa. A acentuação do crescimento da dívida externa em 1985 (de 15.0 para 16.7 mil milhões de dólares, cerca de 11% no final do período) ficou quase inteiramente a dever-se às flutuações cambiais associadas à depreciação do dólar, moeda em que, em finais daquele ano, estavam contratualmente denominados 53% da dívida de médio e longo prazos.

Em 1987, devido ao elevado valor das flutuações cambiais (2276 milhões de dólares) e apesar da amortização líquida da dívida em 163 milhões de dólares, o stock da dívida em final de período aumentou em 2113 milhões de dólares (cf. quadro 4). Em 1988, a influência das flutuações cambiais na variação da dívida externa terá sido de sentido oposto, já que o recuo estimado para a posição da dívida em fim de período se ficará a dever, em 597 milhões de dólares, a flutuações cambiais.

Os progressos registados no restabelecimento do equilíbrio externo proporcionaram igualmente uma acção deliberada, por parte da autoridade cambial, no sentido de melhorar o perfil temporal da dívida externa. Deste modo, a dívida externa a curto prazo, que representava 23.6% do total em 1983, baixou para cerca de 12% no final de 1987, enquanto para 1988 os indicadores disponíveis apontam para uma ligeira deterioração deste rácio.

Por sua vez, no que respeita à repartição da dívida externa por mutuários, verifica-se que a maior parte da dívida é possuída por entidades públicas. No final de 1987, cerca de 50.% encontrava-se a cargo das EPNF's, cerca de 30% no SPA e aproximadamente 3% no Banco de Portugal, sendo esta última parcela unicamente constituída por dívida de médio e longo prazos, após a amortização da totalidade das responsabilidades de curto prazo do Banco Central ocorrida ao

longo de 1985 e 1986. A estrutura acima identificada não sofreu alterações expressivas em 1988 tendo, no entanto, o SPA absorvido uma maior percentagem que no ano precedente.

O impacto das flutuações cambiais associadas à depreciação do dólar sobre o valor da dívida externa explica, em larga medida, a deterioração evidenciada pela generalidade dos indicadores relativos ao serviço da dívida em 1985, não obstante o menor recurso ao endividamento externo ocorrido nesse ano. Todavia, em 1987 o serviço da dívida pesou menos em relação ao crédito das transacções correntes, representando 30% naquele ano contra 37% em 1985. As melhorias situaram-se sobretudo nos indicadores respeitantes aos juros, que beneficiaram da evolução favorável das taxas de juro no exterior (a taxa de juro implícita na dívida externa baixou de 8.8% em 1985 para 7.3% em 1987 e o peso dos juros totais no crédito de transacções correntes de 13.2% em 1985 para 7.1% em 1987); nos indicadores relativos à dívida de curto prazo, cujo peso nas importações baixou de 41.3% para 17.2%, entre 1984 e 1987; e nos indicadores referenciados a agregados globais, em dólares também eles fortemente inflacionados pelo efeito das flutuações cambiais. Desta forma, o rácio entre a dívida total e as reservas totais baixou 51 pontos percentuais entre 1985 e 1987, cifrando-se no final deste ano em 116.3%, para que também contribuiu a referida diminuição da dívida a curto prazo, já que o correspondente indicador para a dívida de médio e longo prazo registou, no mesmo período, uma deterioração sensível. Em 1988 a generalidade dos indicadores da dívida externa voltou a evoluir favoravelmente.

Tirando partido das condições favoráveis proporcionadas pelos resultados alcançados no plano externo e pela evolução dos mercados financeiros internacionais, as autoridades têm continuado a reestruturar a dívida externa com vista a melhorar o seu perfil temporal, diversificar as moedas em que a dívida está denominada e reduzir o custo

da dívida contraída em situações menos favoráveis. Não obstante esta evolução, a dívida externa continua a representar uma condicionante do desenvolvimento económico que é preciso ter em conta dado o ainda elevado peso da dívida externa total, designadamente nas reservas cambiais do País, e as elevadas transferências de recursos reais para o exterior sob forma de pagamento de juros.

B - DESEMPREGO

1 - Evolução da oferta de mão-de-obra

Desde 1974 que a população residente (*) tem registado um crescimento sistemático, para o que concorreram o estancamento das tradicionais correntes emigratórias, o regresso de residentes das ex-colónias e, nos anos mais recentes, o retorno de um número significativo de emigrantes.

Mais directamente correlacionada com a oferta de mão-de-obra, a população em idade activa — variável que compreende os estratos etários entre os 15 e os 64 anos — tem apresentado flutuações de sentido idêntico às da população residente: algumas diferenças de amplitude não foram de molde a alterar a relação entre estas grandezas. (**).

Neste contexto, ganha particular importância, como factor da intensificação da oferta de mão-de-obra, a evolução crescente da taxa de actividade, a qual registou um acréscimo de cerca de 10 pontos percentuais no período de 1960-1988 (Quadro 5).

(*) No quinquénio 1968-1973 a taxa média de variação anual da população residente foi de -0,3%; de 1973 a 1975 a população residente cresceu a uma taxa média anual da ordem dos 3,6%.

(**) Por exemplo nos períodos de 1970 a 1973 e de 1973 a 1975, a população em idade activa evoluiu segundo as taxas médias anuais de -0,2% e 4%, respectivamente.

QUADRO 5

EVOLUÇÃO DA TAXA DE ACTIVIDADE

Especificação	1960	1970	1980	1985	1986	1987	1988
Global	37.6	39.9	45.8	47.2	46.8	46.9	47.3
Homens	65.3	62.2	56.9	56.4	56.1	55.8	55.8
Mulheres	12.7	19.2	35.9	38.6	38.1	38.7	39.4

Fontes: OCDE (1960 e 1970); INE - IE (1980 a 1988)

De salientar que este crescimento decorreu do progressivo recurso ao mercado de trabalho da população feminina, cuja taxa de actividade registou, nos 28 anos focados, um aumento da ordem dos 27 pontos percentuais, enquanto no mesmo período a taxa de actividade masculina se reduziu de cerca de 10 pontos.

Sob o efeito conjugado da evolução do número de efectivos em idade de trabalhar e da taxa de actividade, a população activa cresceu, na última década, a uma taxa média anual rondando os 1.5% e ascendia a cerca de 4.6 milhões de indivíduos no 2º. trimestre de 1988, valor que corresponde a uma taxa de actividade de cerca de 47% (Quadro 6).

Registe-se, ainda, que a componente jovem possui aqui uma expressão bem vincada: cerca de 22% da população activa é representado por indivíduos com menos de 25 anos. Entretanto, relativamente a 1985, verificou-se uma redução das taxas de actividade nos grupos etários mais jovens, que deve estar associada ao aumento da escolaridade.

2 - Evolução do Emprego

Como variável fortemente tributária do nível de actividade económica, a evolução do volume de emprego tem-se subordinado à alternância de períodos de crescimento e de retracção, definindo porém, uma tendência crescente.

Na verdade, a quase estagnação do emprego ocorrida no decurso da década de 1960 — em que o volume de emprego se expandiu a uma taxa média anual de 0.1% — deu lugar, no início dos anos 70, a variações negativas de amplitude significativa; no período de 1970-1973 a taxa média de crescimento anual cifrou-se em -0.6%. Após 1974, e até 1982, o volume de emprego registou um crescimento médio anual de 1.7%; de 1983 a 1988 esta valor situou-se em 0.7% aproximadamente, embora sejam nítidos dois subperíodos em que o emprego apresentou comportamentos distintos. Assim, de 1983 a 1985 o emprego diminuiu à taxa média anual de cerca de 0.8%, e de 1985 até 88 cresceu ao ritmo médio de 1.8% ao ano. (*).

Em termos médios e no período 1983-87, os sectores que revelaram maior dinamismo na criação de empregos foram: Bancos, Seguros, Operações Sobre Imóveis (com uma variação anual média de cerca de 3.5%), Serviços Prestados à Colectividade e Outros, e Comércio, Restaurantes e Hóteis, isto é, o Sector Terciário com excepção de Transportes, Armazenagem e Comunicações. (Quadro 7).

A redução de efectivos ocorrida no sector da Agricultura, Silvicultura, Caça e Pesca, que apresenta, neste período, uma variação anual média de -0.81%, insere-se na tendência de longo prazo

(*) Entre 1982 e 1983 há ruptura de série do emprego, resultante de alteração de metodologia dos instrumentos estatísticos utilizados pelo INE, pelo que a comparabilidade dos mesmos é afectada.

para a redução dos activos afectos a este sector — o peso do emprego no sector primário em relação ao emprego total desceu de 35% em 1974 para cerca de 22% em 1987. Apesar desta redução, este sector continua ainda a absorver uma larga fatia de emprego, significativamente superior à média dos países da CEE.

Em contrapartida o sector terciário que em 1974 absorvia cerca de 31% do emprego, passou para 43.0% em 1987; por seu lado, no sector secundário o emprego manteve-se praticamente estacionário.

3 - Evolução e Caracterização do Desemprego

Até 1973, a economia portuguesa encontrava-se, praticamente, em situação de pleno-emprego: no período 1960-1973 a taxa média de desemprego foi da ordem dos 2.5%. Para que o fenómeno se limitasse a esta expressão meramente friccional, contribuíram a emigração e as guerras em África, absorvendo um elevado número de activos.

Com a nova realidade sócio-política posterior a 1974 — emergente da conjugação, no tempo, da Revolução de 25 de Abril e da recessão económica internacional associada ao primeiro choque petrolífero — o desemprego aumentou significativamente: nos dez anos subsequentes a 74, a oferta de mão-de-obra cresceu a um ritmo da ordem dos 1.5% anuais, enquanto o emprego apenas cresceu cerca de 0.5% ao ano.

Ao pronunciado crescimento da população activa, resultante do crescimento da taxa de actividade, da quebra do tradicional fluxo emigratório e do regresso de elevado número de residentes

das ex-colónias, não correspondeu o aparelho económico com o dinamismo suficiente para integrar tal acréscimo de recursos humanos. Como resultado, assistiu-se, nos anos posteriores a 1974, a um notório agravamento do desemprego, bem expresso na subida da respectiva taxa que, de 2.2% em 1974, passou para 8.4% em 1978 (Quadro 8) (*).

Uma ligeira melhoria ocorrida no período 1979-1982 não impediu que, mercê de nova aceleração, o desemprego rondasse, em finais de 1985, os 407 milhares de efectivos, o equivalente a uma taxa de 9.1%. Entretanto em 1986 e 1987 registou-se uma melhoria sensível no mercado de emprego traduzida por uma redução da taxa de desemprego respectivamente para 8.1% e 6.6% (Quadro 8). Esta evolução favorável continuou ao longo de 88, atingindo-se no final do ano um valor de 5.6% para a taxa de desemprego, consideravelmente inferior ao previsto.

Sublinhe-se, entretanto, que o fenómeno do desemprego não afecta de igual modo os diferentes segmentos da população — incide, pelo contrário, de forma claramente predominante nos jovens e nas mulheres.

(*) Anote-se que os valores do Quadro 8, emergentes dos inquéritos ao emprego desenvolvidos sob a égide do INE, não são os únicos disponíveis sobre o desemprego. De facto também o Instituto do Emprego e Formação profissional (IEFP) proporciona valores sobre o fenómeno, os quais, muito embora definam uma tendência com o mesmo sentido dos do INE, têm apresentado uma ordem de grandeza inferior; no entanto esta diferença foi-se reduzindo e no final de 87, os valores apontados pelo IEFP para o desemprego (300557 em Novembro) ultrapavam mesmo o valor que o INE apresentou para o desemprego restrito no 4º trimestre de 87 (295700).

O Quadro 9 permite verificar, com efeito, que a taxa de desemprego atinge os seus valores máximos, 13% em média, nas camadas etárias inferiores a 25 anos; a categoria seguinte, correspondente aos activos entre os 25 e os 44 anos, apresenta valores moderados, da ordem dos 5%, e os dois grupos etários seguintes apresentam ainda uma taxa de desemprego média mais baixa, rondando os 2,5%. Refira-se no entanto que no 2º trim. de 85 a taxa de desemprego média para as camadas etárias inferiores a 25 anos se situava em cerca de 20%. Deste modo, em 3 anos a taxa média de desemprego neste grupo etário reduziu-se de sete pontos percentuais.

De salientar, aliás, que a procura de primeiro emprego por parte de activos com idade compreendida entre os 15 e os 24 anos representa, aproximadamente, 21% do desemprego total, o que indicia serem as camadas jovens da população particularmente afectadas pela situação vigente no mercado de trabalho (Quadro 9).

Os elementos em apreço denotam igualmente uma maior incidência do desemprego na componente feminina da população activa, em praticamente todos os grupos etários, com destaque para o grupo etário com menos de 25 anos onde a taxa de desemprego feminino excede a do desemprego masculino em 7 pontos percentuais.

Note-se no entanto que em termos globais e nos últimos três anos, o diferencial se reduziu em resultado do crescimento do emprego feminino a taxa superior ao masculino. De facto o diferencial de cerca de 6% no 2º trimestre de 1985, resultante de taxas de desemprego feminino e masculino de 12% e 6%, respectivamente, reduziu-se para cerca de 4% no 2º trimestre de 88 com taxas de cerca de 8% e 4%.

No que respeita à duração do desemprego, os últimos elementos disponíveis mostram que, em meados de 1988, cerca de 36% da população desempregada procurava emprego há mais de um ano, registando-se, mesmo, um tempo de procura superior a dois anos para cerca de 17% dos desempregados (Quadro 10). Estes valores, não obstante serem os mais baixos desde 1983, revelam a persistência de um expressivo desemprego de longa duração, o que coloca obviamente, problemas acrescidos, tanto mais quanto é certo que o subsídio de desemprego ainda muito recentemente não cobria uma parcela significativa do contingente de desempregados. Na verdade, de harmonia com os valores disponíveis divulgados pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), (*) do total dos desempregados registados naquele organismo no final de Março de 1987, apenas cerca de um terço beneficiava do subsídio correspondente.

Como facilmente se reconhece, desta conjugação do desemprego de longa duração com a dificuldade de acesso ao respectivo subsídio, resulta um poderoso estímulo ao estabelecimento ou ao desenvolvimento do trabalho clandestino e à precarização do emprego. Estudos efectuados apontam, de facto, para alguma difusão destas situações.

No que respeita à contribuição dos diversos sectores para o volume de desemprego, o Quadro 11 mostra que, de um total de 234,2 milhares de desempregados (em sentido lato) à procura de novo emprego, 29% exerceram anteriormente a sua actividade na Indústria Transformadora, 18% no Comércio, Restaurantes e Hóteis, 20% nos Serviços Prestados à Colectividade e Outros e 12% na Construção e Obras Pú-

(*) A publicação pelo IEFP de série de candidatos a subsídio de desemprego foi temporariamente interrompida, pelo que não dispõe de nenhum valor mais actual.

blicas, valores estes inferiores em cerca de dois pontos percentuais em relação aos finais de 85, excepto para os Serviços Prestados à Colectividade que representa agora mais 4 pontos percentuais.

Do Quadro 11 ressalta, igualmente, que as profissões mais representadas no contingente de desempregados são as que correspondem aos Trabalhadores da Produção Industrial, as quais representam cerca de 40% dos desempregados à procura de novo emprego.

Também com forte representação nesta matéria está o Pessoal de Serviço de Protecção e Segurança, Serviços Pessoais e Domésticos assim como os Agricultores e Trabalhadores Agrícolas, profissões que apresentam valores da ordem dos 20 e 16%, respectivamente do total de desempregados que procuram novo emprego.

Noutra perspectiva, há que ter em conta que os desequilíbrios que afectam o mercado de trabalho não radicam, apenas, em desajustamentos quantitativos entre as correspondentes oferta e procura: verifica-se, também, uma vincada inadequação dos perfis destas variáveis.

Tal desajustamento qualitativo inscreve-se, aliás, na coexistência de vários submercados de trabalho, definidos em termos regionais, sectoriais ou profissionais, onde se registam situações específicas, claramente diferenciadas entre si e a carecerem, não raro, de tratamento particular.

Esta segmentação do mercado de trabalho tem os seus efeitos agravados, em boa medida, por uma insuficiente mobilidade geográfica e/ou profissional da mão-de-obra, esta última associada ao baixo nível de escolaridade de grande parte da população activa, que, a persistir, poderá prefigurar um entrave ao desenvolvimento económico.

Em síntese e como principais conclusões da análise anterior salienta-se:

- a situação do mercado de emprego após 1974 e até 1985, deteriorou-se progressivamente. A partir de 1986 verificou-se uma melhoria embora persistindo situações de desemprego intermitente e de longa duração.
- o mercado de trabalho tem vindo a caracterizar-se por situações de desigualdade penalizadoras dos grupos etários mais jovens, das mulheres e dos trabalhadores de idades mais avançadas.
- registam-se também situações de desigualdade a nível de regiões e a repartição sectorial do emprego ainda evidencia o excessivo peso do sector primário.
- a instabilidade e precaridade de emprego são uma característica adicional deste mercado, bem patente na generalização de contratos a prazo e da subcontratação, bem como do trabalho clandestino.
- o nível de formação escolar e profissional de grande maioria da população activa é muito baixo, o que dificulta a mobilidade profissional e o próprio desenvolvimento tecnológico, verificando-se carências de mão-de-obra qualificada em muitas profissões e sectores.
- a evolução do mercado de emprego nos últimos anos, e em particular em 1987, apresentou-se relativamente mais favorável, invertendo-se algumas das tendências que se vinham verificando e indiciando a possibilidade de correcção de alguns dos desequilíbrios apontados anteriormente. De facto, a taxa

de desemprego começou a reduzir-se em 1986 e em 1987 atingiu mesmo um valor inferior ao de 1983; o diferencial entre as taxas de desemprego masculino e feminino reduziu-se, bem como a taxa média de desemprego para os grupos etários mais jovens.

- finalmente é de salientar, por um lado, o esforço de formação profissional que se tem vindo a desenvolver de forma persistente, com a participação financeira do Fundo Social Europeu e, por outro lado, as expectativas de que a revisão da legislação laboral, contribua para a expansão do emprego e reduza a instabilidade e precaridade do mercado de trabalho.

4 - Constrangimentos e potencialidades

A situação no mercado de trabalho, descrita no ponto anterior, confere um carácter imperativo à necessidade de continuar a criar nos próximos anos, um número substancial de empregos, por forma a maximizar a integração no aparelho produtivo dos recursos humanos disponíveis. Três vectores devem merecer, nesta matéria, especial consideração:

- a) O ainda elevado contingente actual de desempregados, superior a 250 mil efectivos. Há que ter presente que a manutenção por um largo período de tempo de um contingente desta ordem de activos desocupados exige um esforço financeiro significativo, pois implica a afectação de verbas elevadas quer para os esquemas do subsídio de desemprego, quer para o desenvolvimento de acções de formação profissional adequadas a este tipo de trabalhadores.

- b) A chegada à idade activa no período de vigência do PCEDED de um expressivo número de efectivos. Conforme denota o Quadro 6, os jovens com idade inferior a 14 anos representam mais de um quinto da população total; aliás, de harmonia com o Inquérito ao Emprego (IE) do INE, o estrato etário dos 10 aos 14 anos comportava, em meados de 1988, mais de 890 mil indivíduos, número relevante quando conotado com o facto de o estrato seguinte (15-19), onde se vão integrar, possuir já uma taxa de actividade perto de 50%.
- c) O estabelecimento da livre circulação de trabalhadores nos termos do Tratado de Adesão tornará o mercado de trabalho mais vasto e concorrencial não só porque a economia portuguesa passará a dispôr de um campo mais amplo de recrutamento de mão-de-obra qualificada mas também porque os activos residentes poderão optar por procurar emprego em países da CEE, podendo deste modo reduzir as tensões no mercado de trabalho.

A necessidade de continuar a criar empregos, tem de ser articulada com uma carência, igualmente inquestionável, do nosso aparelho produtivo: o aumento da sua capacidade concorrencial.

De facto, afigura-se difícil que, perante o enquadramento da CEE, alguns segmentos da nossa economia reúnam condições mínimas de sobrevivência se, até à integração plena, não for concretizada uma reforma profunda que lhes confira um forte acréscimo de competitividade.

A prossecução deste objectivo implica o acentuado incremento da produtividade do factor trabalho, o que, em muitos casos passará pelo aumento da intensidade capitalística de partes significativas do aparelho produtivo.

Este processo terá, aliás, de se revestir de particular relevo no sector primário, o qual ainda ocupa cerca de 22% da população empregada, quando os seus congéneres da CEE, com quem terá de concorrer num futuro próximo, apresentam valores bem inferiores, em geral, aos 10%.

É, pois, de presumir que nos próximos anos o sector primário venha a libertar uma boa parcela dos activos que ocupa actualmente, agravando-se os efeitos das condicionantes atrás referidas. Trata-se de uma evolução que se crê irreversível e que, quando muito, poderá ser atenuada pelo aumento da respectiva produção.

Há que ter em conta que a expansão do sector terá de se efectuar, preferencialmente, na óptica da exploração sistemática das vantagens comparativas, as quais apontam por vezes para actividades de fraca intensidade — trabalho (v.g., silvicultura, fruticultura).

Por outro lado, as actividades trabalho-intensivas onde se verificam vantagens comparativas centram-se, predominantemente, nas culturas forçadas do domínio horto-florícola. A extensão de tais actividades, porém, só possui pleno cabimento nas zonas Centro e Sul do País, onde o nível de insolação é superior, o que limita as suas potencialidades como geradores de emprego.

Acresce que também as actividades industriais se confrontam, embora em menor grau, com a necessidade premente de melhorar a sua competitividade no quadro da CEE, circunstância que promoverá a adopção de processos produtivos mais capital-intensivos, com algum efeito negativo na criação de novos empregos pelo sector.

Nalgumas indústrias tradicionais, com peso significativo no nosso tecido produtivo, a evolução tecnológica que se tem vindo a registar impõe como condição essencial de sobrevivência uma profunda reestruturação e modernização.

Neste contexto, há que ter presente que as novas tecnologias tendem a proporcionar fundamentalmente ganhos de produtividade do factor trabalho, pelo que os investimentos que consubstanciam não são, de forma geral, bons geradores de emprego: os postos de trabalho que possam criar não compensam, normalmente, as perdas de empregos decorrentes dos acréscimos de produtividade induzidos.

Em contrapartida, é certo, o resultado líquido das mutações tecnológicas sobre o emprego será moderado pelo efeito multiplicador gerado pelos investimentos necessários à aplicação das novas tecnologias nas estruturas produtivas.

Num cômputo geral, será razoável admitir que, nos próximos anos, tenderá a verificar-se uma baixa elasticidade do emprego em relação ao nível de produção, o que representa uma condicionante adicional a levar em conta.

As condicionantes evocadas põem, obviamente, algumas limitações às potencialidades da expansão da produção como forma de absorver os recursos humanos disponíveis. Aliás, constitui hoje uma lição da experiência o facto de, em economia aberta, a expansão da procura, só por si, não chegar para resolver o problema do desemprego.

Deste modo, a política macroeconómica tem propendido à utilização de instrumentos que actuem, também, do lado da oferta, pela via da redução dos custos de produção e da diminuição da rigidez do mercado de emprego.

Nesta perspectiva, parece pacífico destacar que, actualmente, um dos grandes dissuasores da utilização produtiva do factor trabalho é o seu custo relativamente elevado, facto para que concorrem várias componentes.

Sobressai, desde logo, o elevado diferencial que se estabelece entre o salário e o custo do trabalho, pelo facto de o primeiro ser objecto de encargos fiscais e parafiscais.

Esta "almofada fiscal" tende a constituir um sobrecusto do factor trabalho, porquanto, de uma forma geral, não tem equivalente noutros factores produtivos cuja utilização proporciona, assim, vantagens relativas, o que contribui para tornar mais atraentes os investimentos em processos de produção de maior intensidade capitalística, que proporcionam economias de mão-de-obra.

A este diferencial de ordem tributária têm acrescido, entretanto, outros custos indirectos, decorrentes de um denso enquadramento jurídico gerador de acentuada rigidez neste mercado e que representam verdadeiros custos não salariais do factor trabalho. De tudo isto resulta clara a importância da alteração da legislação laboral por forma a que a mesma contribua também para reduzir alguns destes inconvenientes.

Há, também, que ter presente que a segmentação do mercado de trabalho, atrás referida, tenderá a agravar-se no futuro próximo, já que o processo de inovação tecnológica implica a supressão de empregos tornados obsoletos e, concomitantemente, proporciona a criação de empregos de novo tipo nos sectores de ponta, agravando, pois, a inadequação entre a oferta e a procura de mão-de-obra.

A minimização deste tipo de desajustamento qualitativo implica uma elevada mobilidade profissional, só possível pela formação, nos domínios adequados, da mão-de-obra afectada pela obsolescência dos seus conhecimentos profissionais.

Do exposto decorre a necessidade de manter e desenvolver um vasto e eficiente sistema de formação profissional, única forma de ob-

viar à progressão da componente de desemprego que resulta da permanente inovação tecnológica característica da época actual.

Foi sobretudo a partir de 1985 que a problemática da formação profissional surgiu em força no nosso país. Obviamente que a tal facto não é estranha a adesão de Portugal à CEE, que, entre outras consequências, pôs em relevo a importância do investimento no factor humano, como condição indispensável de sucesso no processo de internacionalização a que a nossa economia vem sendo submetida, em particular nos últimos três anos.

De facto não se pode ignorar as carências de qualificação escolar e profissional da nossa população activa, e é cientes desse facto, que se tem assistido recentemente a um notável esforço de dinamização da formação profissional em Portugal, concretizado já num largo conjunto de iniciativas de que os principais garantes têm sido por um lado o Fundo Social Europeu (FSE), e por outro o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP).

A grande maioria das acções de formação profissional têm sido promovidas quer por entidades dos sectores público e privado quer cooperativo, sendo na generalidade apoiadas ou pelo FSE ou pelo IEFP.

Os ensinamentos colhidos nas experiências iniciais de funcionamento da formação profissional em Portugal levaram à necessidade de definição de um quadro legal para a formação profissional consubstanciado em várias medidas tomadas pelo Governo ao longo de 1988, quer no plano legislativo, quer organizativo e técnico.

Foi também definido um conjunto de princípios fundamentais de política de formação profissional na perspectiva de 1992, bem como foram dados passos importantes na concepção de uma matriz ou quadro definidor das prioridades de formação profissional em termos de sectores de actividade, profissões e níveis de qualificação nas empresas.

Estas medidas têm subjacente a preocupação de rendibilizar em termos sociais os avultados recursos investidos nesta área, e foram precedidas de parecer dos parceiros sociais no âmbito do Conselho Permanente de Concertação Social.

No que toca à mobilidade geográfica da mão-de-obra, factor importante no combate a algumas assimetrias regionais do mercado de trabalho, depara-se um obstáculo adicional: as notórias dificuldades que o cidadão comum enfrenta na aquisição ou no arrendamento de casa para habitar. Com vista a contribuir para a resolução deste problema o D.L. nº. 225/87 de 5 de Junho, criou incentivos à mobilidade geográfica dos trabalhadores.

Refira-se, por último, que uma das condicionantes de maior peso que a promoção do emprego terá de enfrentar nos próximos anos decorre das limitações que se colocam à acção do sector público, com relevo para a necessidade de travar o crescimento das despesas públicas e reduzir a importância dos défices orçamentais.

Tais constrangimentos prefiguram uma significativa redução da margem de manobra que o sector tem possuído nesta matéria, com reflexos em dois planos distintos:

- A criação directa de empregos, um dos meios largamente utilizados alguns anos atrás, como forma de absorver recursos humanos disponíveis;

- A estimulação do emprego através da política orçamental — para além da compressão das despesas públicas, a necessidade de reduzir os défices orçamentais limita, também, os estímulos baseados em despesas fiscais, dadas as conhecidas restrições que se verificam do lado das receitas públicas.

Se o sector público não pode continuar a desempenhar o papel de promotor directo de emprego, há que contar com os efeitos positivos resultantes da redução do "crowding-out" que a sua acção tem vindo a exercer sobre o sector privado, o qual passará, assim, a desfrutar de condições acrescidas para desempenhar um papel predominante na promoção de emprego.

Em suma, o conflito parcial entre a modernização da economia e o combate ao desemprego faz com que não se possa esperar uma rápida expansão do emprego nos próximos anos. Mas é possível e recomendável conseguir um compromisso aceitável entre os crescimentos da produtividade e do emprego.

Conta-se para isso com a efectiva possibilidade de evitar o aumento do custo relativo do emprego o que pressupõe, designadamente, rejeitar medidas que impliquem o agravamento dos custos unitários do trabalho. Nesse sentido, o esforço continuado de valorização profissional dos recursos humanos, investindo dinheiros públicos e fundos da CEE (Fundo Social Europeu), potencia o aumento da produtividade e, deste modo, a redução do seu custo relativo.

Outra área de actuação importante para alcançar este objectivo, tem sido a da legislação laboral, tornando-a mais flexível e europeia facultando deste modo às empresas a possibilidade de ajustar a componente laboral à escala microeconómica de produção imposta pelo mercado.

Ainda neste contexto é de salientar a importância da existência de um entendimento entre os Parceiros Sociais para uma política de rendimentos viável, que em muito facilitará a promoção do emprego e o combate ao desemprego. Aliás, refira-se a este propósito a importância que teve em termos de política macroeconómica em 1987, a recomendação aprovada pelo Conselho Permanente de Concertação So-

cial em Julho de 1986, reafirmada em Fevereiro de 1987. Esta política de Concertação Social prosseguiu no ano seguinte com o Acordo de Política de Rendimentos para 1988, assinado pelos Parceiros Sociais em 18 de Janeiro de 1988, e espera-se poder concretizar um Acordo de Política de Rendimentos para o médio prazo.

Q U A D R O
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO POR GRUPOS ETÁRIOS

Continente 2º Trim. 1988

Estrato Etário		População Total		População Activa		Taxa de Activ.
		Milhares	%	Milhares	%	%
0-14	HM	2074.8	21.2	46.6	1.0	2.2
	H	1068.1	22.6	25.9	1.0	2.4
	M	1006.7	19.9	20.7	1.1	2.1
15-24	HM	1588.1	16.2	942.8	20.7	59.4
	H	819.3	17.4	516.1	19.8	63.0
	M	768.8	15.2	426.7	21.8	55.5
25-44	HM	2424.7	24.8	2039.4	44.7	84.1
	H	1160.6	24.6	1115.4	42.8	96.1
	M	1264.1	25.0	924.0	47.3	73.1
45-54	HM	1189.1	12.2	824.8	18.1	69.4
	H	559.0	11.8	494.2	18.9	84.4
	M	630.1	12.5	330.6	16.9	52.5
55-64	HM	1156.2	11.8	542.9	11.9	47.0
	H	545.6	11.6	347.8	13.3	63.7
	M	610.6	12.1	195.1	10.0	32.0
65 e +	HM	1341.6	13.7	166.5	3.6	12.4
	H	565.2	12.0	108.7	4.2	19.2
	M	776.4	15.4	57.8	3.0	7.4
TOTAL	HM	9774.5	100.0	4563.0	100.0	46.7
	H	4717.8	48.3	2608.1	57.2	55.3
	M	5056.7	51.7	1954.9	42.8	38.7

Fonte: INE-IE

QUADRO 7

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA SECTORIAL DO EMPREGO

Continente

	1974	1978	1982*	1983		1987		1988		Taxa de
	%	%	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	var. méd. anual % (1983-87)
1 - Agricult., Silvicult., Caça e Pesca	34.9	31.3	25.9	956	23.1	926	22.1	901	21.1	-0.81
2 - Indústrias extractivas	0.5	0.6	0.6	28	0.7	27	0.6	28	0.7	-1.46
3 - Indústrias transformadoras	24.8	25.4	25.6	1024	24.7	1040	24.8	1073	25.2	0.40
4 - Electricidade, Gás e Água	0.5	0.7	0.6	32	0.8	33	0.8	40	0.9	1.09
5 - Construção e Obras Públicas	7.9	8.2	10.3	375	9.0	354	8.5	354	8.3	-1.39
6 - Comércio, Restaurantes e Hotéis ...	11.1	11.7	12.2	559	13.5	585	13.9	615	14.4	1.13
7 - Transportes, Armaz., Comunicações .	4.1	4.2	4.1	182	4.4	168	4.0	178	4.2	-2.09
8 - Bancos, Seguros, Oper: s/Imóveis ..	1.7	1.9	2.3	115	2.8	132	3.2	133	3.1	3.63
9 - Serviços colectivos e outros	14.4	15.9	18.2	876	21.1	926	22.1	940	22.0	1.41
Emprego Total (10 ³)	3694	3772	3959	4147		4191		4263		0.27

Fonte: Até 1982: INE-IPE. Anos seguintes: INE-IE. Os valores referidos representam a média anual dos valores proporcionados pelos instrumentos estatísticos indicados, excepto 1988 que se refere à média dos 1º e 2º trimestres.

*Entre 1982 e 1983 há ruptura de série que afecta a comparabilidade dos números.

QUADRO 8
EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO

Ano	POPULAÇÃO DESEMPREGADA		Taxa de Desemprego
	Milhares	Varição anual %	%
1974	86	-	2.2
1975	222	158.2	5.6
1976	277	24.8	6.7
1977	326	18.2	7.9
1978	349	7.1	8.4
1979	347	-0.6	8.1
1980	342	-1.4	7.9
1981	326	-4.6	7.6
1982	321	-1.3	7.5
1983	376*	**	8.3*
1984	403*	7.2	9.0*
1985	407*	1.0	9.1*
1986	360*	-11.5	8.1*
1987	296*	-17.8	6.6*
1988	257*	-13.2	5.6*

Fonte: Até 1982: INE-IPE (valores reportados ao 2º semestre); anos seguintes: INE-IE (valores reportados ao 4º trimestre).

* Em sentido restrito, isto é, excluindo do conceito de desempregado os indivíduos que, embora sem emprego e disponíveis para trabalhar, não efectuaram, ao longo dos 30 dias anteriores ao inquérito, diligências para encontrar um emprego.

** A rotura da série, ocorrida em 1983, afecta a comparabilidade dos números.

QUADRO 9

ESTRUTURA ETÁRIA DO DESEMPREGO

Continente

2º Trim. 1988
(Unidade: Milhares)

Grupo Etário (Anos)		POPULAÇÃO DESEMPREGADA*			Taxa de Desemprego** %
		Total	Procura de 1º Emprego	Procura de novo Emprego	
0-14	HM	5.6	3.3	2.3	12.6
	H	3.6	2.1	1.5	14.3
	M	2.0	1.2	0.8	10.3
15-24	HM	127.7	57.5	70.2	13.9
	H	53.8	21.9	31.9	10.6
	M	73.9	35.6	38.3	18.0
25-44	HM	105.1	13.2	91.9	5.2
	H	37.1	2.2	34.9	3.3
	M	68.0	11.0	57.0	7.5
45-54	HM	20.2	1.2	19.0	2.5
	H	10.9	0.0	10.9	2.2
	M	9.3	1.2	8.1	2.9
55-64	HM	13.6	0.6	13.0	2.5
	H	10.1	0.0	10.1	2.9
	M	3.5	0.6	2.9	1.8
65 e +	HM	1.4	0.0	1.4	0.8
	H	0.9	0.0	0.9	0.8
	M	0.5	0.0	0.5	0.9
TOTAL	HM	273.6	75.8	197.8	6.1
	H	116.4	26.2	90.2	4.5
	M	157.2	49.6	107.6	8.2

Fonte: INE - IE

*Em sentido restrito

**Valor calculado com base na População Activa em sentido restrito.

Q U A D R O 10

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DESEMPREGADA
SEGUNDO O TEMPO DE PROCURA DO EMPREGO

2º Trim.

Tempo de Procura	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Até 6 meses	23.5	28.5	29.2	28.4	29.9	31.9
De 7 a 12 meses	18.8	20.0	19.8	21.1	18.4	19.4
De 13 a 24 meses	16.7	18.8	17.6	19.6	22.4	18.7
Mais de 24 meses	21.1	18.7	23.1	20.2	20.7	17.2
Outros casos*	19.8	13.8	10.2	10.7	8.6	12.8
Total Geral %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Milhares	444.2	464.3	468.5	467.8	387.7	331.8

Fonte: INE-IE

*Desempregados que na altura do inquérito ainda não tinham iniciado a procura de novo emprego ou que já haviam cessado de o fazer.

QUADRO 11

DISTRIBUIÇÃO DOS DESEMPREGADOS À PROCURA DE NOVO EMPREGO - POR PROFISSÃO E RAMO DE ACTIVIDADE ANTERIOR

Continente

2º Trimestre 1988

PROFISSÕES	SECTORES DE ACTIVIDADE										TOTAL	
	Agric., Silv., Caça e Pesca	Indústrias Extract.	Indústrias Transform.	Electric.	Construção	Comércio, Restaur., e Hotéis	Transport., Armaz. e Comunicações	Bancos, Seguros e op. s/Imóv.	Serv. Prest. à Colectiv. e Outros	Milhares	%	
1. Profissões científicas e liberais	-	-	0.7	-	-	0.2	-	1.0	4.2	6.2	2.6	
2. Directores e Quadros Administrativos Superiores	0.3	-	0.7	-	0.2	-	-	-	-	1.2	0.5	
3. Pessoal Administrativo	-	-	5.7	-	1.9	5.4	2.2	2.1	5.3	22.7	9.7	
4. Pessoal de Comércio	-	-	0.4	-	0.2	18.0	-	0.5	0.7	19.8	8.5	
5. Pessoal de Serv. de Protecção e Segurança, Serviços Pessoais e Domésticos	-	-	1.5	-	0.5	12.9	0.7	2.8	28.8	47.3	20.2	
6. Agricultores e Trabalhadores Agrícolas	35.2	-	0.6	-	-	-	-	-	0.5	36.3	15.5	
7. Trabalhadores da Produção Industrial	-	0.9	57.3	1.0	20.5	4.9	2.0	0.2	5.9	92.7	39.6	
8. Trabalhadores não classificados	-	-	1.3	-	4.6	0.7	-	-	1.2	7.8	3.3	
TOTAL												
Milhares	35.5	0.9	68.3	1.0	28.0	42.1	4.9	6.6	47.0	234.2	100.0	
%	15.1	0.4	29.1	0.4	12.0	18.0	2.1	2.8	20.1	100.0	-	

Obs.: Utilizou-se o conceito de desemprego em sentido lato;

- Os totais são susceptíveis de diferir do somatório das parcelas devido a arredondamentos praticados.

Fonte: INE - IE

C - DÉFICE DO SECTOR PÚBLICO

1 - Sector Público Administrativo

O elevado montante e a forma de financiamento do défice do SPA (na ordem dos 7% do PIB, em previsão) não obstante os assinaláveis progressos conseguidos nos últimos anos, impõe algumas restrições à correcção estrutural do desequilíbrio externo e do desemprego. Sendo o défice da balança de bens e serviços igual à diferença entre o produto e a despesa interna, qualquer sector que gaste mais do que produz, como é o caso do SPA, contribui, directa ou indirectamente, para o défice externo. Essa influência tanto pode resultar do conteúdo importado da despesa directa e induzida, como da modificação dos preços relativos dos bens transaccionáveis internacionalmente, resultante da inflação.

A teoria macroeconómica vem, aliás, debruçando-se sobre os efeitos perversos da pressão do financiamento do sector público no investimento privado — quer pela quantidade de meios financeiros absorvidos, quer pelas flutuações induzidas na taxa de juro (crowding-out") — eventualmente compensados por movimentos de sinal contrário decorrentes dos aumentos do nível da actividade económica ou da concessão de subsídios e de transferências para o sector privado ("crowding-in").

O défice do SPA tem contribuído para gerar inflação ao aumentar a procura interna e prejudicar, pela via "crowding-out", a expansão da capacidade produtiva. Até há pouco, o impacto inflacionista do défice do SPA foi ainda amplificado pelo elevado volume de moeda que o seu financiamento originou. Por sua vez, o aumento da inflação, na medida em que agravava os custos e os preços relativos

dos bens e serviços transaccionáveis internacionalmente, fez aumentar o défice externo.

Para compensar o impacto negativo do défice do SPA no desequilíbrio externo, foram utilizadas as políticas monetária e cambial. A política monetária, por ter que acomodar as vultosas necessidades financeiras do SPA, conduziu à restrição do crédito — quer pela quantidade, quer pelo preço — aos restantes sectores de actividade. Por sua vez, a política cambial, por ter de compensar os efeitos do défice do SPA na inflação e na BTC, levou à desvalorização do escudo.

Pelas razões apontadas pode dizer-se que as políticas monetária e cambial têm estado condicionadas pela política orçamental e que para aumentar a independência daquelas relativamente a esta é necessário reduzir o défice do SPA e a criação monetária concomitante.

Considerada a relevância que assume a diminuição do défice orçamental, haverá que levar em linha de conta que essa redução apenas se poderá efectuar de forma gradual, atendendo às limitações que resultam da elevada rigidez atingida pelas despesas públicas e do nível de fiscalidade existente. Com efeito, nas actuais condições da economia portuguesa, as despesas fixas e dificilmente compressíveis correspondem a uma proporção elevada das despesas totais e absorvem uma percentagem considerável das receitas fiscais. Assim, os juros da dívida e os encargos com o pessoal representam aproximadamente 60% das despesas correntes e cerca de 77% das receitas fiscais. Por outro lado, o nível de fiscalidade ultrapassa 30%, o que não sendo excessivo em comparação com o que se verifica nos restantes países membros

da CEE, poderá já ser considerado elevado se se atender às diferenças de rendimento per capita entre Portugal e a média comunitária.

A margem de manobra da política orçamental é assim diminuta, encontrando-se a redução do défice das contas públicas largamente dependente da utilização rigorosa dos poucos graus de liberdade existentes, em termos de política fiscal e de despesas públicas, e da evolução futura da actividade económica. Quer isto dizer que o desequilíbrio das contas públicas portuguesas não será corrigido nem fácil nem rapidamente, tendo de sê-lo de forma gradual ao longo dos anos de execução do PCEDED. Além disso, exige que se prossiga a disciplina financeira iniciada em 1986, quer nas fases de preparação do Orçamento do Estado, quer nas fases de execução e controlo orçamental.

Embora seja o Estado o subsector público que mais contribui para o volume das necessidades de financiamento do SPA, não deixa de ser indispensável que o rigor de orçamentação e execução se aplique também a todos os restantes subsectores públicos: a disciplina orçamental que já caracteriza o Orçamento do Estado deverá abranger também os Fundos e Serviços Autónomos. Por outro lado, haverá que encarar as necessidades de financiamento da Segurança Social numa óptica de médio prazo em articulação estreita com o programa orçamental do Estado. Finalmente, pelo volume de recursos financeiros que já movimentam, as Autarquias Locais também não podem deixar de aderir à lógica de contenção das necessidades financeiras do SPA, pelo que serão indispensáveis progressos ao nível da orçamentação e da contabilização das respectivas receitas e despesas, de molde a permitir o conhecimento antecipado da sua absorção global de meios financeiros.

2 - Sector Empresarial do Estado

Natureza diferente e diferentes consequências, têm as necessidades de financiamento das empresas públicas. Primeiro, porque sendo entidades do sector produtivo têm uma lógica de funcionamento análoga à das empresas privadas e os efeitos da concorrência na procura de financiamentos não são os mesmos que para o SPA. Em segundo lugar, porque devem mover-se exclusivamente pelas normas da racionalidade empresarial — se se tratar de entidades tipicamente empresariais — ou por um misto devidamente calibrado e compensado entre essa racionalidade e o interesse social — se se tratar de empresas que prestam serviços públicos. Finalmente, porque o financiamento das empresas públicas rege-se — ou tem de passar a reger-se — pela avaliação do risco do negócio e da segurança e recuperação do crédito, enquanto o recurso à dívida pelo Estado assume outras configurações de segurança e, por vezes, de quase imposição, como aconteceu no passado.

O financiamento das empresas públicas não financeiras constituiu, ao longo dos últimos 12 anos, uma das principais fontes de dificuldades do controlo monetário em Portugal. Refira-se, a título de exemplo, que no período 1978-1983 as necessidades de financiamento daquelas empresas ascenderam em média anual a 8.7% do PIB, aproximando-se da média do SPA no mesmo período (10.1%), o que diz bem da dificuldade em conciliar um financiamento não asfixiante do sector privado com uma expansão aceitável dos meios de pagamento.

O forte endividamento das empresas públicas resultou, basicamente, de a estruturas financeiras já de si desequilibradas (o facto de a maior parte das empresas públicas terem pertencido a grupos económicos encabeçados por uma instituição de crédito permitia que

tivessem baixos níveis de capacidade próprios) se terem associado condições de financiamento desajustadas e investimentos inadequados. De facto, embora a subida dos preços dos bens e serviços fornecidos pelas empresas públicas tenha sido, em média, superior à do índice geral dos preços, o agravamento dos custos dos factores de produção e o substancial acréscimo dos encargos financeiros reflectiram-se em níveis de rentabilidade muito reduzidos e, em consequência, graus de autonomia financeira progressivamente decrescentes. Assim, no período 1977-1983 os encargos financeiros passaram de cerca de um quinto para aproximadamente um terço do total dos custos destas empresas.

Para este substancial acréscimo do peso dos encargos financeiros contribuíram, por um lado, o elevado endividamento das empresas e, por outro, a subida das taxas de juro internas e internacionais e a desvalorização do escudo. De facto, nos últimos anos, a par do crédito interno, as empresas públicas recorreram também a avultados financiamentos externos, por vezes por razões de financiamento da balança de pagamentos.

A diminuição das taxas de juro e da taxa de câmbio do dólar (moeda em que está denominada a maior parte da dívida externa) contribuiu para melhorar a situação económica-financeira das empresas públicas, embora esta continue a constituir importante condicionante do seu desenvolvimento. A referida melhoria conjugada com uma política de preços realista poderá aumentar a capacidade de autofinanciamento dessas empresas e, conseqüentemente, diminuir a sua absorção de recursos internos e externos.

As orientações que o Governo vem traçando são no sentido de que as empresas públicas se financiem no mercado de capitais e junto

das instituições de crédito como uma qualquer grande empresa, independentemente da natureza pública ou privada dos seus titulares. Os financiadores, sobretudo os institucionais, terão de avaliar se o risco é aceitável, se as garantias são bastantes, se os projectos têm mérito, se a estrutura financeira e patrimonial é equilibrada e se a administração das empresas justifica devidamente o volume e o modo de financiamento pretendidos. Ambas as instituições — financiadoras e financiadas — deverão ter presentes as metas estabelecidas pelo Governo para as principais variáveis macroeconómicas, designadamente o investimento produtivo e a liquidez da economia; as primeiras cuidarão, em particular, do cumprimento das directrizes de política monetária; as segundas enquadrar-se-ão nas orientações estratégicas dos ministros da tutela. Mas nem umas nem outras deverão negociar sob a imagem do Estado protector e pagador.

C A P I T U L O 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 cedular, 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 prevaletentes, 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 concorrencialidade 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 regresso 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, registre-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.

CAPÍTULO 3

ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO-CENÁRIOS

1 - Os objectivos e as políticas macroeconómicas, no limiar do mercado único

O cenário macroeconómico para os próximos quatro anos reflectirá naturalmente os objectivos e as políticas que foram descritos no capítulo anterior. O ajustamento estrutural de economia portuguesa e a sua preparação para as condições do mercado único pós-1992 requerem uma concentração da política macroeconómica em três domínios fundamentais, com fortes laços de interdependência:

- (i) o esforço de modernização e de incremento da produtividade;
- (ii) a redução da inflação;
- (iii) a contracção das necessidades de financiamento do Sector Público, relativamente ao PIB.

A realização deste conjunto de objectivos – aliás de conciliação difícil – permitirá **sustentar um crescimento saudável da economia a níveis superiores ao da média comunitária sem gerar desequilíbrios intoleráveis nas contas externas**. Ao mesmo tempo, será possível introduzir na economia elementos acrescidos de flexibilidade nos diversos mercados. Em particular haverá que destacar as transformações que vêm sendo lançadas a nível dos mercados

financeiros e que passam pela modificação do **modo de controlo monetário**, pela **gestão da dívida pública**, pela reforma global do quadro legal do **mercado de capitais** e pelo reordenamento do **mercado cambial**. A par da profunda reforma do sistema tributário já em vigor, tais transformações criarão uma envolvente que potenciará ganhos de eficiência das empresas e estímulos acrescidos à poupança e à iniciativa.

No entanto, algumas destas reformas que surgem como indispensáveis à realização eficaz dos grandes objectivos referidos contêm paradoxalmente em si próprias elementos que tornam mais difícil essa realização. Por exemplo, um sistema de controlo monetário indirecto e uma gestão da dívida pública dirigida ao fomento da poupança privada não deixarão de arrastar encargos orçamentais significativos que contrariam a redução necessária dos défices públicos.

Por outro lado, os próprios objectivos (i), (ii), (iii) contêm alguma margem de incompatibilidade. Com efeito, o esforço de investimento requerido contraria a necessária moderação da procura interna e cria défice público, o que não pode deixar de reflectir-se negativamente na inflação, pelo menos enquanto a capacidade acrescida resultante não se tornar efectivamente produtiva. Além disso, a existência de avultados financiamentos comunitários, conjugada com a necessidade de uma política monetária não inflacionista, exige uma elevada reprodutividade — directa ou indirecta — das despesas de capital correspondentes. De contrário, ao retirar espaço ao investimento privado não beneficiado pelos fundos estruturais, correrão o risco de se traduzir num défice externo e numa inflação acrescidos.

Este tipo de reflexões não deixa dúvidas sobre a reduzida margem de manobra da política económica nos próximos quatro anos e o elevado grau de rigôr que terá de ser posto na sua execução. Apesar de difícil, a conciliação dos objectivos propostos e as reformas apontadas correspondem à exigência mínima para que no limiar de 1993 a economia portuguesa se encontre em condições de competir eficazmente com estruturas produtivas e financeiras que possuem já longos anos de desenvolvimento e de maturação.

2 - Pressupostos do cenário-base

As grandes linhas da política económica já referidas são, evidentemente, susceptíveis de quantificações diversas e, por vezes difíceis quando se alonga o período de projecção. No entanto será certamente útil dispôr de uma análise quantitativa dos objectivos e das variáveis instrumentais mais relevantes, bem como das diversas alternativas de política e dos "trade-offs" correspondentes.

2.1 - Envolvente externa

Os efeitos do "crash" bolsista de Outubro de 1987 foram absorvidos com suavidade pela actividade económica mundial e o ano de 1988 superou as expectativas generalizadas em matéria de indicadores económicos. Assim, apesar de a presente fase de expansão do ciclo económico ser já relativamente longa, não é previsível a ocorrência de uma fase depressiva nos anos mais próximos. A desejável concertação internacional das políticas económicas deverá permitir que os eventuais efeitos do previsível ajustamento orçamental dos Estados Unidos venham a ser atenuados pelo carácter relativamente mais expansionista da Comunidade Económica Europeia e do Japão.

Nestes termos, poderá admitir-se como não excessivamente optimista que a actividade económica dos nossos parceiros comerciais crescerá nos próximos anos a uma taxa próxima dos 3% ao ano.

Do lado dos preços internacionais, será previsível algum agravamento da inflação externa, incluindo uma recuperação — que se espera moderada — dos preços do petróleo. As hipóteses assumidas conduzem-nos a um crescimento dos preços de exportação (em divisas) da ordem dos 4% em média anual e a uma variação dos preços de importação de 4.4%.

Admitiu-se ainda, para além de 1989, a estabilização da taxa de câmbio do dólar face às principais moedas e o não agravamento da taxa de juro da dívida externa.

2.2 - Política monetária e gestão da dívida pública

O principal pressuposto relativo à política monetária interna traduz-se na desaceleração do crescimento da liquidez consistente com os objectivos para o crescimento do produto nominal. Dado o gradualismo da redução do défice do Sector Público, daquele objectivo resulta a necessidade de manutenção de taxas de juro reais positivas a níveis bastantes para incentivar a poupança e promover a boa afectação de recursos. Em particular, as taxas de juro de dívida pública poderão não acompanhar inteiramente a desaceleração da inflação, facto cuja probabilidade resulta muito reforçada pela indisponibilidade futura dos controlos quantitativos do crédito e pela inerente necessidade de uma política consentânea de emissão de dívida pública.

No domínio da política cambial assume-se essencialmente uma hipótese de não deterioração da taxa de câmbio efectiva real do escudo.

2.3 - Políticas orçamental e de rendimentos

Por estas políticas passará em grande medida o sucesso da política macroeconómica nos próximos anos. A prossecução de um comportamento moderado do consumo e de um dinamismo acentuado do investimento no quadro de uma política monetária não inflacionista pressupõe que **os rendimentos salariais evoluam dentro dos limites permitidos pelos ganhos de produtividade** e que a política orçamental conduza a uma efectiva redução relativa das necessidades de financiamento do sector público. Desse modo será possível assegurar ganhos de rentabilidade das empresas e atenuar o efeito de "crowding-out" e assim continuar a assentar a modernização no investimento privado.

Todavia, à política orçamental coloca-se, como já foi referido, a questão de compatibilizar a meta de redução dos défices públicos com outros objectivos assumidos pelo Governo como são a intensa construção de infraestruturas, a reforma do quadro de remuneração da administração pública e a adopção do sistema de controlo monetário indirecto. É, sem dúvida, uma conciliação difícil. Mas a ausência de um ajustamento orçamental efectivo significaria, no quadro descrito, uma orientação da procura interna no sentido de privilegiar o consumo privado em detrimento do investimento, caso a política monetária não acomodasse o excesso de despesa pública, ou um agravamento insustentável da inflação e das contas externas no caso de uma política monetária acomodatória.

Valerá, pois, a pena ilustrar quantitativamente as implicações de diferentes hipóteses de comportamento das variáveis orçamentais, assumindo-se sempre que a política de rendimentos é consistente com a desinflação. O capítulo 4 descreve mais em pormenor as condições da redução do desequilíbrio orçamental no quadro dos objectivos propostos. No que se segue adopta-se um cenário-base correspondente à hipótese mais favorável de um **ajustamento orçamental** efectivo que, não sendo muito severo, permitiria contudo trazer o **défice do SPA para a ordem dos 5% do PIB em 1992 e para menos de 4% em 1994.**

Os cenários alternativos ilustram as implicações dos comportamentos orçamentais também descritos no capítulo 4 que afastam o défice público desta trajectória.

3 - O cenário-base: hipótese de ajustamento orçamental efectivo

Como poderá ser apreciado no capítulo seguinte, a hipótese orçamental mais favorável — num quadro realista — corresponde à **redução gradual do défice do SPA para cerca de 5% do PIB em 1992 e à interrupção e início de inversão da longa tendência ascendente do rácio da dívida pública em % do PIB.** Tal trajectória, aparentemente modesta, implica todavia um grande esforço de ajustamento que requer designadamente:

- (i) um crescimento real do consumo público na ordem de 1% nos anos 1990 a 1992;
- (ii) a compensação dos efeitos da modificação do sistema remuneratório da função pública pela redução correspondente de despesas de consumo público e/ou de transferências ou subsídios.

- (iii) uma variação real das prestações sociais "per capita" não superior a 1 a 2%;
- (iv) a conciliação da absorção dos fundos estruturais comunitários com um crescimento real das despesas de capital, superior ao crescimento do PIB.

tudo isto, no quadro de um nível bastante das taxas de juro reais da dívida pública (da ordem dos 4 pontos percentuais, líquido de impostos).

O quadro 1 reflecte os principais resultados da simulação correspondente aos pressupostos deste cenário-base. **No período 90/92**, o **consumo privado** cresce a uma taxa média de 3%; a **FBCF** cresce em média anual 6 3/4%; a **procura interna**, 4%; as **exportações** cerca de 7% e as **importações** 6.5%; e o **PIB** 3 3/4% a 4%. A **balança de transacções correntes** sofre um agravamento, conhecendo em 1992 um défice da ordem dos 5 1/4% do PIB, ao passo que o **défice de bens e serviços** se situa em 11 3/4% do PIB. A taxa de **inflação** desce gradualmente para a ordem dos 5% a 6% em 1992, estabelecendo um diferencial tolerável relativamente à média da CEE.

Apesar de um cenário deste tipo exigir um esforço de ajustamento no domínio orçamental, estará longe de poder ser considerado um cenário de restrição. De facto, a procura interna continuaria a evoluir consideravelmente acima da média comunitária e as contas externas não deixam de o reflectir. A deterioração da balança corrente poderia ser atenuada por uma política cambial mais activa. No entanto, tal significaria aceitar taxas de inflação mais elevadas, o que não parece sustentável no quadro do mercado único europeu. E, neste mesmo quadro, não parece realista esperar um decréscimo da elasticidade das importações à procura

QUADRO 1

CENÁRIO BASE: COM AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL
(Taxas de variação ou râtios)

	Triênio 1983-85	Triênio 1986-88	1989	Triênio 1990-92
Consumo Privado	- 1.2	6.1	3.5	3.1
Consumo Público	3.5	4.3	2.0	1.2
FBCF	- 9.3	15.5	10.5	6.8
Procura interna	- 3.8	8.8	5.1	3.9
Exportações	10.4	8.3	6.5	7.0
Importações	- 3.3	19.8	9.0	6.5
PIB	0.3	4.3	4.0	3.8
BTC				
em milhões de dólares	386 a)	-654 b)	-1462	-2952 c)
em % PIB	1.7 a)	- 1.4 b)	- 3.2	- 5.3 c)
BBS				
em milhões de dólares	- 713 a)	-4036 b)	-4989	-6594 c)
em % PIB	- 3.5 a)	- 9.5 b)	- 11	-11.7 c)
Preços no Consumo Privado	24.2	11.4	11.0	6.8 d)
Salários Nominais (Sector Produtivo)	21.3	14.1	11.5	8.8
Liquidez			12.0	10.4
Necessidades de Financi- mento do SPAE em % PIB	19.7	11.0	9.0	7.0 d)
Dívida Pública em % PIB	62.0	70.7	77.2	75.0
Dívida Externa em % PIB	76.3	48.4	39.0	35.8

FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo

PIB - Produto Interno Bruto

BTC - Balança de Transações Correntes

BBS - Balança de Bens e Serviços

SPAE - Sector Público Administrativo e Empresarial

a) Em 1985

b) Em 1988

c) Em 1992

d) Regredindo ano a ano até 1992

global superior ao implícito neste cenário. É todavia provável que a **balança de capitais** venha a compensar a deterioração da balança corrente, dado o relativamente elevado nível das taxas de juro reais e o potencial efeito da modernização de infraestruturas sobre o investimento directo estrangeiro. O que permitirá um decréscimo do nível relativo da **dívida externa** que, em percentagem do PIB, se poderia aproximar dos 35% em 1992. Por seu turno, a **dívida pública** conheceria alguma redução (para cerca de 72% do PIB), travando a sua tendência ascendente e contribuindo assim para atenuar a perda de eficácia da política monetária que um rácio muito elevado sempre implica. Neste comportamento da dívida pública está evidentemente implícito um volume significativo de amortização decorrente das privatizações.

Este cenário-base, não significando uma restrição ao crescimento e ao desenvolvimento da economia portuguesa implica **todavia algumas escolhas importantes**. Os pressupostos orçamentais (i) a (iv) referidos neste ponto permitem divisar com clareza algumas dessas escolhas. As mais importantes decorrerão provavelmente das **conciliações entre o pequeno crescimento real do consumo público e as prioridades conferidas à saúde e à educação**; entre a contenção das despesas correntes e o objectivo de **reforma do sistema retributivo da função pública**; entre um crescimento controlado das despesas de capital e a **necessidade de absorção eficiente dos fundos estruturais** comunitários. Tais conciliações apenas serão possíveis **se os sectores orçamentais não prioritários observarem uma contenção efectiva das despesas** e em alguns casos mesmo decréscimos dos níveis de actividade; **se os sectores prioritários conseguirem ganhos significativos de eficiência**; **se** a reforma do **sistema retributivo for gradual** e acompanhada de uma flexibilização sensível dos recursos humanos da função pública; **se** for exer-

cida uma forte selectividade sobre os investimentos públicos, de modo que os investimentos não prioritários e não participados pela CEE se ajustem às disponibilidades orçamentais.

Em alternativa, a carga fiscal teria de conhecer um aumento muito significativo, o que não deixaria de se reflectir sobre a inflação no caso da fiscalidade indirecta e de ter efeitos negativos sobre a distribuição do rendimento, sobre o incentivo à poupança e à iniciativa e sobre as condições de oferta (custos de produção, autofinanciamento) no caso da fiscalidade directa.

No número seguinte apreciaremos os efeitos da não realização destas escolhas e, portanto, da ausência de um ajustamento orçamental efectivo.

4 - Cenários alternativos: ausência de ajustamento orçamental

O capítulo seguinte mostra claramente os efeitos sobre o défice orçamental da ausência das escolhas referidas no ponto anterior. As consequências macroeconómicas dos agravamentos do desequilíbrio do sector público correspondentes aos diversos desvios relativamente ao cenário-base são apreciadas no presente ponto.

O ano de 1990 representará, a este propósito, um momento importante dado que no cenário-base corresponderá à continuação do ajustamento orçamental mas, na ausência de medidas compensatórias de novos encargos orçamentais, traduzir-se-ia numa inversão da trajectória descendente do défice orçamental. Em particular, os efeitos da reforma do sistema de remuneração da administração pública adicionados simplesmente ao cenário-base conduziram já em 1990 a desvios significativos em algumas variáveis relevantes, com especial relevo para o consumo privado e a inflação.

Se à não compensação orçamental dos encargos decorrentes do novo sistema remuneratório da função pública juntarmos um conjunto de pressupostos afastados dos do cenário-base mas que correspondem em geral à dinâmica de algumas variáveis, poderemos construir um **cenário alternativo** que designaremos como de **não ajustamento orçamental**. Tais pressupostos adicionais poderão ser sintetizados do seguinte modo:

- (i) Crescimento real do consumo público superior a 3% ao ano e um ritmo mais rápido das transferências;
- (ii) Variação real positiva dos investimentos públicos não comparticipados pela CEE, embora a um ritmo inferior ao dos comparticipáveis, conjuntamente com o nível de investimentos comparticipáveis para absorver os fundos comunitários, a hipótese assumida significaria um crescimento real da ordem dos 12% para o investimento público.
- (iii) Manutenção do pressuposto da **moderação salarial no sector produtivo**.

O pressuposto (iii) reveste particular importância, já que significa que não ocorre uma inversão radical das expectativas inflacionistas. Além disso, a política monetária caracteriza-se neste cenário por um grau de rigor semelhante ao do cenário-base. Desse modo, é possível, mesmo neste cenário, manter uma política cambial não acomodatória e assim evitar o risco do ciclo vicioso desvalorização-inflação. Note-se porém que **tal significa aceitar um défice da BTC na ordem dos 8.5% do PIB em 1992**, apesar de uma depreciação do escudo já superior à contida no cenário inicial. Caso se pretendesse reconduzir o défice para o nível do cenário-base através de uma política cambial mais activa, a taxa

QUADRO 2

CENÁRIO ALTERNATIVO: AUSÊNCIA DE AJUSTAMENTO ORÇAMENTAL
MAS PRESENÇA DE POLÍTICA DE RENDIMENTOS

(Taxas de variação ou râtios)

	1989	Triênio 1990-92
Consumo privado	3.5	3.8
Consumo público	2.0	3.3
FBCF	10.5	8.2
Procura interna	5.1	5.1
Exportações	6.5	6.2
Importações	9.0	8.0
PIB	4.0	4.0
BTC		
em milhões de dólares	-1462	-5080 a)
em % PIB	- 3.2	- 8.5 a)
BBS		
em milhões de dólares	-4989	- 8200 a)
em % PIB	- 11	- 14 a)
Preços no Consumo Privado	11.0	10.9
Salários Nominais (Sector Produtivo)	11.5	13.0
Necessidades de Financiamento do SPAE em % PIB	9.0	11.0
Dívida Externa em % PIB	39.0	38.8

FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo
 PIB - Produto Interno Bruto
 BTC - Balança de Transacções Correntes
 BBS - Balança de Bens e Serviços
 SPAE - Sector Público Administrativo
 a) Em 1992

de inflação atingiria a média de 13,5% no triénio 1990/92, o que teria ainda subjacente a flexibilidade dos salários reais, permitindo uma contenção do consumo privado e um acréscimo significativo das exportações.

É visível a resistência da taxa de inflação à descida do "patamar" dos 10% a 11%. Ou seja, atingiríamos 1992 com uma taxa de inflação provavelmente quase tripla da média europeia, e com uma balança externa que apresentaria um desequilíbrio já significativo (apesar dos fundos estruturais comunitários). O risco de entrada no mercado único e da liberalização de movimento de capitais, nestas condições, é evidente. O escudo seria então uma moeda fraca, sujeita a ataques especulativos, relativamente aos quais os mecanismos de defesa serão então diminutos.

O défice do SPA voltaria a valores da ordem dos 10% do PIB, o que conjugado com o objectivo para a liquidez global significaria um crescimento mais lento do financiamento ao sector produtivo, com elevação das taxas de juro reais, e, portanto alguma retracção do investimento privado (compensada, todavia, pelo menos parcialmente pelo efeito da aceleração da procura).

Este cenário alternativo é, seguramente, não desejável. Serve para fazer ressaltar a premência de um ajustamento orçamental efectivo, sem o qual poderão resultar comprometidos alguns dos objectivos centrais de política económica.

Note-se contudo que assumimos ainda a existência de um papel efectivo da política de rendimentos e uma política monetária não acomodatória (traduzida em taxas de juro reais elevadas). O abandono destes pressupostos — em particular o referente à política de rendimentos que não depende exclusivamente das autori-

dades económicas — conduziria a um cenário significativamente mais gravoso, onde ressurgem os ciclos viciosos que caracterizaram a economia portuguesa num passado não muito distante.

Assim, simulou-se um outro cenário onde:

- (i) os salários são determinados pela inflação do ano anterior, acrescida de $\frac{3}{4}$ da produtividade desse mesmo ano;
- (ii) a desvalorização do escudo é determinada de modo a compensar os diferenciais de custos unitários entre Portugal e o exterior;
- (iii) a taxa de juro líquida dos depósitos é fixada a um nível que iguala a taxa externa acrescida da depreciação cambial.

Os resultados desta simulação — mantendo intactos os pressupostos do anterior cenário alternativo — não deixam margem para dúvidas quanto ao carácter **insustentável** de uma situação deste tipo:

- (a) a inflação subiria ininterruptamente, ultrapassando os **15% em 1992**;
- (b) Apesar de um crescimento nominal elevado, os **salários reais quase estagnariam** e o consumo privado acabaria por crescer menos do que nos cenários anteriores;
- (c) os défices da balança de **transacções correntes** e da balança de **bens e serviços** situar-se-iam próximos dos valores verificados no anterior cenário alternativo.

E será importante referir que não se reflectem nas projecções as consequências prováveis das **expectativas** num quadro do tipo do descrito. A nossa experiência mostra bem que em tais situações as expectativas se invertem rapidamente e a inflação é fortemente alimentada por essa via e reforçada pela necessidade de manter uma política cambial que contrarie a provável ocorrência de saídas de capitais mais ou menos intensas.

A economia portuguesa encontrar-se-ia então em 1992 longe das condições mínimas indispensáveis à actuação no quadro do mercado único europeu, em especial na sua vertente monetária e financeira. E haveria de requerer, mais cedo ou mais tarde, um processo de ajustamento significativo, que travaria o crescimento e teria consequências graves sobre a capacidade competitiva da economia.

Em suma, a política macroeconómica não poderá dispensar a eficácia de qualquer das suas vertentes nos próximos anos. Mas sendo a eficácia das políticas monetária e de rendimentos largamente condicionada pela política orçamental — dada a situação de **desequilíbrio** neste domínio — é evidente a necessidade crítica de um processo de ajustamento orçamental efectivo. Aliás, deverá referir-se que o primeiro cenário alternativo apresentado se terá de considerar pouco realista. De facto é muito improvável que, agravando-se o **desequilíbrio orçamental**, seja possível gerir as expectativas de molde a obter políticas de rendimentos e cambial não inflacionistas.

E, nesse caso, o evitar situações de **desequilíbrio intolerável** nas contas externas exigiria uma depreciação real da taxa de câmbio relativamente acentuada, o que levaria a inflação para níveis ainda mais elevados do que os que resultam dos cenários alternativos.

A conciliação dos objectivos de modernização da economia — requerendo a continuação do esforço de investimento público e privado — e de salvaguarda dos principais equilíbrios macroeconómicos — inflação e contas externas — no percurso para o mercado único europeu não poderá ser prosseguida num quadro significativamente afastado do descrito no cenário base. Ou seja, nos próximos anos adquirirá importância acrescida a contenção da despesa e dos défices públicos, e a estabilização dos rácios da dívida pública.

Nestas condições será possível atingir 1992 com uma inflação próxima da média europeia e com um défice da balança de transacções correntes em níveis toleráveis e parcialmente compensado pelos fluxos importantes de investimento directo estrangeiro. Assim poderá ser potenciado o impacto positivo do mercado único europeu na nossa economia e atenuar os eventuais riscos. A capacidade produtiva acrescida, decorrente do esforço de investimento realizado, permitirá uma maior competitividade da oferta interna nos mercados externo e interno, possibilitando um crescimento mais rápido das exportações e uma moderação da elasticidade das importações à procura global. Será possível uma recuperação progressiva das contas externas, que reencontrarão o equilíbrio no médio prazo.

CAPÍTULO 4

PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADUAL DO DÉFICE DO SECTOR PÚBLICO (SPAÉ)

Dada a importância da redução das necessidades de financiamento do Sector Público Administrativo e Empresarial (SPAÉ) na realização das grandes metas macroeconómicas do PCEDED, justifica-se um tratamento mais detalhado neste capítulo. Procurar-se-á, assim, mostrar as limitações e os conflitos ("trade-off") da política orçamental, bem como a imprescindibilidade do seu rigor, na linha tendencial e progressiva dos últimos anos. O objectivo, ao longo dos próximos anos, é assegurar que em 1992 o desequilíbrio financeiro do sector público se encontrará em níveis aceitáveis. O contrário significaria uma situação desajustada às condições do mercado único europeu do pós-1992, conforme foi referido no capítulo anterior.

I. Sector Público Administrativo

1. A evolução das necessidades de financiamento do SPA nos próximos anos continuará a ser condicionada pelas características que a estrutura da despesa pública adquiriu, bem como pelos objectivos de modernização das infraestruturas.

A dimensão da dívida pública, a par do financiamento do Estado em condições de mercado, implicará a manutenção de um elevado peso da componente "juros" que confere só por si uma forte rigidez à despesa pública. Para além disso, é conhecido o carácter pouco flexível da restante despesa corrente, onde

avultam os encargos com pessoal (40% dos quais na área da Educação), as transferências do Serviço Nacional de Saúde e da Segurança Social, as transferências para o orçamento da CEE, as bonificações de juros do crédito para habitação e as indemnizações compensatórias a empresas de serviço público. **Este conjunto representará, em 1989, cerca de 85% das despesas correntes do SPA e 95% das suas receitas correntes.** A margem de manobra é, de facto, muito escassa e será irrealista pensar em cortes bruscos na despesa corrente.

No que diz respeito às despesas de capital, haverá que assegurar o financiamento do intenso esforço de infra-estruturação e modernização do País até 1992. Financiamento que será substancialmente participado pela CEE mas que, dados os volumes envolvidos e a despesa nacional induzida, exigirá um rigoroso critério de selectividade dos projectos. O acréscimo de fundos comunitários constitui um factor altamente positivo para a adaptação da economia portuguesa às condições do mercado único europeu. Mas a sua utilização terá de assegurar a compatibilidade do esforço de modernização com a realização de outro objectivo igualmente relevante para a nossa integração plena: a convergência nominal com as restantes economias comunitárias.

2. **A convergência nominal traduz-se, antes do mais, numa taxa de inflação próxima da média europeia.** E este objectivo requer uma taxa de câmbio estável. Ou seja, a política cambial será relativamente indisponível para produzir eventuais ajustamentos externos.

Significa isto que é exigido que após 1992 não se nos deparem desequilíbrios graves da balança corrente, que poderiam surgir agravados pelo facto de nos situarmos então em período de liberalização dos movimentos de capitais.

Deste modo, no período 1989/92, os défices do sector público terão de caminhar progressivamente para valores mais aceitáveis, não induzindo tensões inflacionistas, nem situações de descontrolo do sector externo da economia. Excessos nos défices públicos geram facilmente efeitos perversos sobre o investimento privado, conduzindo a uma composição da despesa interna contrária aos objectivos do PCEDED. Será, por isso, necessário encontrar o **justo equilíbrio entre o esforço de investimento público - aproveitando integralmente os fluxos comunitários - e a redução do peso relativo do Sector Público** na absorção dos recursos financeiros postos à disposição da economia. São objectivos de conciliação difícil, todavia indispensável à realização das metas do PCEDED e à adaptação plena às condições comunitárias no período pós-1992.

3. Para além da conciliação referida no ponto anterior, haverá que contar com os **efeitos contrariadores da redução do défice orçamental** de medidas já assumidas pelo Governo para um futuro próximo.

Uma dessas medidas corresponde ao **novo sistema de remuneração dos funcionários públicos (NSR)**. Trata-se de uma reforma que visa a compensação do mérito e da eficiência e que por isso se traduzirá certamente num aumento da eficácia da Administração Pública. Mas ele arrasta igualmente encargos orçamentais elevados que, se não encontrarem formas de compensação adequadas, se traduzirão inevitavelmente num agravamento do défice do SPA.

Para que possa cumprir plenamente os seus objectivos, o NSR deverá respeitar as seguintes **5 regras de ouro**.

- 1*) O "NSR" **deve** premiar o **mérito, a produtividade, a responsabilidade**. O "NSR" **não deve** ser uma mudança sem contrapartidas.
- 2*) O "NSR" **deve** visar a **competitividade** do recrutamento e da retenção de pessoal. O "NSR" **não deve** ignorar as condições diferenciadas do mercado do emprego.
- 3*) O "NSR" **deve** ser faseado no tempo, com **gradualismo**. O "NSR" **não deve** ser uma mudança instantânea.
- 4*) O "NSR" **deve** acomodar-se nos limites da **restrição orçamental** de cada ano. O "NSR" **não deve** arrastar derrapagens da despesa pública.
- 5*) O "NSR" **deve** primar pela **selectividade**, como corolário das regras 1*) + 2*) + 4*). Deve ser um prémio à **qualidade**, não um bónus universal.

Outra reforma importante diz respeito ao abandono do actual **sistema de controlo monetário** directo e à sua substituição por um sistema de controlo indirecto. Trata-se de uma medida com implicações profundas, com inquestionáveis ganhos a nível da racionalidade económica, mas que também se traduzirá inevitavelmente em acrescidos encargos orçamentais. As taxas de juro reais da dívida pública conhecerão provavelmente uma elevação, sobretudo a taxa implícita, à medida que se for vencendo a dívida antiga colocada a taxas baixas.

Associada à anterior, surge uma terceira reforma, também da maior importância para a saúde da economia portuguesa: é a dívida pública. O financiamento do Estado em condições de mercado, a modernização e a diversificação dos respectivos instrumentos financeiros e a clarificação do verdadeiro "stock" da dívida pública são vertentes relevantes desta reforma. Mas

elas não deixam de arrastar encargos significativos, todavia inevitáveis face à necessidade de racionalidade e transparência acrescidas.

Em sentido inverso, ajudando pois o objectivo da redução do défice público, jogarão a **Reforma Fiscal** e a modernização do aparelho da Administração tributária - como está assinalado noutras passagens do PCEDED.

4. Os condicionalismos expostos implicam que a redução das necessidades de financiamento do SPA tenha de assentar num **programa plurianual - já iniciado em 1986** - que contemple uma significativa moderação do crescimento da despesa pública no quadro das restrições e objectivos referidos. Tal implica, conforme foi já referido no capítulo 3, a realização de escolhas fundamentais, de molde a que os encargos emergentes de novas situações orçamentais possam ser absorvidos com suavidade, designadamente através da redução de actividades em áreas menos prioritárias ou de ganhos significativos de eficiência nas áreas prioritárias.

As simulações quantitativas não deixam margens para dúvidas quanto à inevitabilidade de uma selecção apurada das despesas orçamentais.

Com vista a apreciar as condições em que poderá desenvolver-se uma estratégia de redução gradual do défice do SPA (em % do PIB), construiu-se o **cenário-base orçamental** que corresponderá ao mínimo realista para a evolução das principais variáveis orçamentais do lado da despesa e está em coerência com o cenário-base macroeconómico do capítulo 3.

Assim, projectaram-se:

- (i) as despesas correntes do sector da **educação**, tendo em conta o crescimento previsto do pessoal docente (em Abril de 88) pelo Ministério da Educação;
- (ii) as despesas do sector da **Saúde**, a partir de uma projecção de crescimento moderado dos encargos do SNS e da ADSE;
- (iii) as transferências da **Segurança Social**, (incluindo as pensões dos funcionários públicos), tendo em conta os efeitos decorrentes da variação projectada do número de beneficiários e do valor real dos benefícios;
- (iv) os encargos previsíveis decorrentes da "**lei de programação militar**".

Assumiram-se então hipóteses-base para o crescimento dos diversos tipos de despesa não contemplados nos casos acima referidos. Para os vários sub-sectores do SPA, foram os seguintes os pressupostos admitidos:

Administração Central

- (i) crescimentos do PIB, do consumo privado e dos preços às taxas projectadas no cenário-base do PCEDED;
- (ii) taxa de juro real da dívida interna da ordem dos 4% líquida de impostos;

- (iii) taxa de juro externa: 8%;
- (iv) manutenção da paridade dólar/moedas europeias;
- (v) manutenção da taxa aparente das receitas fiscais e não fiscais em relação ao PIB;
- (vi) crescimento real da massa salarial "per capita" a 1.5%/ano, em média;
- (vii) crescimento líquido nulo dos efectivos (incluindo os designados "tarefeiros" e similares) excepto no sector educação - onde se tomou o crescimento previsto pelo ME do pessoal docente - e no sector saúde, onde se tomaram as projecções preliminares sobre o SNS e dos encargos com a ADSE;
- (viii) crescimento real nulo dos subsídios e dotações de capital para as EP's;
- (ix) crescimento real nulo das bonificações de juros;
- (x) fluxos financeiros com a CEE baseados na projecção dos fundos estruturais e da contribuição financeira;
- (xi) crescimento real nulo das "outras despesas correntes";
- (xii) crescimento real das despesas públicas totais, sem juros, na ordem dos 3,2%;
- (xiii) transferências correntes do Estado para os Fundos e Serviços Autónomos (excepto SNS) constantes em termos reais;

- (xiv) crescimento das transferências de capital para os Fundos e Serviços Autônomos (FSA') à taxa de variação dos investimentos;
- (xv) transferências para o SNS e respectivas despesas de acordo com um exercício preliminar de projecção a médio prazo.
- (xvi) Assumpção de parte significativa da dívida da CNP/EPSE e concretização em 1989 do disposto na Lei 100/88, conforme previsto no OE/89;
- (xvii) Amortização de parte da dívida pública através das receitas das privatizações.

Administração Local

- (i) crescimento real de 2% das receitas de impostos;
- (ii) crescimento das transferências do FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro) à taxa de variação do IVA orçamentado, e esta suposta igual à taxa de crescimento do consumo privado;
- (iii) crescimento das despesas correntes à taxa de crescimento das receitas correntes;
- (iv) transferências do FEDER concordantes com as projecções disponíveis;
- (v) crescimento das despesas de capital à taxa de variação das receitas de capital.

Sgurança Social

- (i) contribuições sociais indexadas à massa salarial;
 - (ii) manutenção do valor real da transferência do Estado;
 - (iii) crescimento real de 1 a 2 pontos percentuais das prestações sociais "per capita";
 - (iv) transferências do FSE (Fundo Social Europeu) concordantes com as projecções disponíveis;
5. Apesar da já relativa exigência de alguns pressupostos assumidos anteriormente, a projecção da conta do SPA até 1992 revela, nessas condições, **uma quase estabilização do défice, que se situaria em 1992 ainda na ordem dos 6.5% do PIB.** Acresce que o cenário é **muito sensível às modificações** de alguns pressupostos, com especial relevância para a **inflação, o crescimento económico e a taxa de juro real.** Uma conjunção menos favorável nestas três variáveis fará o défice subir significativamente com relação ao cenário de referência construído. O quadro seguinte sintetiza a análise de sensibilidade face a alterações naqueles pressupostos referindo apenas o resultado no ano final (1992)(*).

Variação de 1 ponto percentual /ano nos pressupostos	Défice do SPA em 1992 (em % do PIB)
(1) Crescimento do PIB (-)	+ .7
(2) Taxa de inflação (+)	+ .8
(3) Taxa de juro real (+)	+ .8
(4) Crescimento real das pensões sociais (+)	+ .2
(5) Crescimento do salário real (Administração Central)	+ .3

(*) Esta análise de sensibilidade é parcial, na medida em que reflecte exclusivamente o efeito dos pressupostos relativos a algumas variáveis macroeconómicas sobre o défice do Sector Público Administrativo e não o efeito subsequente deste sobre as primeiras. Sendo embora uma limitação de análise, não ficam prejudicadas as suas mais importantes conclusões.

6. Os resultados anteriores fazem ressaltar alguma dificuldade na redução do déficit assente exclusivamente no lado da despesa (recorde-se que assumimos a permanência da taxa de tributação ao nível de 1988), a menos que fosse possível encarar cortes efectivos de despesa (em termos absolutos). Um cenário mais consistente com os restantes objectivos do PCEDED parece não dispensar um reforço do lado das receitas. Este reforço não é, aliás, improvável, devendo normalmente decorrer do alargamento da base de tributação proporcionado pela implementação da reforma fiscal, embora o efeito integral não seja, imediato. Parece, pois, plausível **admitir a elevação de 0.5 pontos/ano na taxa aparente de tributação directa a partir de 1990 (sem que isso signifique um reforço da carga fiscal sobre os contribuintes cumpridores)**. Introduzindo este pressuposto no cenário de referência, obtém-se uma melhoria muito significativa do resultado final, **situando-se então o déficit do SPA na ordem dos 5% do PIB em 1992.**
7. Para além do pressuposto assumido no cenário-base quanto ao comportamento das despesas de capital ele tem implícitas: (i) um comportamento das despesas de consumo público que encontra modo de compensar o acréscimo de encargos decorrentes da reforma do sistema retributivo da função pública; (ii) um crescimento relativamente moderado do sistema educativo; (iii) um crescimento controlado das despesas do SNS (inferior ao verificado nos últimos anos). Poderá obviamente questionar-se o realismo destes pressupostos, tanto mais que alguns deles são contrariados pelas tendências passadas.

No entanto, facilmente se poderá apreciar que a conjugação de hipóteses mais desfavoráveis relativamente àqueles vários aspectos conduziria o déficit orçamental a uma situação insustentável. Situação que uma inflação e taxas de juro mais altas arrastadas pelo próprio déficit público agravarão significativamente.

O quadro seguinte sintetiza os efeitos do abandono sucessivo dos pressupostos do cenário-base no respeitante aos aspectos acima referidos. **Assumiu-se:**

- a) que os encargos com o **sistema remuneratório** da função pública crescem à despesa projectada;
- b) que o sistema **educativo** cresce a 6% ao ano em termos reais e que as despesas de exploração do **SNS** conhecem um comportamento mais dinâmico; o que se traduziria num crescimento real do consumo público superior a 3% e numa variação real das transferências 3.5 pontos acima do verificado no cenário-base;
- c) que os **investimentos não participáveis** crescem em termos reais, de modo que o crescimento global do investimento público atinge cerca de 12% em média anual.

Em resultado destas modificações, as variáveis macroeconómicas que são determinadas - e determinam elas próprias o valor do défice - sofrem alterações sensíveis de comportamento, conforme se pode apreciar no capítulo 3. Por isso, introduzimos uma situação (d) em que a taxa de inflação é a que decorre do cenário alternativo do capítulo 3. Trata-se, evidentemente, mais uma vez de uma análise parcial, já que não é possível isolar os efeitos de (a) (b) e (c), por um lado e de (d) por outro. Mas, com as necessárias limitações, ela permite alguma separação da contribuição de cada pressuposto para o agravamento do défice do SPA.

Os resultados não deixam dúvidas quanto ao carácter insustentável de uma situação do tipo da descrita no último cenário. O défice do SPA voltaria a atingir os 10% do PIB, o que se reflectiria rapidamente no desequilíbrio externo e na inflação, conforme se pôde apreciar no capítulo anterior. A despesa pública total cresceria, nesta hipótese, 23% em 1990, 16% em 1991 e 15.5% em 1992, e o seu peso no PIB passaria dos 46% em 1989 para 51% em 1992.

	1989	1990	1991	1992
(I) <u>Cenário base</u>				
Saldo global	- 7%	- 6.8%	- 6 %	- 4.8%
Saldo primário	+ 1.9%	+ 2.9%	+ 2.8%	+ 3.1%
(II) <u>Cenário base+(a)</u>				
Saldo global	- 7%	- 7.8%	- 7.1%	- 5.9%
Saldo primário	+ 1.9%	+ 1.8%	+ 1.8%	+ 2.4%
(III) <u>Cenário base+(a)+(b)</u>				
Saldo global	- 7%	- 8.4%	- 7.8%	- 6.6%
Saldo primário	+ 1.9%	+ 1.2%	+ 1.3%	+ 1.8%
(IV) <u>Cenário base+(a)+(b)+(c)</u>				
Saldo global	- 7 %	- 8.7%	- 8.4%	- 7.7%
Saldo primário	+ 1.9%	+ 0.8%	+ 0.5%	+ 0.4%
(V) <u>Cenário base+(a)+(b)+(c)+(d)</u>				
Saldo global	- 7%	-10.1%	-10.1%	-10.2%
Saldo primário	+ 1.9%	+ 0.4%	+ 0.6%	+ 1.3%

Nota: O saldo primário aqui considerado contempla a tributação das novas emissões de dívida

II. Sector Empresarial do Estado

8. O período 1989/92 será de intensas transformações ao nível do Sector Empresarial do Estado. Tais transformações reflectir-se-ão inevitavelmente na evolução das necessidades de financiamento deste sector, implicando ainda alguns movimentos financeiros a nível do Sector Público Administrativo.

Dentre os aspectos mais salientes previsíveis para o sector da Empresas Públicas não financeiras, poderão referir-se:

- (i) a privatização (total ou parcial) de algumas EP;
- (ii) a concretização dos programas de reestruturação da Quimigal e da Siderurgia Nacional, após a operação de saneamento financeiro consagrada na Lei 100/88;
- (iii) a cessão de exploração da SETENAVE, empresa também contemplada na referida Lei 100/88;
- (iv) a passagem para o Sector privado da exploração da CNP e da propriedade da EPSI;;
- (v) a implementação de importantes programas de investimentos infraestruturais, onde se destaca a CP.
- (vi) a recuperação financeira de algumas EP's, como a EDP e as referidas em (ii)

A venda de partes do capital das EP's gerará receitas que, conforme consta já da Lei nº 84/88, poderão ser afectas ao saneamento financeiro de outras EP's em situação financeira desequilibrada. A Lei 100/88, ao autorizar a assumpção de parte dos passivos de três destas empresas permitirá avançar com as soluções de ordem económica, sendo o acréscimo de dívida pública gerado compensado posteriormente pelas receitas das privatizações. Por isso, o DL 453/88 que reformula o Fundo de Regularização da Dívida Pública, adaptando-o à função de canalizador das receitas das privatizações, impõe a afectação largamente maioritária (pelo menos 80%) de tais receitas à amortização antecipada da dívida pública. De qualquer modo, as necessidades de financiamento das empresas objecto de operações de saneamento financeiro reflectirão o decréscimo de encargos financeiros proporcionado pela redução dos respectivos passivos. Só por este efeito, - não considerando portanto os ganhos de eficiência proporcionados pela reestruturação económica - os encargos financeiros do SEE serão reduzidos em cerca de 100 milhões de contos nos próximos 4 anos (considerando uma taxa de juro real de 8%). A este valor acrescem os ganhos decorrentes da regularização da dívida do extinto Fundo de Abastecimento à EPAC, EP.

Para além das três empresas referidas, o complexo CNP/EPSI requer uma operação de saneamento financeiro prévia à sua privatização, parcialmente compensada pelas receitas da renda da CNP e da venda da EPSI. Tendo isso em vista, incluiu-se no programa do SPA um volume elevado de operações activas em 1989 (líquidas das receitas de privatização). Uma estimativa muito geral mas prudente permite apontar para que a partir de 1990 será legítimo esperar uma redução das necessidades de financiamento do SEE decorrentes da actividade das quatro EP's citadas na ordem dos 0.7% do PIB com relação ao actual nível.

Mas é óbvio que esse alívio se traduzirá em grande medida numa sobrecarga do orçamento do Estado através dos juros da dívida pública que todavia se atenuará à medida da concretização das diversas privatizações a ocorrer.

9. As Empresas Públicas com **investimentos de tipo infraestrutural** conhecerão elevados níveis de formação de capital nos próximos quatro anos.

São, designadamente, os casos da **EDP, da CP, dos CTT/TLP e do METRO e da ANA**. Os programas de investimento destas empresas deverão contar com importantes **apoios dos fundos estruturais comunitários**, dado o interesse dos projectos para um maior equilíbrio dos níveis de desenvolvimento regional.

Merece especial destaque o "programa de modernização da CP", quer pelos efeitos esperados a nível de acessibilidade das regiões, quer pelo volume de recursos envolvidos, parte significativa dos quais proveniente do orçamento do Estado.

Dentro do grupo de Empresas em apreço é ainda de esperar a progressiva recuperação financeira da EDP, para o que contribuirá a solução do problema das tarifas degradadas, bem como a indispensável regularização das dívidas dos municípios para com a Empresa. A RCM nº 15/89 estabelece, aliás, as grandes balizas para o programa de recuperação financeira daquela Empresa Pública, de molde a atingir no médio prazo indicadores financeiros de nível aceitável.

10. Com o saneamento financeiro das EP's desequilibradas e a manutenção de bons ritmos de crescimento económico é de esperar uma redução apreciável das necessidades de financiamento do SEE. Recorde-se que estas já se encontram num nível muito inferior ao verificado alguns anos atrás: em 1982 representavam 11% do PIB, em 1985, cerca de 8%, e em 1988 ficaram abaixo dos 2% do PIB. Na ausência de choques exógenos e nas condições descritas é provável que a partir de 1991 aquele indicador seja já inferior a 1% do PIB, apesar do significativo esforço de investimento de algumas das empresas componentes.

Deste modo, um cenário plausível de evolução das necessidades de financiamento do Sector Público Administrativo e Empresarial (SPAEE) é o seguinte:

**Necessidades de financiamento do SPAEE
(% do PIB)**

	1988	1989	1990	1991	1992
SPA (*)	7 3/4	7 1/4	7 1/4	6 1/4	5
SEE	1 3/4	1 3/4	1 1/4	3/4	3/4
SPAEE	9 1/2	9	8 1/2	7	5 3/4

(*) Inclui as operações activas não destinadas ao sector produtivo e o ajustamento de juros dos bilhetes do Tesouro.

Conjugando este comportamento com uma trajectória para o défice do SPA do tipo da resultante do cenário-base descrito, **as necessidades de financiamento do Sector Público Administrativo e Empresarial atingiriam menos de 6% do PIB em 1992.**

Este objectivo de atingir valores abaixo dos 6% do PIB para as necessidades de financiamento do SPAE em 1992 é, seguramente, **uma meta exigente.** Mas constitui **um eixo fundamental na realização da estratégia consagrada no PCEDED,** criando condições para o crescimento do investimento privado num cenário não inflacionista, bem como para a convergência nominal com os restantes países da Comunidade Económica Europeia.

III. A evolução da dívida pública

11. A dívida pública portuguesa conheceu uma evolução muito rápida ao longo da década de 80. Em 1980 a dívida directa representava 39% do PIB, tendo este rácio praticamente duplicado até 1988. O crescimento foi, sobretudo, muito vivo na primeira metade da década. Em 1984 a dívida ascendia já a 63% do PIB e este número reflecte uma significativa **sub-avaliação do montante efectivo, já que não contempla as dívidas de entes públicos que foram acumuladas durante muitos anos e que só vieram a ser regularizadas após 1985 e incorporadas na dívida pública convencional.**

Entre essas dívidas regularizadas no período 1985/88 (sob a forma de pagamento ou de assumpção pelo Tesouro), destacam-se:

- Fundo de Abastecimento	: 328 m.c.
- FETT	: 16 m.c.
- Bonificações em dívida às instituições de crédito	: 100 m.c.
- Gabinete da Área de Sines	: 27 m.c.
- Encargos de descolonização	: 15 m.c.
- Organismos de coordenação económica (IAPO, JNF, JNNP, JNV)	: 90 m.c.
- Fundo de Fomento da Habitação	: <u>50 m.c.</u>
	616 m.c.

Este montante de regularização corresponde praticamente a 10% do PIB de 1988. O valor de capital destas dívidas estimado para o final de 1984 ascende a cerca de 365 milhões de contos (13% do PIB de 1984). Ou seja, **caso os pagamentos correspondentes tivessem sido efectuados em devido tempo, o stock da dívida de 1984** (incluindo aqui os Fundos posteriormente extintos) **ascenderia a 76% do PIB, que é praticamente igual ao valor verificado em 1988.** Significa isto que o aumento do peso da dívida pública no PIB verificado nos últimos quatro anos se deve exclusivamente às operações de regularização de situações do passado entretanto realizadas e que, na verdade, há muito se impunha.

12. A redução - ou mesmo a simples estabilização - daquele rácio da dívida torna-se mais difícil. Para as taxas de crescimento do PIB resultantes do cenário macroeconómico e para as taxas de juro reais assumidas, **a estabilização do rácio Dívida Pública/PIB requer que o excedente primário do orçamento se situe na ordem dos 2.8% do PIB** (Considerando para este efeito os juros líquidos de impostos).

Na evolução da dívida nos próximos anos haverá que contar ainda com dois elementos de sinal contrário, **No sentido do agravamento** jogarão as operações de saneamento financeiro das EP's Quimigal, Setenave e Siderurgia Nacional (Lei 100/88) e que se traduzirão na chamada à dívida pública de cerca de 200 milhões de contos do passivo daquelas empresas. Haverá que contar ainda com idênticas operações para o complexo CNP/EPSI, no âmbito do programa da sua privatização, bem como com a regularização final das dívidas relacionadas com o crédito agrícola de emergência e com empresas da comunicação social (artº 6º da Lei do OE/89). No total, tais operações implicarão um agravamento da dívida pública superior a 300 milhões de contos ainda em 1989. **Em sentido contrário** jogarão, também já a partir de 1989, as receitas das privatizações, para as quais será difícil, obviamente, estabelecer de momento previsões categóricas. Elas deverão, todavia, pelo menos compensar o agravamento da dívida pública decorrente dos encargos já assumidos e a assumir com o Sector Empresarial do Estado.

Numa trajectória do défice orçamental do tipo da que corresponde ao **cenário-base**, a dívida pública poderia situar-se ao nível dos 73% do PIB em 1992, com o efeito conjugado do comportamento dos défices e das receitas das privatizações.

ANOS	Dívida pública / PIB (%) (*)
	(Cenário-base)
1985	66.2
1986	64.3
1987	72.2
1988	75
1989	77.2
1990	75.9
1991	74.6
1992	72.6

(*) Inclui, a partir de 1990, a dívida da Segurança Social

13. Para além das vultuosas operações de regularização descritas anteriormente, o serviço da dívida pública reflecte hoje os efeitos da **modificação progressiva do modo de financiamento do Estado**. Também desde 1985 foi abandonado o tradicional financiamento imperativo junto do banco central (a taxas determinadas pelo próprio devedor) sendo o financiamento assegurado cada vez mais em condições de mercado e com um peso crescente fora do sistema bancário. No quadro seguinte indicam-se as percentagens da dívida pública detidas pelos vários agentes, sendo notória a inversão da tendência ocorrida após 1985 no sentido acabou de descrever. De facto, o stock da dívida pública colocado no Banco Central que representava em 1984 quase 3/4 da dívida interna, correspondia em 1987 já a apenas 40%. E, no mesmo período, a parte do saldo da dívida interna colocada no público não bancário passou de 13% para 31%. Tal orientação foi prosseguida em 1988 e deverá ser consolidada em 1989 e anos seguintes, como aliás é requerido pelo necessário abandono do sistema de controlo monetário directo.

	Instituições monetárias			Público n/bancário	Finac.º Externo	Dívida Pública Total
	Total	Banco Central	OIM			
1982	57	43	14	14	30	100
1983	53	41	12	10	37	100
1984	53	45	8	8	39	100
1985	55	41	14	12	34	100
1986	54	39	15	20	26	100
1987	53	31	22	24	23	100

Neste domínio uma mudança importante é introduzida no âmbito da Reforma Fiscal. Trata-se do desde sempre **tratamento fiscal privilegiado da dívida pública**. No novo regime, os juros dos empréstimos públicos terão um tratamento fiscal equiparado ao de outros instrumentos de aplicação de poupança próximos, como é o caso, no nosso País, dos depósitos a prazo. Deste modo será possível um processo transparente de formação das taxas de juro nos mercados monetário e financeiro, evitando o efeito de ilusão fiscal inerente à não tributação dos rendimentos da dívida pública. A introdução da fiscalidade normal neste tipo de rendimentos tornará sem dúvida mais claro o confronto entre as remunerações de activos alternativos e facilitará as escolhas de carteira e o próprio controlo monetário.

O efeito orçamental da introdução da fiscalidade sobre a dívida pública poderá não ser neutro. A sua avaliação apriorística é, porém, difícil, já que dependerá da parte dos juros que vier a ser englobada no rendimento dos particulares para fins fiscais, bem como das parcelas de dívida tomadas por empresas sem lucros tributáveis, para além do grau indeterminado de ilusão fiscal inerente à situação de não tributação. Para fins do cenário construído, admitiu-se - conforme está previsto - a tributação da nova dívida emitida (decorrente do financiamento dos défices orçamentais e das amortizações), representando a receita correspondente apenas 3/4 da despesa adicional resultante. É uma hipótese prudente a confirmar pela implementação efectiva do sistema.

Também a partir de 1989 o Estado dá a conhecer antecipadamente aos agentes económicos a disponibilidade previsível de instrumentos de dívida pública ao longo do ano através do **Programa de Dívida Pública (PDP)**. Tal programa será publicado no início de cada ano e reajustado trimestralmente em função do comportamento dos mercados. Fica assim completa a arquitectura que permitirá ao Estado concorrer em pé de igualdade com outros agentes, públicos ou privados, na obtenção das suas formas de financiamento.

ANEXO

**DEFINICAO DE CONCEITOS RELEVANTES EM MATERIA
DE NEGOCIACOES SALARIAIS**

INTRODUCAO

No âmbito das negociações salariais a actualização das variáveis com incidência pecuniária deverá ter em consideração:

- (a) a inflação esperada para o período de vigência do acordo;
- (b) a variação esperada da produtividade para o mesmo período;
- (c) a competitividade e a capacidade financeira da entidade patronal;
- (d) o nível de realização dos objectivos económicos e financeiros que as partes outorgantes se obrigaram atingir durante a vigência do acordo findo.

CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Para efeitos de cálculo dos acréscimos salariais, as entidades empregadoras deverão adoptar os conceitos de CUSTO DO FACTOR TRABALHO e de MASSA SALARIAL a seguir definidos. (*)

1. CUSTO DO FACTOR TRABALHO

- 1.1. O custo do factor trabalho é constituído pelo somatório de todos os encargos com o pessoal num dado período, em função da existência, actual ou passada, de uma relação do tipo contrato de trabalho.

(*) As definições de MASSA SALARIAL e CUSTO DO FACTOR TRABALHO têm suporte num trabalho da Inspeção Geral de Finanças, de 15.JAN.87.

- 1.2. Consideram-se incorridos num dado periodo os encargos que, de acordo com os principios consagrados no Plano Oficial de Contabilidade, lhe sejam imputaveis (especializaçãmo dos exercicios).
- 1.3. Fazem parte do custo do factor trabalho, os encargos suportados pela entidade empregadora que representem um custo ou uma diminuiçãmo de proveitos, quer a sua percepçãmo pelos beneficiários seja individual ou colectiva, directa ou indirecta, monetária ou em espécie, nomeadamente com:
 - os trabalhadores a tempo inteiro ou parcial, do quadro ou contratados a prazo;
 - os requisitados ou tarefeiros eventuais;
 - os reformados e pensionistas ou familiares;
 - as organizações ou estruturas sociais dos trabalhadores (comissões de trabalhadores ou sindicais, cooperativas, casas de pessoal ou análogas).
- 1.4. Independentemente da forma de contabilizaçãmo, os encargos referidos em 1.3 poderãmo revestir-se da forma seguinte:
 - 1.4.1. Quaisquer remunerações, diuturnidades, comissões, subsídios, prêmios, incentivos, compensações, indemnizações, participações e outros abonos equiparados.
 - 1.4.2. Encargos com a segurança social, pensões, seguros, assistência, apoio, ou seus complementos.
 - 1.4.3. Encargos com a cedência gratuita ou a preços inferiores aos do mercado de bens e serviços produzidos pela entidade empregadora ou por ela adquiridos no exterior, incluindo os juros de empréstimos e adiantamentos.
 - 1.4.4. Encargos com quaisquer outros beneficios ou regalias daquelas pessoas ou organizações, incluindo todas as despesas com serviços, meios ou estruturas para o efeito existentes, nomeadamente referentes a habitação, transportes, refeiterios, infantários, medicina, formaçãmo, ou de análoga natureza.

2.MASSA SALARIAL

- 2.1. O conceito de massa salarial pretende corresponder aos rendimentos do trabalho, auferidos sob a forma monetária, no presente ou futuro, decorrentes de responsabilidades assumidas pelas entidades empregadoras perante os trabalhadores.
- 2.2. A massa salarial é constituída pelos encargos referidos no custo do factor trabalho com excepção de:
 - 2.2.1. Despesas com ajudas de custo, deslocações, estadas e representação, relativas ao pessoal no exercício das suas funções.
 - 2.2.2. Despesas com higiene, seguros, segurança e medicina do trabalho, fardamento e formação profissional.
 - 2.2.3. Despesas correntes com instalações desportivas e recreativas destinadas ao pessoal.
 - 2.2.4. Despesas com transportes para a recolha e distribuição do pessoal, organizados pela entidade patronal.
 - 2.2.5. Encargos referidos em 1.4.3..
 - 2.2.6. Contribuições patronais para a Segurança Social.
- 2.3. Em termos de política de rendimentos, a grandeza relevante para efeito de comparação com a evolução da produtividade do factor trabalho é a variação da massa salarial por trabalhador definida da forma seguinte:

$$\text{var (MS/N)} = ((\text{MS1} / \text{N1}) / (\text{MS0} / \text{N0})) - 1$$

sendo:

MS(1) : massa salarial prevista para o novo periodo de vigência

MS(0) : massa salarial observada no anterior periodo de vigência.

N(1) : Número médio de trabalhadores previsto no novo periodo de vigência

N(0) : Número médio de trabalhadores previsto no anterior periodo de vigência

e por simplificação considerar-se-á a média dos efectivos verificados no inicio (NI) e no fim (NF) do periodo de vigência.

3. PRODUTIVIDADE

- 3.1. Para efeitos de politica de rendimentos dever-se-á adoptar a evolução da produtividade do factor trabalho como referencial.

Este conceito encerra algumas dificuldades de definição quando encarado sob as diferentes perspectivas:

- Numa perspectiva microeconómica, a afectação de um factor produtivo concretiza-se até a um nível tal que o respectivo custo (no caso vertente o salário) seja igual ao RENDIMENTO DO PRODUTO MARGINAL desse factor.

Porém, o cálculo do produto marginal (entendido como o produto gerado pela última unidade de factor utilizado) pressupõe, para além do conhecimento da função de produção, a verificação da competitividade dos mercados e, ainda, para a análise da sua evolução a influência nele exercida pelas seguintes variáveis:

- o produto marginal dos restantes factores;
 - as taxas marginais de substituição técnica entre os factores produtivos considerados na função de produção;
 - a elasticidade de substituição entre os factores produtivos;
 - e, a influência exercida sobre o produto pela variação da quantidade do factor trabalho utilizado.
- Numa perspectiva de politica macroeconómica, o conceito de PRODUTIVIDADE MEDIA DO FACTOR TRABALHO surge como o mais adequado para a definição de uma politica de rendimentos, devendo a sua variação reflectir os ganhos de eficiência conseguidos com a utilização deste factor e ou os níveis de intensidade do trabalho atingidos, pressupondo uma organização e tecnologias de produção inalteradas e, também, constantes as elasticidades produto - matérias-primas.

- 3.2. Evidenciada a complexidade de que se reveste a escolha do conceito de produtividade, resultam acrescidas as dificuldades de selecção dos indicadores susceptíveis de serem utilizados para isolar a variação da produtividade do factor trabalho.

Com efeito, esta variação pode não decorrer de uma melhoria da eficiência do factor trabalho, facto este frequente quando a entidade empregadora desenvolveu recentemente um esforço de investimento no sentido da modernização e inovação do seu aparelho produtivo.

- 3.3. A diversidade das situações sugere que a selecção do indicador seja casuística, pelo que a hierarquia de indicadores a seguir referida assume apenas um carácter indicativo, passível de ajustamento sempre que as situações concretas assim o aconselhem.

Como indicadores sugerem-se segundo a seguinte ordem de preferência:

- 3.3.1. Se a entidade empregadora dispuser de uma função de produção suficientemente testada deve-se determinar a variação da produtividade a partir do cálculo das produtividades médias do factor trabalho para cada ano civil com maior sobreposição relativamente ao período de vigência e, se possível, também para os períodos de vigência.

- 3.3.2. Caso não esteja disponível a função de produção referida em 3.3.1.:

- (a) E, no caso de uma unidade produtora de apenas de um único produto será mais adequado utilizar indicadores físicos de produtividade, como por exemplo:

$$\text{var PROD.} = (Q(1)/N(1)) / (Q(0)/N(0)) - 1$$

ou,

$$\text{var PROD.} = (Q(1)/HT(1)) / (Q(0)/HT(0)) - 1$$

sendo em relação ao período de vigência e ou ano civil com maior sobreposição do período de vigência:

Q(i) : o volume de produção no período i;

N(i) : o número de efectivos no período i;

HT(i) : o número de horas trabalhadas no período i onde se incluem as "horas de trabalho normais", as "horas de trabalho extraordinárias" e as "horas de trabalho do pessoal não efectivo";

- (b) E, no caso de unidade económica em que tenha efectuado um significativo esforço de modernização e de inovação do seu processo produtivo (nomeadamente reflectindo-se através de um crescimento das Amortizações e Reintegrações superior ao do VAB), deverá a análise descrita em 3.3.2. (a) ser completada com o seguinte indicador:

$$\text{var (VAL)} = ((VAB(1)-AR(1)) / (VAB(0)-AR(0))) - 1$$

sendo em relação ao período de vigência e ou ano civil com maior sobreposição do período de vigência:

VAL : Valor acrescentado líquido

VAB(i) : Valor bruto de produção do período i correspondente à seguinte expressão em termos de contas do POC:

$$(7.1.) + (7.2.) + (7.3.) + (7.4.) + \\ + (7.5.) + (\text{VARIACAO DA PRODUCAO}) - \\ \text{(*)} \\ - (6.1.) - (6.2.) - (6.3.) - (6.4.1.)$$

Estes valores deverão ser calculados a preços constantes, sendo a sua correção processada por deflacionadores específicos, sempre que tal seja possível. Assim,

- para os proventos será razoável utilizar um índice médio de preços de venda dos produtos;

- para os custos será aconselhável a utilização de índices de preços específicos para as contas 6.1., 6.2. e 6.3. e do índice utilizado para os proventos para a conta 6.4.1;

AR(i) : Amortizações e reintegrações do período i excluindo as decorrentes da reavaliação do activo imobilizado caso tenham ocorrido num dos períodos em confronto.

(c) Perante um caso em que a produtividade física seja destituída de significado (sempre que, por exemplo o "output" da unidade económica não seja homogêneo) dever-se-á adoptar como indicador privilegiado:

$$\text{VAR.PROD} := ((\text{VAB}(1)/\text{HT}(1)) / (\text{VAB}(0)/\text{HT}(0))) - 1$$

que deverá ser completado pelo indicador referido em 3.3.2. (b) nos casos em que o investimento de modernização e inovação tenha assumido particular relevância.

 (*) Os valores da conta 6.1. referem-se ao custo das existências vendidas e consumidas

REFERENCIAL PARA AS NEGOCIAÇÕES SALARIAIS

Pressupondo que as variações da massa salarial e do custo do factor trabalho deverão incluir todos os efeitos directos e indirectos das cláusulas contratuais, independentemente de terem ou não sido objecto de negociação, e de qualquer acto de gestão, como elementos de referência a considerar nas negociações salariais são tecnicamente sustentáveis os seguintes:

- (1) Do ponto de vista da entidade empregadora dever-se-a privilegiar o controle da variação do custo do factor trabalho dada a sua correspondência com os encargos efectivos decorrentes da utilização do factor trabalho e, concomitantemente, a influência que poderá exercer sobre a rendibilidade económica e financeira.

Esta preocupação deverá assumir particular relevância nas situações em que se pretende substituir as variações das rubricas constantes na massa salarial por formas indirectas de remuneração, que não podem ser ignorados enquanto custos inerentes à utilização do referido factor produtivo.

- (2) A harmonização da politica de recursos humanos num contexto microeconómico com os objectivos macroeconómicos aconselha a utilização da massa salarial como grandeza relevante quando se considera a evolução da produtividade esperada como referencial da politica de rendimentos.

Nestas condições, para efeito de confronto com o indicador INFLAÇÃO ESPERADA + PRODUTIVIDADE ESPERADA DO FACTOR TRABALHO deve-se utilizar a variação da massa salarial por trabalhador, conceito este que foi definido no ponto 2.3.

Torna-se indispensável realçar que uma politica de rendimentos baseada na absorção integral dos ganhos de produtividade poderá afectar a rendibilidade futura da unidade produtiva, por não assegurar no presente uma evolução da remuneração dos capitais próprios compatível com as exigências da acumulação de capital.

- (3) A competitividade e a capacidade financeira da entidade empregadora deverá constituir uma condicionante a considerar no âmbito das negociações salariais.

Com efeito, os parceiros tenderão a assumir um comportamento orientado para a sobrevivência das unidades produtivas que, futuramente, actuarão num quadro concorrencial desprovido de protecção estatal. Neste contexto, é de esperar que se verifique um comportamento de concertado no sentido da defesa do nível de emprego, sem obviamente prejudicar a modernização dessas unidades económicas.

- (4) A revisão do AE anterior, nomeadamente no que concerne ao clausulado com incidência pecuniária, certamente que se baseou em pressupostos cuja verificação poderá ser testada em futuras negociações. Os desvios entre o "esperado" e o "realizado" das variações da massa salarial por trabalhador, da produtividade do factor trabalho, das taxas de absentismo e de outros objectivos económicos acordados deverão ser considerados como factores de correcção da variação da massa salarial que decorre das orientações anteriormente referidas.

Para as análises no domínio das revisões dos AE's deverão ser preenchidos os mapas tipos apresentados em anexo, onde constam os elementos quantitativos que permitam apreciar a evolução esperada do custo do factor trabalho, da massa salarial e da produtividade, bem como os pressupostos de referência que foram adoptados e outras informações consideradas pertinentes.

MAPA 1

EVOLUCAO DO CUSTO DO FACTOR TRABALHO

Rubricas:	+/-	PERIODO DE VIGENCIA		ANO CIVIL	
		AE ANTERIOR	NOVO AE	19.. (a)	19.. (b)
01. ORDENADOS E SALARIOS	+				
02. OUTRAS FORMAS DE REMUNERACAO DIRECTA (c)	+				
02.01. Diuturnidades					
02.02. Prêmios					
02.02.01. ...					
02.03. Subsídios (de refeição, etc.)					
02.03.01. ...					
02.04. Trabalho suplementar ou extraordinário					
02.05. ...					
03. ENCARGOS DE SEGURANCA SOCIAL	+				
03.01. Contribuições obrigatórias					
03.02. Pensões e reformas					
03.02.01. Reformados e pensionistas ou familiares					
03.02.02. Provisões para complementos de pensões de reforma					
03.02.03. Contribuições para Fundos de Pensões de Reforma					
03.03. Seguros					
03.04. Assistência médica					
03.05. ...					
04. OUTROS ENCARGOS COM O FACTOR TRABALHO (d)	=				
04.01. ...					
05. FORMAS INDIRECTAS DE REMUNERACAO (e)	+				
05.01. ...					
06. CUSTO DO FACTOR TRABALHO	=				
06.01. Custos contabilizados na conta 65 do POC (f)					
06.02. Custos contabilizados em outras contas do POC (g)					
06.03. Custos não contabilizados (h)					

MAPA 11

EVOLUCAO DA MASSA SALARIAL

Rubricas:	+/-	PERIODO DE VIGENCIA		ANO CIVIL	
		AE ANTERIOR	NOVO AE	19.. (a)	19.. (b)
06. CUSTO DO FACTOR TRABALHO	+				
07. DESPESAS REFERIDAS EM 2.2.1.	-				
07.01. Ajudas de custo					
07.02. Deslocações					
07.03. Estadas					
07.04. Representação					
07.05. ...					
08. DESPESAS REFERIDAS EM 2.2.2.	-				
08.01. Seguros					
08.02. Formação profissional					
08.03. ...					
09. DESPESAS REFERIDAS EM 2.2.3.	-				
09.01. ...					
10. DESPESAS REFERIDAS EM 2.2.4.	-				
11. ENCARGOS REFERIDOS EM 1.4.3.	-				
11.01. ...					
12. CONTRIBUICOES PATRONAIS OBRIGATORIA PARA A SEGURANCA SOCIAL	-				
13. MASSA SALARIAL GLOBAL	=				
14. ENCARGOS COM OS REFORMADOS E PENSIONISTAS OU FAMILIARES	-				
15. ENCARGOS DIRECTOS COM A REDUCAO DE EFECTIVOS	-				
16. MASSA SALARIAL RELATIVA A EFECTIVOS EM ACTIVIDADE	=				

MAPA III
EVOLUCAO DA PRODUTIVIDADE

Rubricas		PERIODO DE VIGENCIA		ANO CIVIL	
		AE ANTERIOR	NOVO AE	19..(a)	19..(b)
01. INDICADORES FISICOS DE PRODUCAO	(i)				
01.01. ...					
01.02. ...					
02. VALOR ACRESCENTADO BRUTO A PRECOS CONSTANTES	(j)				
03. AMORTIZACOES E REINTEGRACOES	(k)				
04. NUMERO MEDIO ANUAL DE TRABALHADORES MO ACTIVO	(l)				
05. NUMERO DE HORAS TRABALHADAS/ANO	(m)				
05.01. Horas de trabalho normal					
05.02. Horas de trabalho extraordinario					
05.03. Horas de trabalho nBo efectivo					
06. POTENCIAL MAXIMO ANUAL	(n)				
07. NUMERO MEDIO ANUAL DE PENSIONISTAS	(o)				

NOTAS EXPLICATIVAS

QUADRO I:

- (a) Ano civil com maior sobreposição relativamente ao período de vigência do AE findo. (*)
- (b) Ano civil com maior sobreposição relativamente ao período de vigência do novo acordo. (*)
- (c) Ver conteúdo do ponto 1.4.1.
- (d) Ver conteúdo do ponto 1.4.4.
- (e) Ver conteúdo do ponto 1.4.3.
- (f) Devem-se considerar todas as rubricas da conta POC 65 com a exclusão dos encargos com os membros dos órgãos estatutários de gestão e fiscalização ou consulta (enquanto nessa qualidade).
- (g) Conta POC 63 e outras (a especificar).
- (h) Ver conteúdo do ponto 1.4.3.

QUADRO III:

- (i) Indicadores a seleccionar pela Empresa, considerando os produtos mais representativos ou um produto homogeneizado.
- (j) O VAB a preços constantes não equivale ao VAB nominal deflacionado quando os proveitos e os consumos intermédios têm deflacionadores específicos e diferentes.
- (k) Deverão ser excluídas as decorrentes da reavaliação do activo immobilizado, caso tenham ocorrido num dos períodos em confronto.
- (l) Valor a obter pela média mensal.
- (m) Corresponde ao número de horas efectivamente trabalhadas, devendo se desagregadas da forma proposta.
- (n) Corresponde ao volume potencial de horas trabalhadas, a determinar através do somatório do produto dos diferentes períodos normal de trabalho em vigor pelo número de efectivos que os praticam.
- (o) Valor a obter pela média mensal.

(*) Nota comum aos Quadros II e III.

MINISTERIO DAS FINANÇAS - SG/SDI

REGISTO: M000006

COTA: MO/04/00005/2



1 040006 502004

• DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS •

ISBN 972-9244-08