

CONTINENTE E ILHAS

I

PROGRAMAÇÃO GLOBAL

CAPÍTULO I

Projeções do desenvolvimento económico e social para 1968-1973

§ 1.º Lógica geral da programação

1. O III Plano de Fomento traduz um esquema coerente da evolução económica e social do País, que se considerou desejável e possível nos próximos seis anos.

As perspectivas de desenvolvimento para 1968-1973 concretizam-se através de um conjunto de projecções para as diversas variáveis macroeconómicas. A lógica de planeamento adoptada implica se tomem como ponto de partida as projecções do produto interno bruto por sectores. No sentido de assegurar o equilíbrio entre necessidades e disponibilidades de recursos, programam-se seguidamente os crescimentos das diversas componentes autónomas da despesa nacional e obtém-se, por diferença, o comportamento do consumo privado. As tendências projectadas e as metas propostas representam progressos sensíveis relativamente à actual situação económico-social e atendem ainda às características e problemas evidenciados no recente processo de desenvolvimento.

Em 1966, a capitação do produto nacional a preços de 1963 era, em média, cerca de 11,3 contos por ano. Tal capitação, embora nos coloque no grupo de países que já se encontram em fase de franca evolução para níveis elevados de progresso económico-social, não nos confere, no entanto, situação favorável nesse conjunto. De facto, e apenas considerando os países europeus, verifica-se ser necessário acelerar a taxa de crescimento da economia nacional para acompanhar a evolução prevista pelo grupo dos países mediterrânicos e alcançar, o mais rapidamente possível, os níveis de desenvolvimento da Europa ocidental.

2. O esquema que presidiu à elaboração das projecções do desenvolvimento económico e social para o período deste

III Plano corresponde, nas suas características básicas, à metodologia de programação ensaiada e adoptada pela primeira vez na preparação do Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967.

As projecções macroeconómicas referem-se a um conjunto de variáveis consideradas fundamentais para o desenvolvimento, salientando-se entre estas o produto interno bruto, ao qual se confere papel fulcral no delineamento da evolução económico-social. As projecções das outras variáveis — formação bruta de capital fixo, relações económicas com o exterior e diversas componentes da despesa nacional — consubstanciam resultados que, de forma directa ou indirecta, se ajustam aos comportamentos admitidos para o produto.

As relações entre estas variáveis referem-se aos valores sectoriais por elas assumidos, pelo que os seus quantitativos globais resultam da soma dos diversos valores sectoriais projectados. Dado o nível de desagregação utilizado, houve ainda que assegurar, para além das relações entre as variáveis, a coerência intersectorial dentro do sistema de informação disponível.

O conjunto das projecções elaborado para o período de 1968-1973 corresponde, em síntese, à intenção do Governo de acelerar o ritmo de desenvolvimento e ainda de corrigir a insuficiência da oferta interna revelada nalguns sectores. A aceleração prevista resultará, por um lado, do maior peso relativo que progressivamente vão adquirindo as actividades mais dinâmicas e, por outro, da elevação das tendências passadas de crescimento, que a política de fomento se proporá conseguir durante a vigência do Plano em sectores de maiores potencialidades e, ainda, naqueles que visam a oferta de bens e serviços essenciais à melhoria geral dos níveis de vida.

Assim, de entre todas as actividades económicas, consideram-se as indústrias transformadoras e da construção e o turismo como constituindo o núcleo central a que se conferiu carácter motor, pelas elevadas taxas de crescimento e pela sua influência decisiva nas transformações estruturais da nossa economia. Num outro grupo incluíram-se sectores cuja evolução irá apresentar carácter essencialmente derivado, com tendência para acompanhar o ritmo das actividades mais dinâmicas (comércio, transportes, habitação e serviços diversos). As restantes actividades foram tratadas autónomamente, quer porque se projectaram taxas baseadas no comportamento do passado ou em previsões de novas tendências, quer porque o Governo aprovou políticas específicas de que as taxas programadas traduzem objectivos de aceleração deliberada (caso da agricultura, da saúde e da educação).

As projecções foram realizadas tomando como ponto de partida os valores estimados para 1967, último ano abrangido pelo Plano Intercalar de Fomento. Os números apresentados para aquele ano não deverão ser confrontados com as projecções incluídas no Plano Intercalar, o que se deve fundamentalmente à conjugação de duas ordens de razões.

A primeira reside no facto de, nos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento, se dispor já de séries de dados que não só abrangiam mais três anos como ainda diferiam na qualidade, devido à revisão estatística entretanto realizada e à mudança da base de preços de 1958 para 1963.

Por outro lado, com os níveis tendenciais para 1967 — estimados de acordo com a informação relativa ao período de 1953-1966 e as previsões do Instituto Nacional de Estatística — não se pretendeu fornecer qualquer indicação provisória sobre a execução do Plano Intercalar, devendo aqueles níveis ser tomados como os valores julgados aconselháveis para pontos de partida das projecções a médio prazo referentes ao período do III Plano.

Para a conveniente interpretação dos números apresentados neste capítulo, cumpre ter presente que todos os valores estão expressos a preços constantes de 1963.

§ 2.º Projecções do produto interno bruto

3. Em resultado dos diversos ritmos sectoriais programados, o produto interno bruto deverá acusar, no período de 1968-1973, o ritmo médio de crescimento anual de 7 por cento, atingindo em 1973 cerca de 150,6 milhões de contos. Em consequência, a capitação do produto assumirá em 1973 o valor de 16,7 contos a preços constantes de 1963, o que representa acréscimo de 72 por cento em relação ao nível de 1963 (variação nitidamente mais acentuada do que a registada na década anterior — 47 por cento). Esta aceleração do crescimento processar-se-á a par de importantes alterações da estrutura económica e social.

No que se refere às actividades primárias, pretende-se que a agricultura e as indústrias extractivas apresentem taxas capazes de traduzir comportamento diverso do registado no passado. Com efeito, o produto agrícola tem vindo a revelar tendência estagnante, e por isso se encara a necessidade de alterar com urgência a situação mediante um conjunto de acções deliberadas de fomento.

A evolução espontânea do sector agrícola poderia conduzir, na melhor hipótese, à taxa de 1,3 por cento. Em

tal caso, o produto agrícola registaria o aumento de apenas 1,4 milhões de contos entre 1967 e 1973. Tendo presentes as múltiplas tensões surgidas no sistema económico nos últimos anos, em virtude do relativo atraso que caracteriza o mundo rural, considera-se insatisfatória aquela evolução, pois corresponderia a ignorar as dificuldades de fundo com que se debate o sector.

QUADRO I

Projeções do produto interno bruto por sectores de actividade

Sector de actividade	Tendências de variação (percentagens médias anuais)		Níveis (milhões de contos)		
	Verificadas	Programadas	Verificados	Estimativas tendencias	Programados
	1953-1966	1967-1973	1965 (a)	1967	1973
Agricultura e silvicultura	1	3	17,9	16,3	19,4
Pesca	2	3,4	0,9	1	1,2
Indústrias extractivas	— 2,2	3,5	0,5	0,4	0,5
Indústrias transformadoras	8,2	9	31,5	35,5	59,6
Construção	8,1	8	5,1	5,7	9,1
Electricidade	10,2	9,5	2,5	2,9	5
Comércio	5	5,9	11,2	12,3	17,4
Crédito e seguros	7,7	8	2,4	2,9	4,6
Transportes e comunicações	4,8	5,7	5,1	5,6	7,8
Casas de habitação	3,7	5,2	3,2	3,5	4,7
Administração pública e defesa	7,3	5,1	6,2	6,6	8,8
Serviços de educação	5,9	8	1,3	1,5	2,3
Serviços de saúde	4,4	6,5	1	1,1	1,7
Serviços domésticos	— 2,8	— 2,8	1,5	1,4	1,2
Serviços diversos	5	11,4	3,3	3,8	7,4
<i>Total</i>	5	7	93,6	100,5	150,6

(a) Em qualquer dos quadros deste capítulo não se torna geralmente possível proceder a uma comparação válida entre os valores das diferentes variáveis estimadas para 1967 e os valores verificados em 1965, uma vez que na maioria dos sectores este ano se afasta da tendência. Em especial no caso da agricultura, no ano de 1965, registou-se nível de produto anormalmente elevado de 17,9 milhões de contos, em contraste com a evolução dos últimos anos e com a informação já disponível para 1966, ano em que se registou acentuada quebra.

A procura de alguns bens alimentares de origem agrícola, como a carne, ovos, leite e produtos hortícolas, apresenta elevadas elasticidades de rendimento, pelo que a oferta deverá aumentar sensivelmente, a par da aceleração do progresso económico-social geral.

Neste domínio, a agricultura nacional não tem ainda podido responder às necessidades da população, quer em quantidade, quer em preço, pelo que se tem recorrido a elevadas importações, com a consequente repercussão sobre a balança de pagamentos. Para este aspecto também contribui o facto de a agricultura dificilmente se encontrar em condições de fornecer matérias-primas suficientes às indústrias alimentares.

A aceleração do progresso do sector agrícola é igualmente requerida pela necessidade de atenuar algumas tensões que pesam sobre o meio rural, como o acentuado êxodo da população e as insuficientes capitações do produto.

Desta forma, pareceu ao Governo indeclinável a rejeição das perspectivas espontâneas de evolução do produto agrícola e programou-se sensível aceleração, tendo-se considerado como mínimo desejável o crescimento anual de 3 por cento ao longo do período de 1968-1973. Tal ritmo de evolução é, aliás, de uma ordem de grandeza que se pode considerar realista em confronto com o verificado em grande número de países europeus no passado recente. Com efeito, os ritmos de crescimento apresentados em 1950-1960 e 1960-1964 foram, respectivamente, 4,3 e 6,9 por cento na Grécia, 5 e 2,3 por cento na Turquia e 2,2 e 2,2 por cento na Itália e 1,9 por cento na Espanha em 1960-1964, prevendo-se rápidos desenvolvimentos futuros.

Convirá, no entanto, salientar que a taxa proposta para o sector agrícola tem características essencialmente de programa, pelo que virá a depender acentuadamente das acções de fomento dirigidas à aceleração das produções que poderão desempenhar papel relevante no futuro do sector.

Durante o período de 1968-1973 as indústrias extractivas deverão recuperar, prevendo-se que venham a apresentar evolução ascendente ao ritmo de 3,5 por cento ao ano. Tal comportamento tornar-se-á possível desde que venham a concretizar-se as acções que o sector público deverá levar a cabo neste domínio, nomeadamente o reconhecimento da riqueza mineira do País, a política relativa às concessões mineiras inactivas e a promoção dos aspectos de investigação e racionalização das explorações.

Por outro lado, espera-se que os empresários privados tomem iniciativas relevantes nos domínios da prospecção de mercados e na melhoria das produções.

Não pode deixar de pôr-se em relevo que, neste sector, as projecções se tornam particularmente delicadas, uma vez que os elementos estatísticos de que se dispôs se baseiam numa amostra bastante incompleta que não traduz correctamente a evolução do sector.

O sector das indústrias transformadoras destaca-se do conjunto dos sectores motores, pois desempenha papel fundamental na transformação estrutural da nossa economia, cabendo-lhe ainda efeito dinamizador sobre sectores cujo crescimento é arrastado pela expansão industrial. Para o período do III Plano de Fomento prevê-se crescimento à taxa média anual de 9 por cento, o que constitui ligeira aceleração relativamente ao período precedente, em que aquelas actividades se expandiram ao ritmo de 8,2 por cento. Não constituindo a evolução programada objectivo sectorial ambicioso, convém salientar que também não representa mera previsão de crescimento espontâneo. Com efeito, nas indústrias transformadoras, há domínios a que se reconhecem possibilidades reais de expansão, mas cuja evolução dependerá largamente de programas específicos que atendam aos problemas e condicionalismos próprios desses domínios. Por outro lado, o crescimento programado para o conjunto das actividades transformadoras exigirá medidas de política mais eficazes, nomeadamente nas áreas da exportação, do auxílio às pequenas e médias empresas e da assistência técnica à indústria.

Os condicionalismos que rodeiam o nosso sector industrial, nomeadamente os resultantes da integração europeia, aconselhariam crescimento mais acentuado, da ordem dos 11 ou 12 por cento ao ano. No entanto, não se considerou prudente acelerar desde já a expansão industrial sem dispor para alguns domínios estratégicos de elementos de informação e estudo suficientemente elaborados e aprofundados, de forma a basear decisões de tão grande alcance. Tal não implicará, no entanto, que a política económica tenha abdicado de enfrentar o problema da promoção da indústria nacional a nível europeu. Será essa uma preocupação a ter em devida conta na preparação dos programas anuais e na oportuna revisão do Plano, especialmente em indústrias como as químicas e metalomecânicas, que, possuindo elevada projecção no futuro, exigem vultosos recursos técnico-económicos.

A indústria da construção, a que também se atribuiu papel motor, apresentará ritmo provável de acréscimo — 8 por cento —, directamente determinado pelo es-

forço de investimento. A ordem de grandeza do crescimento do sector será influenciada pela aceleração apresentada por algumas actividades onde é elevado o peso dos investimentos em construção (agricultura, casas de habitação, administração pública e serviços diversos).

Para o conjunto dos serviços de electricidade, gás e água estima-se ritmo de expansão da ordem dos 9,5 por cento, o qual vem essencialmente determinado pelo comportamento da produção e distribuição de energia eléctrica, cujo crescimento representará completa satisfação das previsões dos consumos.

A evolução dos sectores do comércio e dos transportes e comunicações tenderá a acompanhar a aceleração das actividades mais dinâmicas, pelo que se prevê que aqueles sectores cresçam, respectivamente, às taxas de 5,9 e 5,7 por cento.

O sector do crédito e seguros tem apresentado no passado recente crescimento substancial, comparado com o do ritmo geral da economia, tendo a sua taxa de 8 por cento sido superior mesmo à do conjunto das actividades motoras. De facto, a banca e os seguros têm patenteado forte incremento para atingir dimensão compatível com o nível de desenvolvimento económico do País. Não parece de esperar aceleração sensível do progresso do sector nos próximos anos, pelo que se prevê que no período do III Plano se registre ritmo de expansão idêntico ao do período de 1953-1964 (8 por cento ao ano).

Do desenvolvimento económico geral programado para os próximos anos resultará aceleração da taxa de crescimento das casas de habitação, prevendo-se que a taxa de 5,2 por cento corresponda ao acréscimo de cerca de 300 000 fogos no período de 1968-1973 (admitindo que o custo médio real por fogo seja sensivelmente igual ao do passado).

Quanto ao sector da administração pública e defesa, prevê-se taxa de 5,1 por cento, ritmo de evolução que resulta dos crescimentos previstos para a administração pública (extrapolação da taxa verificada no passado) e para a defesa (baseada em estimativa directa da evolução das despesas militares).

O crescimento projectado para determinados sectores produtores de serviços directamente ligados à satisfação de aspectos básicos do nível de vida — educação e saúde — não constitui consequência directa da aceleração do ritmo geral de desenvolvimento. Em relação a estes sectores, prevêem-se acréscimos que traduzem decisão deliberada para a progressiva resolução das carências ainda existentes naqueles domínios. De facto, a simples manutenção dos níveis actuais, no que respeita à instru-

ção e formação profissional e à amplitude e qualidades das estruturas sanitárias, viria a provocar rápido agravamento das tensões existentes, além de se reflectir em cada vez maior vulnerabilidade do nosso sistema económico, perante a concorrência das economias estrangeiras, com incidências directas nos níveis de produtividade da população e nas determinantes da emigração. Assim, para a educação, apresenta-se o ritmo de expansão de 8 por cento, o qual traduz sensível progresso em relação ao período anterior (5,8 por cento). Quanto à saúde, prevê-se crescimento de 6,5 por cento, ritmo que traduz igualmente franca aceleração em relação ao passado (4,4 por cento).

O produto dos serviços domésticos foi projectado supondo que tenderá a contrair-se na medida em que se reduzir a respectiva população activa, o que se calcula venha a suceder à taxa média do passado (2,8 por cento).

Por último, a evolução prevista para os serviços diversos resulta dos comportamentos estimados para a procura estrangeira e para a procura dos residentes. Em relação àquela, programou-se um crescimento estimado com base no comportamento recente, considerando-se que haveria inúmeras vantagens — acréscimos substanciais das receitas correntes em divisas, entrada de capitais estrangeiros, etc. — em satisfazer a procura prevista. No que respeita aos serviços que se destinam à satisfação da procura dos residentes, admitiu-se que a evolução resultaria directamente do ritmo de crescimento previsto para o conjunto das actividades económicas nacionais.

4. Em resultado dos ritmos programados para os diversos sectores, os três grandes ramos da actividade económica assumirão as posições que constam dos quadros II e III.

QUADRO II

Taxas anuais de crescimento e níveis do produto por grandes sectores

Sectores	Tendências de variação		Níveis		
	Percentagens médias anuais		Milhões de contos		
	1953-1966	1967-1973	1965	1967 (a)	1973
Primário	1	3	19,3	17,6	21,1
Secundário	8,3	8,9	39	44,1	73,6
Terciário	5	6,3	35,4	38,8	55,9
<i>Total</i>	5	7	93,6	100,5	150,6

(a) Estimativas tendenciais.

As características do conjunto dos diversos ritmos sectoriais programados asseguram aumento sensível do crescimento das actividades primárias, bem como fortalecimento muito nítido da evolução do sector terciário. Apesar de não sofrer aceleração muito sensível, o sector secundário continua a apresentar a taxa mais elevada, notando-se, no entanto, atenuação das diferenças entre as taxas dos diversos sectores.

Em consequência, a estrutura produtiva deverá apresentar, entre 1963 e 1973, evolução cujas principais características serão a progressiva perda de posição no sector primário, a par de ligeira quebra da participação das actividades terciárias. Paralelamente, verificar-se-á acentuação nítida da posição das actividades industriais, estimando-se que estas em 1973 venham a representar perto de 49 por cento do produto.

QUADRO III

Composição do produto por grandes sectores

Sector	Percentagens			
	1953	1963	1967 (a)	1973
Primário	33	23	17	14
Secundário	28	38	44	49
Terciário	39	39	39	37
<i>Total</i>	100	100	100	100

(a) Percentagens calculadas sobre estimativas tendenciais.

§ 3.º Projeções da formação bruta de capital fixo

5. O crescimento programado para o produto virá a traduzir-se, no período de 1968-1973, em esforço de investimento da ordem dos 184 milhões de contos, que se distribuirá nos seis anos do III Plano à taxa média de cerca de 8,5 por cento ao ano.

Em 1973, a formação bruta de capital deverá atingir o nível de 37,3 milhões de contos, o que representará 22,5 por cento da despesa nacional. Acentuar-se-á, portanto, o peso das despesas de investimento, que em 1967 terá sido de cerca de 19 por cento.

Para além da formação de capital fixo, o esforço de investimento compreenderá ainda a acumulação de existências. Independentemente de variações anuais muito

sensíveis, estima-se que o aumento das existências registará, em 1968-1973, crescimento médio idêntico ao do produto nacional bruto a preços de mercado, visto ter-se admitido que será constante — 0,9 por cento — a participação desta rubrica na despesa nacional.

O crescimento da formação bruta de capital fixo diferirá de sector para sector, em consequência da disparidade de ritmos programados para as produções sectoriais. Para grande número de sectores, as taxas de crescimento previstas para o investimento não diferem sensivelmente das do produto respectivo, tendo no entanto sido outro o critério nos casos em que se tomou como base a extrapolação das tendências do passado e, ainda, sempre que o ritmo de distribuição dos investimentos pelos seis anos, paralelamente ao do produto, comportasse grandes esforços logo no início do III Plano, ou não apresentasse comportamento lógico, de acordo com as características do sector. De qualquer modo, as taxas de acréscimo programadas para 1968-1973 não devem ser interpretadas como atribuição rigorosa do esforço de formação de capital pelos seis anos. Quanto aos montantes globais de investimento previstos para cada sector — estimativas de maior significado prático —, deverão ser tomados como os volumes globais de investimentos necessários para atingir as metas apontadas para o produto dos diversos sectores.

QUADRO IV

Projeções da formação bruta de capital fixo por sectores de actividade

Sectores	Níveis Milhões de contos				Tendências de variação Percentagens médias anuais		Coeficientes capital- produto 1968-1973
	Verificados 1965	Estimativas tendencias (a) 1967	Programados		Verificadas 1953-1966	Programa- das 1968-1973	
			1973	1968-1973 Total			
Agricultura e silvicultura	1,8	1,20	2,63	13	2,2	8,5	4
Pesca	0,19	0,19	0,34	1,86	3,1	3,4	8,3
Indústrias extractivas	0,04	0,05	0,07	0,39	— 9,5	0	4,1
Indústrias transformadoras	5,57	6,40	10,73	52,47	13,8	9	2
Indústria de construção	0,31	0,31	0,51	2,54	10	8	0,7
Electricidade, gás e água	1,36	2,05	4,18	19,47	5,7	11,4	8,6
Comércio	1,30	1,36	1,92	10,03	10,9	5,9	1,9
Crédito e seguros	0,17	0,26	0,32	1,58	17,2	8	0,9
Transportes e comunicações	2,83	2,80	5,97	29,80	7,9	8	12,9
Casas de habitação	3,76	4,24	5,75	30,51	8,1	5,2	23,3
Administração pública e defesa	0,96	1,07	1,44	7,51	10,6	5,8	3,1
Serviços de educação	0,28	0,29	0,70	3,50	6,6	8	3,2
Serviços de saúde	0,08	0,11	0,38	1,96	— 2,8	6,5	3,5
Serviços diversos	0,35	0,65	2,35	9,40	9,8	20	2,3
<i>Total.</i>	18,38	20,98	37,29	184,02	8,5	8,5	3,4

(a) Ver nota do quadro I.

Os coeficientes capital-produto previstos para o período do Plano constituem nalguns sectores instrumento intrínseco da programação, surgindo noutros como simples resultado da conjugação das metas fixadas para o produto e das consequentes exigências em bens de investimento avaliadas directamente.

Os valores indicados para os coeficientes capital-produto dos sectores dos transportes e comunicações e casas de habitação — 12,9 e 23,3, respectivamente — afiguram-se demasiadamente elevados, atendendo mesmo à tradicional irintensidade de investimento destas actividades.

No primeiro caso, trata-se de valor superior ao do passado, em virtude de elevada parcela dos investimentos programados se destinar a reposição de equipamento. No outro caso, o valor apontado coincide com o registado em período recente.

Ao longo dos próximos anos tornar-se-á necessário adoptar medidas que favoreçam a reprodutividade do capital nestes sectores, designadamente através de melhor coordenação dos diferentes meios de transporte e do prosseguimento da política de construção de habitações menos dispendiosas, melhor aproveitamento das construções existentes e execução de uma política de terrenos.

Em virtude do rápido crescimento programado para a hotelaria, o sector de serviços diversos exigirá maior proporção de investimentos por unidade de produto, revelando-se necessário também aqui tentar uma economia de capital, quer através da adopção de medidas correctivas quanto ao custo do equipamento hoteleiro, quer pela intensificação do recurso a outras modalidades de instalações.

Pelo contrário, para a agricultura e electricidade, os coeficientes apresentam níveis inferiores aos do passado recente, devendo atribuir-se o aumento de reprodutividade dos investimentos, no primeiro caso, a uma decisão integrada no conjunto de políticas programadas para o sector, e, no segundo, ao peso progressivo que as centrais térmicas virão a ocupar na expansão prevista para os fornecimentos de energia eléctrica.

Convirá ainda referir que, apesar da aceleração conferida aos sectores da educação e saúde, se prevê que os respectivos coeficientes capital-produto registem ligeira quebra, como consequência da cobertura de parte das novas necessidades pelo recurso à utilização de edifícios arrendados e aquisição de construções já existentes.

No total das despesas em formação de capital fixo, continuarão a destacar-se, como componente de maior peso, as indústrias transformadoras. Devido aos elevados valores que apresentam os respectivos coeficientes capital-produto, outros sectores — electricidade, transportes e ca-

sas de habitação — ocuparão também posição saliente no total da formação de capital, bem como a agricultura, em virtude da aceleração conferida ao respectivo produto.

Continua a registar-se elevada concentração do investimento por grupos de sectores. Com efeito, o conjunto da agricultura, indústrias transformadoras, electricidade, transportes e casas de habitação representará em 1973 cerca de 78,5 por cento do total da formação de capital, quando em 1967 tal percentagem era da ordem dos 79,6 por cento. Dos restantes sectores valerá talvez a pena destacar que tanto os serviços de saúde como os serviços diversos tenderão, em 1973, a duplicar a respectiva posição no total da formação de capital.

QUADRO V

Estrutura sectorial da formação bruta de capital fixo

Sectorios de actividade	Estrutura da formação de capital			
	Percentagens			
	1953- 1956 — Média	1963- 1966 — Média	1967 (a)	1973
Agricultura e silvicultura	11,9	6,7	5,7	7,1
Pesca	1,6	0,9	0,9	0,9
Indústrias extractivas	2,1	0,3	0,2	0,2
Indústrias transformadoras	19	29,4	30,6	28,8
Construção	1,4	1,5	1,5	1,4
Electricidade	11,1	8,6	9,8	11,2
Comércio	6,1	6,5	6,5	5,1
Crédito e seguros	0,5	1,1	1,2	0,9
Transportes e comunicações	16	14,9	13,3	16
Casas de habitação	21,5	20,7	20,2	15,4
Administração, justiça e defesa	4,3	5,1	5,1	3,8
Serviços de educação	1,9	1,4	1,4	1,9
Serviços de saúde	1,8	0,7	0,5	1
Serviços diversos	1,8	2,2	3,1	6,3
<i>Total</i>	100	100	100	100

(a) Percentagens calculadas sobre estimativas tendenciais.

A estrutura da formação de capital por tipos de bens apresentará evolução no sentido de perda da posição dos investimentos em construção. Assim, enquanto em 1967 os investimentos em construção representarão provavelmente ainda 63 por cento do total, no final do III Plano aquela percentagem será da ordem dos 56 por cento. Paralelamente, deve realçar-se, pelo seu significado, o facto de que o volume de investimentos em bens de equipamento deverá mais que duplicar durante o período do Plano.

QUADRO VI

Níveis e estrutura do investimento por tipos de bens

Tipos de bens	Níveis — Milhões de contos			Estrutura da formação de capital — Percentagens			
	1965	1967	1973	1953- 1956	1963- 1966	1967	1973
	Construção	12,4	13,1	20,9	69	67	63
Equipamento diverso	6	7,9	16,4	31	33	37	44
<i>Total</i>	18,4	21	37,3	100	100	100	100

§ 4.º Projecções das despesas públicas correntes com bens e serviços

6. A programação cuidada do andamento das despesas com bens e serviços por parte do sector público é indispensável para medir as incidências das melhorias urgentes dos serviços de saúde e educação e da eficácia da administração pública em geral. Acresce que os progressos desejáveis estão em grande parte ligados à revisão dos níveis relativos de remunerações do pessoal daquele sector, em confronto com os correspondentes níveis do sector privado, o que não pode ser satisfatoriamente conseguido no quadro de uma rigorosa programação a preços constantes de 1963, pois é precisamente a proporção entre o valor acrescentado dos sectores público e particular que terá de ser alterada.

Estas projecções devem ser entendidas como meras aproximações às ordens de grandeza das despesas correntes do sector público com bens e serviços, dentro das hipóteses de evolução desejáveis. Saliente-se o seu carácter provisório, atentas as revisões resultantes de informações mais actualizadas e do conhecimento interno dos mecanismos e estruturas do referido sector, que deverão vir a realizar-se no âmbito dos programas anuais de execução e da revisão do Plano.

Refira-se ainda que a óptica agora considerada é diversa da que se contém no capítulo relativo ao financiamento, pois que para a determinação das disponibilidades de poupança do sector público se torna indispensável considerar todas as despesas correntes e não apenas as que resultam da aquisição de bens e serviços. Por outro lado, entendeu-se oportuno destacar no conjunto das despesas militares as que resultam de necessidades excepcionais.

Os níveis esperados de despesas públicas correntes foram obtidos a partir do produto dos serviços públicos de administração e defesa, saúde e educação, admitindo que no futuro se manterá a relação média entre as despesas com pessoal — única componente do produto no sector público — e as restantes despesas com bens e serviços.

Como se referiu, são diversos os ritmos de evolução do produto que se prevêem para os serviços públicos. Em relação à Administração, reconhece-se que as necessidades impostas pela reforma administrativa não deverão conduzir a acréscimos sensíveis de recrutamento de pessoal, mas sim a importantes reajustamentos, pelo que o sector deverá manter-se na tendência do passado. Quanto à defesa, tanto as previsões das despesas com pessoal como as das despesas totais com bens e serviços partem das necessidades que as condições actuais indicam como mais prováveis. Para a saúde e educação, prevê-se aceleração das despesas globais, de acordo com os ritmos de crescimento adoptados nas projecções do produto.

Mantiveram-se a preços de 1963 as projecções do consumo público em bens e serviços, incluídas adiante na despesa nacional para conciliação com as restantes componentes principais e com o produto interno. No entanto, a correcta estimativa do andamento futuro das despesas públicas impõe que se tome em consideração não só o recente aumento de vencimentos ao funcionalismo público — devidamente deflacionado por meio do índice de preços ao consumidor —, mas também as implicações dos aperfeiçoamentos dos serviços de saúde e educação e de administração pública geral. As reformas deverão ser graduais, embora a situação presente imponha o seu início imediato e a conclusão antes do termo do Plano. Considera-se que as reestruturações dos referidos sectores, implicando embora profundas modificações de métodos de trabalho e organização, venham a ter principal tradução em encargos com o pessoal, e não em compras de bens ao sector privado, pois haverá primordialmente que atender à revisão de remunerações, com evidentes reflexos no recrutamento, aperfeiçoamento, acumulações, horários e produtividade. Em particular, podem prever-se elevações mais acentuadas para certas categorias (v. g. pessoal dos sectores da saúde e da educação).

De qualquer modo, estes acréscimos devem ser entendidos como aumentos relativos dentro de um contexto geral de preços constantes. As eventuais subidas de nível geral de preços e de remunerações do sector privado deverão impor paralelas actualizações do sector público.

A evolução actualizada, de acordo com o recente aumento de vencimentos e a organização prevista do sector

público, consta do quadro seguinte, em contraste com as projecções efectuadas estritamente a preços de 1963 e segundo a expansão recente dos serviços.

QUADRO VII

Despesas públicas correntes (bens e serviços)

Designação	Milhões de contos	
	1967	1973
Não actualizadas, a preços de 1963	14,17	19,71
Actualizadas, a preços de 1963 corrigidos	14,50	21,67

Finalmente, parece ainda necessário tentar enquadrar os efeitos que a evolução das despesas militares extraordinárias poderá vir a ter no comportamento conjunto do sector público. Torna-se particularmente difícil prever com segurança a evolução neste domínio, mas poder-se-ão quantificar os reflexos do andamento da situação militar em duas hipóteses alternativas. Pode, por um lado, encarar-se a hipótese de a situação militar não apresentar alterações sensíveis ao longo de todo o período do III Plano de Fomento. Por outro lado, poderá considerar-se que os sintomas de melhor aceitação da posição portuguesa no contexto internacional venham a traduzir-se num regresso dos encargos militares a níveis de normalidade.

A condução da política de desenvolvimento económico-social dispõe, assim, antecipadamente, de um referencial orientador alternativo.

A hipótese A corresponde, pois, à estimativa directa das despesas militares dentro de manutenção geral da situação presente. A hipótese B corresponde à gradual normalização após 1970, que, a verificar-se, aconselhará eventual revisão de ritmo das realizações de fomento.

QUADRO VIII

Despesas militares (10⁶ contos)

	1960	1965	1970	1973
Hipótese A	(a) 2,72	(a) 6,66	8,93	10,32
Hipótese B	(a) 2,72	(a) 6,66	8,93	6,22

(a) Os valores apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística são 2,99 em 1960 e 7,06 em 1965.

A conjugação de ambas as hipóteses com os níveis das despesas civis, que deverão resultar da reestruturação dos serviços de saúde, educação e administração pública no seu conjunto, permite avaliar a incidência sobre o nível das despesas totais e sobre a poupança corrente do Estado, que, no caso da referida redução dos encargos com a defesa, sofreria em 1973, provavelmente, um aumento superior a 4 milhões de contos.

QUADRO IX

Despesas correntes do sector público Preços constantes corrigidos

Designação	Despesas correntes em bens e serviços	
	— Milhões de contos	
	1967	1973
Hipótese A	14,5	21,7
Hipótese B	14,5	17,4

§ 5.º Projecções das transacções correntes com o exterior

7. A evolução futura da balança de pagamentos entre a metrópole e o exterior resultará da interacção de fenómenos que apresentam orientações e ritmos de desenvolvimento muito diferenciados.

Como especialmente relevante, poderá apontar-se o facto de, durante o período do Plano, o crescimento programado das receitas de bens e serviços apresentar uma taxa — 10,6 por cento — superior à das despesas — 8 por cento —, não considerando porém os movimentos de serviços com o ultramar ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Não se dispendo de elementos rigorosos quanto à evolução das relações de invisíveis correntes da metrópole com o ultramar, excepto para os anos de 1964, 1965 e 1966, e atendendo a que, para esses anos, os pagamentos líquidos referentes à rubrica «Estado» se equilibram sensivelmente com os *supervits* da metrópole em todas as restantes rubricas de serviços, admitiu-se como hipótese para o período do Plano a manutenção de um saldo nulo na balança de serviços metrópole-ultramar. Desta forma os quadros x a xvi não incluem o movimento de serviços com o ultramar.

Assim, apenas se contará para o acréscimo das disponibilidades em meios de pagamento da metrópole com a manutenção de um saldo positivo das «Transferências privadas», ao nível do que se registou, em média, naqueles três anos.

Para tal concorrerá pequena quebra no ritmo de aumento tanto das exportações como das importações de bens em relação ao período passado e ainda a manutenção de altas taxas de desenvolvimento para as rubricas de turismo, da balança de invisíveis correntes, embora o maior peso e ritmo de desenvolvimento das receitas tenda a prevalecer sobre a também rápida tendência de aumento das despesas turísticas de nacionais no estrangeiro.

Com efeito, as importações de bens experimentaram nos últimos anos acréscimos vultosos e irregulares, característicos de maior abertura da economia aos mercados externos, coincidindo com crises de abastecimento. Prevê-se que as importações de bens serão provavelmente objecto, no futuro, de expansão a ritmo ligeiramente inferior (7,8 por cento ao ano), admitindo o não agravamento de crises de abastecimento interno, em larga medida dependente do desenvolvimento agrícola programado, e a manutenção de ritmos apreciáveis de substituição de importações por produção nacional.

Do mesmo modo, prevê-se ligeiro abrandamento das taxas de acréscimo das exportações de bens, por se julgar que a aceleração considerável dos últimos anos não se manterá facilmente sem esforços adicionais muito sensíveis dirigidos à promoção de exportações. Correspondem estes esforços a profunda transformação estrutural do comércio de exportação, de cujas condições de realização não é possível, por enquanto, decidir com segurança.

QUADRO X

Níveis e tendências de evolução das importações

Designação	Níveis — Milhões de contos				Índices — 1958 = 100		Taxa anual de cresci- mento — 1967-1973
	1958	1963	1967	1973	1963	1967	
Mercadorias	12,7	17	26,4	41,4	133	207	7,8
Serviços	2,3	4,3	6,9	11,3	185	300	8,5
Turismo	0,4	1	2,7	5,4	224	626	12,5
Transportes	1,1	1,3	1,8	2,4	117	159	5,4
Rendimentos de capitais	0,2	0,5	1	1,9	284	531	12,4
Diversos	0,6	1,5	1,5	1,5	251	257	—
<i>Total</i>	15	21,2	33,3	52,7	141	221	8

As transacções referentes a serviços de turismo têm apresentado nos últimos anos relevo sempre crescente, chegando a constituir a mais importante fonte de divisas no conjunto das receitas de invisíveis correntes.

A abertura do mercado metropolitano às grandes correntes turísticas internacionais, que se processaram no passado recente a ritmos de crescimento excepcionais — superiores a 20 por cento —, foi objecto da definição de uma meta ambiciosa para o período de 1967-1973, com a manutenção da taxa média de crescimento de 20 por cento ao ano. Importa, no entanto, ter presente que, se foi possível obter andamentos excepcionalmente favoráveis, isso se deveu em parte ao muito limitado volume de turistas e de receitas por estes proporcionadas à metrópole anteriormente a 1961 e ao efeito de novidade que desde então caracterizou o surto turístico para o mercado português. De futuro, uma vez que tais factores tenderão a apresentar influência cada vez menor, terá de prosseguir esforço redobrado de consolidação das posições já conquistadas e do seu alargamento, o que tanto dependerá do volume de recursos que for possível dedicar à instalação de novos equipamentos turísticos, como da adequação das campanhas de promoção a desenvolver e ainda da medida em que se tornar possível conter dentro de limites razoáveis o fenómeno de crescimento do sistema de preços internos e, por consequência, do custo de vida.

As despesas de turismo dos nacionais no estrangeiro tendem a manter linha de tendência elevada durante o III Plano de Fomento — taxa anual de 12,5 por cento —, embora naturalmente inferior à verificada em período recente, que correspondeu a fase de rápida expansão do intercâmbio turístico com o estrangeiro.

QUADRO XI

Níveis e tendências de evolução das exportações

Designação	Níveis — Milhões de contos				Índices — 1958 = 100		Taxa anual de crescimento — 1967-1973
	1958	1963	1967	1973	1963	1967	
Mercadorias	8,4	12	17,6	25,7	143	210	6,5
Serviços	2,8	4,5	10,4	25,6	158	368	16,1
Turismo	0,8	2,1	6,6	19,8	264	818	20
Transportes	0,6	0,4	0,5	0,5	74	78	—
Rendimentos de capitais	0,2	0,4	0,9	1,6	162	381	10
Diversos	(a) 1,2	1,5	2,5	3,8	129	209	7,5
<i>Total</i>	11,2	16,5	28,1	51,3	147	250	10,6

(a) Médias de 1957, 1958 e 1959.

As transacções de serviços de transporte e o saldo de rendimentos de capitais constituirão, eventualmente, as únicas parcelas desfavoráveis da balança de invisíveis correntes, podendo conduzir a pagamentos líquidos no montante de 1,4 milhões de contos em 1967 e 2,3 milhões em 1973.

Isso dever-se-á em parte ao facto de a marinha mercante nacional, apesar das iniciativas de alargamento e reestruturação da sua capacidade de transporte previstas no Plano, poder manter certas dificuldades em acompanhar o apreciável crescimento das relações de bens com o exterior, para além dos compromissos a que tem de fazer face actualmente. É de supor também que o grande incremento das entradas de capitais estrangeiros no último quinquénio venha brevemente a impor a repatriação de parte dos rendimentos desses capitais, em níveis superiores aos do passado, excedendo assim a compensação esperada das colocações de capitais portugueses no exterior, que atingiram recentemente montantes também consideráveis.

Do movimento global de serviços e de acordo com as tendências presentes deverá, em 1973, resultar saldo francamente positivo — superior a 14 milhões de contos —, no entanto insuficiente para cobrir o *deficit* previsto da balança comercial. O saldo, devido a transferências privadas, permitirá, segundo se prevê, registar no futuro um excedente na balança de transacções correntes da metrópole com o exterior.

QUADRO XII

Saldo das transacções correntes com o exterior

Designação	Milhões de contos			
	1958	1963	1967	1973
Mercadorias	— 4,3	— 5	— 8,7	— 15,7
Serviços	+ 0,4	— 0,1	+ 3,5	+ 14,4
Mercadorias e serviços	— 3,9	— 5,1	— 5,2	— 1,3
Transferências privadas	+ 1,6	+ 2	+ 5,1	+ 7,6
Transferências correntes	— 2,3	— 3,1	— 0,1	+ 6,3

Deve salientar-se que o facto de se prever que esta balança continue a apresentar saldos positivos não deve ser encarado com excessivo optimismo, uma vez que, em face do agravamento da balança comercial, aqueles saldos continuarão a depender fortemente do turismo e das remessas dos emigrantes. Se se verificarem

os ritmos de crescimento previstos como mais prováveis, as receitas do turismo representarão em 1967 mais de um quinto das receitas totais provenientes do movimento de bens e serviços e em 1973 constituirão mais de um terço deste movimento. Tanto a ausência de possibilidades de *contrôle* efectivo da orientação das correntes turísticas, como do volume de empregos atribuídos a portugueses nos mercados de trabalho da Europa ocidental, levam a considerar como objectivo desejável atingir ritmos de crescimento das exportações superiores às taxas tendenciais previstas. Assim, para reduzir sensivelmente a dependência da balança de pagamentos da metrópole em relação às receitas do turismo e às remessas dos emigrantes, deverá empreender-se sério esforço adicional para o fomento das exportações a taxas superiores a 10 por cento. Este objectivo constituirá preocupação constante, a merecer programação mais pormenorizada no âmbito da preparação dos programas anuais de execução e na revisão do Plano.

QUADRO XIII
Estrutura das importações

Designação	Percentagens			
	1958	1963	1967	1973
Mercadorias	84,7	79,9	79,2	78,6
Serviços	15,3	20,1	20,8	21,4
Turismo	2,8	4,5	8	10,3
Transportes	7,3	6,1	5,3	4,6
Rendimentos de capitais	1,2	2,4	2,9	3,6
Diversos	4	7,1	4,6	2,9
Total	100	100	100	100

QUADRO XIV
Estrutura das exportações

Designação	Percentagens			
	1958	1963	1967	1973
Mercadorias	74,8	72,9	62,8	50,1
Serviços	25,2	27,1	37,2	49,9
Turismo	7,3	12,9	23,6	38,6
Transportes	5,4	2,7	1,7	0,9
Rendimentos de capitais	2,1	2,3	3,1	3
Diversos	10,4	9,2	8,8	7,4
Total	100	100	100	100

§ 6.º Projecções da despesa nacional

8. As projecções do conjunto da despesa nacional — despesa realizada com o produto nacional bruto a preços de mercado — resumem o equilíbrio, em termos globais, entre a evolução das várias componentes da despesa e as projecções do produto.

O andamento da despesa deduz-se dos comportamentos previstos para o produto interno bruto, o rendimento líquido externo e o saldo dos impostos indirectos menos subsídios.

As projecções realizadas para o rendimento líquido externo consistiram na adopção da percentagem média na despesa nacional, registada pelo referido saldo (incluindo já o movimento com o ultramar), em período recente — cerca de 0,5 por cento.

Por outro lado, considerou-se que os saldos dos impostos indirectos menos subsídios representaria, em média, ao longo do período de 1968-1973, 8,5 por cento da despesa nacional — percentagem ligeiramente superior à registada em período recente.

Desta forma, as projecções de despesa nacional manter-se-ão, em média, ao longo de todo o período do Plano, proporcionais aos níveis previstos para o produto interno bruto. Em consequência, a taxa de crescimento da despesa seria idêntica à do produto interno — cerca de 7 por cento.

QUADRO XV

Projeções da despesa nacional

Componentes da despesa	Tendências de variação (percentagens médias anuais)		Níveis (milhões de contos)		
	Verificadas — 1953-1966	Programadas — 1968-1973	Verificados — 1965	Estimativas tendências — 1967	Programadas — 1973
Consumo privado	4,3	5,6	73,8	79,7	108,5
Consumo público	7,5	5,7	12,9	14,2	19,7
Formação bruta de capital fixo	8,5	8,5	18,4	21	37,3
Variações de existências	—	7	+ 1,5	0,9	+ 1,3
Exportações de bens e serviços	—	10,8	—	28,1	51,3
Importações de bens e serviços (—)	—	7,8	—	33,3	52,7
Despesa nacional = produto nacional bruto a preços de mercados	5,2	7	100,3	110,5	165,5
Impostos indirectos menos subsídios	6,9	7	+ 8	+ 9,4	+ 14,1
Rendimento líquido externo	—	7	+ 0,6	+ 0,6	+ 0,8
Produto interno bruto	5	7	93,6	100,5	150,6

Foram já apresentadas em pormenor as previsões relativas ao comportamento de algumas componentes da despesa nacional — consumo público, formação bruta de capital fixo e transacções correntes de bens e serviços com o exterior. Referem-se agora as suas relações com a despesa nacional.

A exigência em bens de capital derivada do crescimento previsto para o produto implicará que, durante o III Plano, o esforço de acumulação de capital vá sucessivamente aumentando e atinja, em 1973, 22,5 por cento da despesa nacional. Assim, como já se apontou, neste ano realizar-se-á um volume provável de formação bruta de capital fixo da ordem dos 37,3 milhões de contos, ao passo que em 1965 deve ter atingido cerca de 18,4 milhões de contos.

O crescimento de 5,7 por cento projectado para as despesas de consumo público a preços de 1963 conduziria a perda de posição no total, sendo, aliás, de notar que a percentagem de 12,8 estimada para 1967 deverá vir ainda influenciada pelo comportamento das despesas militares.

Relativamente ao consumo público, o tratamento a preços constantes pode, no entanto, falsear a sua posição relativa no conjunto da despesa, pois não entra em conta com a revisão dos vencimentos dos funcionários públicos. Ora, como já se referiu, a consideração dos aumentos deflacionados destas remunerações deverá avolumar a posição do consumo público no conjunto da despesa.

Em resultado da evolução prevista para as importações e exportações de bens e serviços, o saldo da balança da metrópole com o exterior, que ainda em 1967 terá assumido o valor negativo de 5 200 000 contos, tenderá a atenuar-se sensivelmente ao longo do período do III Plano, estimando-se que em 1973 apresente valor ainda negativo, da ordem dos 1 300 000 contos. Em consequência, diminuirá sensivelmente o peso do referido saldo na despesa nacional, passando a representar no último ano do III Plano apenas menos 0,8 por cento da despesa nacional, quando, em 1967, tal peso terá sido de menos 4,7 por cento.

QUADRO XVI

Estrutura da despesa nacional

Componentes da despesa	Percentagens			
	1953-1956 — Média	1963-1966 — Média	1967 (a)	1973
Consumo privado	79,7	73,2	72	65,6
Consumo público	10,5	12,6	12,8	11,9
Formação bruta de capital fixo	13	18,2	19	22,5
Variação de existência	0,8	0,2	0,9	0,9
Exportações de bens e serviços	16,9	22,3	25,4	31
Importações de bens e serviços	21	26,5	30,1	31,8
Despesa nacional = produto nacional bruto a preços de mercado	100	100	100	100
Impostos indirectos menos subsídios	7	7,9	8,5	8,5
Rendimento líquido externo	0,2	0,5	0,5	0,5
Produto interno bruto	92,8	91,6	91	91

(a) Percentagens baseadas em estimativas tendenciais.

De acordo com as projecções realizadas, o consumo privado alcançaria níveis que traduzem o crescimento médio de 5,6 por cento ao ano em 1968-1973, sensivelmente superior ao do passado recente, mas que conduziria, contudo, a nítida perda de posição na despesa nacional (cerca de 65,6 por cento em 1973), em consequência do andamento ainda mais acelerado previsto para as restantes componentes da despesa.

Uma das facetas da alteração estrutural que acompanhará a nova etapa de desenvolvimento a iniciar com o III Plano de Fomento pode ser traduzida pela posição que as diversas componentes da despesa assumirão após 1967. Tal alteração caracterizar-se-á, fundamentalmente, por quebra acentuada da posição do consumo privado, que, em 1973, representará cerca de 65,6 por cento da despesa nacional, ou seja uma ordem de grandeza aproximada da dos países mais evoluídos. De facto, o peso do consumo privado no total da despesa tende a diminuir à medida que se registam mais altos níveis de progresso económico e social, sendo de admitir que, sem prejuízo dos consumidores, essa posição possa vir a verificar-se. Com efeito, para o conjunto dos países da O. C. D. E., era cerca de 63,6 por cento em 1961-1964.

Para esta evolução contribuirá, por um lado, o aumento da intensidade de formação de capital requerido pelo esforço de desenvolvimento futuro e, por outro, a evolução favorável do saldo da balança de bens e serviços.