

DANIEL BESSA *

AS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DO POST-25 DE ABRIL

ASCENÇÃO E DECLÍNIO DO ESTADO SOCIAL PORTUGUÊS

1. O CONCEITO DE ESTADO SOCIAL

Propondo-nos desenvolver a nossa comunicação em torno do conceito de *Estado Social* e da sua aplicação ao *Estado Português*, em termos que nos levam a caracterizar os dez anos de democracia como de *Ascensão e Declínio do Estado Social Português*, julgamos justificar-se um mínimo de atenção prévia pelo próprio conceito de Estado Social. Tratar-se-á de um esforço de identificação e também de delimitação do campo de análise.

A expressão Estado Social traduz, em nosso entender, o envolvimento do Estado e das instâncias que lhe são próprias — a jurídica e a política — na defesa e prossecução do que poderíamos designar de *direitos materiais do cidadão*. Corresponde, em última análise, a um aprofundamento — e também a uma mudança de campo — da cidadania e da democracia: de formais, vão crescer em substância, cabendo às instâncias jurídica e política a codificação, a defesa-garantia do exercício e a própria prossecução dos correspondentes novos direitos. Sem pretensões de exaustão, impossíveis de satisfazer, e conscientes do empobrecimento em que também sempre se traduz a transposição de qualquer conceito para a listagem dos factos e situações concretas da existência a que se propõe/é suposto aplicar-se, arriscar-nos-íamos a considerar que *Sociais são os Estados que se envolvem em realidades como as da educação, saúde, habitação, segurança social, mínimos de existência e bem-estar, garantia*

* Assistente da Faculdade de Economia do Porto.

de emprego, protecção contra as incidências de flutuações económicas conjunturais ou de cataclismos naturais, norteados pela preocupação de garantir o acesso generalizado a estes bens e a sua distribuição mais igualitária. Em termos mais estritamente económicos e, de novo, mais abstractos, diríamos que à lógica do mercado, em que não vale senão o que se vende e na medida em que se vender — mercadorias, força-de-trabalho, valores em geral —, se contrapõe uma economia de lógica mais distributiva, de rendimento sem correspondência imediata necessária na produção, de pseudo-validação pública de «valores» não validados pelo mercado e, por isso, antes economicamente inexistentes e socialmente marginalizados.

Não cremos que se justifique qualquer esforço no sentido da explicitação adicional dos direitos correspondentes ao Estado Social e dos termos-formas práticas do respectivo exercício e prossecução, tanto pelos cidadãos como pelo próprio Estado: julgamos ter dito o suficiente para uma compreensão generalizada, ainda que ligeira, do que se trata, sendo certo que há-de admitir-se, além disso, uma enorme diversidade de situações concretas, a este respeito. Tão pouco parece justificar-se, em nosso entender, qualquer esforço de aprofundamento crítico do conceito, tendente a identificar-lhe o conteúdo em última instância e os sentidos político, ideológico e económico de que pode revestir-se, tanto ele próprio como as políticas que lhe correspondem/são feitas corresponder ⁽¹⁾. Do ponto de vista do desenvolvimento da nossa intervenção, reteríamos apenas que:

— O *Estado Social* é simultaneamente menos e mais do que o *Welfare State*. Menos, na medida em que não se encontra necessariamente associado aos níveis absolutos de bem-estar envolvidos no conceito de *Welfare State*, parecendo nortear-se antes por preocupações de índole predominantemente distributiva; mas, na medida em que parece corresponder a um grau superior de envolvimento do Estado na prossecução dos direitos correspondentes (reveste-se certamente de significado a origem anglo-saxónica, norte-americana em particular, da expressão *Welfare State*, por contraposição à origem germânica da expressão *Estado Social*, tanto no seu entendimento originário como na evolução que lhe veio a ser dada);

— Apesar de não se caracterizar, no essencial, pelos níveis absolutos de bem-estar atingido, o *Estado Social* não prescinde

⁽¹⁾ Veja-se, sobre todas estas questões, Joaquim Gomes, «Estado Social», in Castro *et al.* (1974: 203-226).

de um mínimo de desenvolvimento das capacidades produtivas nacionais, sob pena de impossibilidade material de satisfação generalizada dos direitos correspondentes (direitos com um conteúdo mínimo, histórica e geograficamente mutável mas em progresso, mesmo quando inferior ao que poderia ser sugerido por todos os efeitos-demonstração provenientes das economias em cada momento mais desenvolvidas);

— O *Estado Social* é um conceito produzido para pensar as sociedades capitalistas contemporâneas, parecendo inadequada a sua utilização para a análise de eventuais situações de ruptura profunda com as relações de poder, designadamente económico, típicas daquela modalidade de organização social.

2. O ESTADO SOCIAL PORTUGUÊS NOS ANOS ANTERIORES AO 25 DE ABRIL

Os anos finais da década de sessenta e os primeiros anos da década de setenta assistiram, a partir do início da chamada Primavera Marcelista, à transformação do Estado Português de *Estado Novo* em *Estado Social*, transformação reivindicada pelo poder político então constituído, ao mais alto nível. Sem nos debruçarmos sobre o sentido político-ideológico desta reivindicação e mudança de linguagem, e sobre o alcance limitado das transformações efectivamente operadas, tão evidentes se nos revelam, um e outro, parece-nos conveniente, mesmo assim, um esforço de identificação rigorosa dessas transformações e do grau de correspondência que possam ter tido com o conceito abstracto de Estado Social, tal como o acabamos de expor.

As conclusões proporcionadas pelos materiais existentes vão no sentido de que *a mudança foi, apesar de limitada, real, tendo incidido predominantemente sobre o que, nós os economistas, designáramos de relação salarial*. Foi o tempo de uma certa liberalização do enquadramento sindical; de mudanças significativas no enquadramento jurídico-político da contratação individual e colectiva do trabalho; de um desenvolvimento significativo da Previdência Social, orientado no sentido da defesa dos estratos mais desfavorecidos da sociedade portuguesa, rurais em particular; de uma certa abertura a movimentos sociais reivindicativos, designadamente no plano laboral, tolerados quando não objectiva e até subjectivamente estimulados.

É hoje indiscutível a travagem sofrida pela Primavera Marcelista, pelo menos a partir de finais de 1971: à pequena «revolução» legislativa sucedeu-se uma clara «contra-revolução»; o clima de abertura deu lugar a um reforço do autoritarismo e

da repressão. Saldadas as contas, parece indiscutível, no entanto, um certo progresso do Estado Português no sentido da realização de alguns dos objectivos típicos do Estado Social; tomando sempre por comparação os anos de 1968 e 1973, e por termo de referência o Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIBpm), não deixa de ser significativo que as remunerações dos assalariados tenham passado de 39,3 a 44,5% do PIBpm (depois de um máximo de 46,2% em 1971); que o chamado excedente líquido de exploração — rendimentos da propriedade, em geral, e do trabalho autónomo — tenha passado de 46,1 a 41,1% (depois de um mínimo de 38,6% em 1971) ⁽²⁾; que as transferências do Estado tenham passado de 3,1 a 4,8%, sempre em progressão; que o consumo público civil tenha aumentado de 6,1 para 7,3%, crescendo sempre a ritmo superior ao do consumo militar ⁽³⁾; que a carga fiscal tenha passado de 18,4 a 20%, sobretudo à custa do crescimento regular das contribuições para a segurança social, de 3,8 para 5,6% do mesmo PIBpm ⁽⁴⁾; que tenham sido introduzidas medidas de reforço da progressividade dos impostos, designadamente profissional e complementar.

Não faltam, é certo, indicadores do carácter contraditório — e controvertido — do processo: das já referidas «contra-revolução» legislativa e inversão do sentido de evolução de algumas variáveis, bem patente no parágrafo anterior, a indicadores como, por exemplo, a persistência de um elevado volume de despesas de carácter militar ou a transparência de dificuldades de distribuição da carga fiscal, evidenciadas tanto pelo aumento da importância relativa do imposto de transacções como pelo decréscimo da tributação dos lucros, sugerido pela contínua perda de importância relativa das receitas da contribuição industrial ou pela estagnação das receitas do imposto complementar, em comparação com o crescimento rápido das receitas do imposto profissional. Apesar de tudo isto, não parece menos certo que *o elemento mais controvertido do processo seria ainda de ordem política, centrado na aparente impossibilidade de democratização do Estado*, acabada de evidenciar, uma vez mais, pelo modo como se processou a Revisão Constitucional de 1971 ⁽⁵⁾. É assim que, referindo-se ao Estado Social Português, um autor como Joaquim Gomes podia denunciar sobretudo o «afã retó-

⁽²⁾ Fonte dos valores apresentados: OCDE (1982 a: 65).

⁽³⁾ Fontes: OCDE, (1982b: 183 e 189) e INE, *Estatísticas das Finanças Públicas*, (1974: 14).

⁽⁴⁾ Fonte: OCDE (1982b: 183 e 189). Os impostos indirectos consideram-se líquidos de subsídios.

⁽⁵⁾ Veja-se, a este respeito, Lucena (1976: 13-54).

rico social com o pretensioso orgulho de dar saltos na história: transitar para a socialidade, sem a conquista histórica da liberdade» ⁽⁶⁾.

Uma análise retrospectiva da situação vivida pela economia e sociedade portuguesas permite hoje interrogarmo-nos sobre se a conquista da «socialidade» ⁽⁷⁾ não estaria já, na época, dependente de uma outra condição, tão importante como a «liberdade»: *uma base produtiva alargada e qualitativamente superior, melhor adaptada aos padrões de distribuição pretendidos, seja por uma maior capacidade de satisfação da procura interna, no mercado interno, seja por uma maior capacidade para obter, pela exportação, as receitas cambiais indispensáveis à satisfação das necessidades de importação.* A questão não se punha, no entanto, com a acuidade que tem hoje: as remessas dos emigrantes continuavam a cobrir um elevado défice comercial externo, em progressão contínua — de 5,7% do PIBpm, em 1968, para 7,9%, em 1973 ⁽⁸⁾ —, reflexo de uma incapacidade produtiva cada vez mais transparente, onde se evidenciava, entre outros, o peso sempre crescente do défice alimentar. Era na inflação, em processo de intensificação, que melhor transparecia, na época, a debilidade da base produtiva interna.

Resta uma palavra sobre as razões subjacentes à evolução observada pelo Estado Português no sentido do Social: conquistada, em parte, pelas classes trabalhadoras, e outorgada, noutra parte, pelo próprio Estado, ela mostra-se-nos simultaneamente consentida e exigida pelo processo de modernização dos sectores mais dinâmicos da burguesia industrial e financeira portuguesa, exigência acrescida pelo propósito de reforço da integração na Europa. As dificuldades em matéria de força-de-trabalho qualificada, agravadas pela emigração, constituem razão adicional, residindo aliás nessa mesma emigração algumas das condições favoráveis ao processo de evolução observado: alteração das condições de mercado da força-de-trabalho e financiamento externo do esforço de acumulação de capital e da própria melhoria dos padrões de consumo interno.

⁽⁶⁾ Castro et al. (1974: 209). Sublinhado nosso.

⁽⁷⁾ Usamos o termo no sentido decorrente do excerto de que foi retirado, isto é, como a qualidade do que se relaciona com o Estado Social e os direitos correspondentes. Trata-se, portanto, de entendimento diferente do que lhe é atribuído em Sociologia, nas utilizações correntes.

⁽⁸⁾ Fontes. OCDE (1982a: 65) e Banco de Portugal, *Relatório* (1969: 152 do 1.º volume, 1970: 132 do 1.º volume e 1975: 79-80 do 1.º volume).

3. O 25 DE ABRIL E A IMPOSIÇÃO — APARENTEMENTE IRREVERSÍVEL — DE UM ESTADO SOCIAL EM PORTUGAL

Se a falta de liberdade parecia, na época, o entrave maior à conquista do social, não admira que esta tenha vindo a conhecer um impulso poderosíssimo nas novas condições políticas criadas em Abril de 1974: *se alguma coisa caracteriza o 25 de Abril, ela é, sem dúvida, a conquista da liberdade, com consequente descompressão de todas as tensões que caracterizavam a sociedade e a economia portuguesas. Os meses seguintes conheceram a ascensão aparentemente irreversível de um Estado Social em Portugal.*

Trata-se de obra cumprida em muito poucos meses, pelo menos no que se refere à edificação dos seus pilares jurídico-políticos ou, na falta destes, à dissolução dos anteriores entraves de natureza jurídico-política à progressão do Estado Social Português. Foi o tempo da dissolução do enquadramento sindical corporativo e da negociação colectiva mais ou menos juridicamente incontrolada, em condições particularmente favoráveis aos assalariados; foi o tempo da implementação do salário mínimo nacional; do reconhecimento do direito à greve; das primeiras grandes intervenções públicas em defesa dos postos de trabalho, designadamente na agricultura patronal; de aumentos substanciais das prestações da Previdência Social, subordinada a uma concepção cada vez mais integrada, em que o direito às prestações era progressivamente dissociado do vínculo laboral e da natureza deste; de um grande aumento do consumo público e dos défices orçamentais, financiados pelo recurso ao aparelho monetário emissor, Banco de Portugal em particular; foi o tempo de uma intensificação da progressividade do sistema fiscal; foi o tempo da nacionalização do Banco de Portugal e da constituição de um sistema monetário *publicamente* integrado e subordinado a uma perspectiva de acomodação às necessidades de crédito, compensando pelo redesconto e pelo financiamento da dívida pública as quebras de liquidez interna determinadas pelo crescente défice externo.

O essencial destas transformações encontrava-se cumprido à data de 28 de Setembro de 1974, primeiro momento normalmente referido como de grande aceleração do processo político. E se algumas delas apenas vieram a encontrar consagração jurídica em data posterior, inclusivé depois do 11 de Março de 1975 — casos da regulamentação da concessão do subsídio de desemprego, em Março de 1975; do enquadramento jurídico da organização sindical, em Abril de 1975; da regulamentação da contratação colectiva, em termos ainda precaríssimos, em Junho

de 1975; da regulamentação dos despedimentos, proibindo designadamente o despedimento sem justa causa, em Julho de 1975, depois de algumas primeiras limitações ao despedimento, em Dezembro de 1974; da publicação da nova Lei Orgânica do Banco de Portugal, em Novembro de 1975 —, tratou-se, quase sempre, de dar reconhecimento a situações e soluções já consagradas de facto, a que o poder político não pudera, em qualquer caso, obstar. Os valores seguintes, relativos ao ano de 1975 e expressos, todos, em percentagem do Produto Interno Bruto a preços de mercado, traduzem bem a evolução operada, sobretudo quando comparados com os relativos a 1973: o peso das remunerações do trabalho aumentou de 44,5 para 59,6% do PIBpm, tendo o excedente líquido de exploração descido de 41,1 para 26,5% ⁽⁹⁾; diminuiu ligeiramente, de 9,8 para 9,1% do PIBpm, o peso da carga fiscal indirecta, diminuição compensada por um aumento também ligeiro e praticamente idêntico do peso da carga fiscal directa; o peso das contribuições para a segurança social ascendeu de 5,6 a 7,2% ⁽¹⁰⁾; as transferências públicas passaram dos 4,8% do PIBpm, relativos ao ano de 1973, a 9,1%; o consumo público ascendeu a 15,4% do PIBpm, sendo que 71,1% deste montante — cerca de 11% do PIBpm — correspondia a consumo público civil, cujo peso não ultrapassara os 7,3% do mesmo PIB, em 1973 ⁽¹¹⁾.

A política macroeconómica do post-25 de Abril convergiu, por acção e por omissão, consciente ou inconscientemente, neste resultado. Tratou-se, na linguagem da época, de incrementar a justiça social e de contribuir, pelo aumento do consumo privado e público, para a sustentação do nível de actividade de um aparelho produtivo contrariado, em matéria de absorção, pela quebra do investimento interno e da procura de exportação. As políticas de rendimentos, monetária e orçamental foram «manejadas» com vista a estes objectivos — recorde-se, no que se refere à política monetária, a prática de uma taxa de redesconto que não ultrapassou nunca os 7,5%, num País com uma taxa de inflação acima dos 20%, em média, nos anos de 1974 e 1975. Os seus resultados foram normalmente considerados positivos, na época, incidindo as discordâncias muito mais sobre o pro-

⁽⁹⁾ Fonte: OCDE (1982a: 65).

⁽¹⁰⁾ Fonte: OCDE (1982b: 183 e 189). A carga fiscal indirecta volta a ser considerada líquida de subsídios.

⁽¹¹⁾ Fontes: OCDE (1982b: 183 e 189) e INE, *Estatísticas das Finanças Públicas* (1976: 14).

cesso político em sentido estrito do que sobre a condução da política económica propriamente dita ⁽¹²⁾.

Se são indiscutíveis os progressos observados em matéria de construção do Estado Social Português, no imediato post-25 de Abril, não parece menos indiscutível que se deteriorou então dramaticamente a base produtiva que haveria de servir de suporte a semelhante progresso. A deterioração dos termos de troca verificada na inserção externa da economia portuguesa determinou, só por si, nos anos de 1974 e 1975, uma quebra de rendimento real da ordem dos 6% ⁽¹³⁾. A crise económica mundial, com a retracção dos mercados e com o aumento do protecţionismo que envolve, provocou uma quebra das nossas exportações em volume, a que acresce o efeito também relativamente exógeno da entrada da Grã-Bretanha, nosso principal parceiro comercial, na CEE, com consequente perda da posição concorrencial de várias indústrias portuguesas a favor das suas congéneres dos países da Comunidade ⁽¹⁴⁾. A independência das colónias e o modo como decorreu perturbou o acesso a reservas de matérias-primas — importantes mais pela regularidade de abastecimento daí decorrente do que por eventuais práticas de preços de favor —, ao mesmo tempo que se reduziu praticamente a zero um mercado de exportação que, apesar de em perda acelerada de posição relativa, ainda teria representado, em 1973, perto de 15% do total das exportações ⁽¹⁵⁾. Diminuíram, por efeito da crise económica mundial e do processo político interno,

⁽¹²⁾ Revela-se particularmente interessante, deste ponto de vista, a leitura dos trabalhos apresentados à *Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa*, promovida pelo German Marshall Found of the United States e pela Fundação Calouste Gulbenkian, em Lisboa, de 11 a 13 de Outubro de 1966.

Em matéria de política económica propriamente dita, as maiores divergências ter-se-ão centrado no facto de a política cambial não ter acomodado o aumento de custos internos, através da desvalorização do escudo, numa perspectiva de abertura da economia portuguesa ao exterior (veja-se, por exemplo, a comunicação de Bela Balassa), assistindo-se, por outro lado, a uma razoável compreensão tanto pela condução da política de rendimentos, considerada inevitável à luz das disparidades anteriormente existentes, como pela condução em sentido expansionista das políticas orçamental e monetária, insistindo-se, quanto a esta, na importância de uma taxa de juro baixa. (Vejam-se designadamente os textos de Erik Lundberg, de Junho e Dezembro de 1974, e de Robert Solow, de Janeiro de 1975, então trazidos a público: *Conferência*, 1977).

⁽¹³⁾ Valor estimado por Lopes (1981: 433-435).

⁽¹⁴⁾ Veja-se, sobre esta questão, Rodrigues *et al.* (1982).

⁽¹⁵⁾ Fonte: Banco de Portugal, *Relatório* (1975: 55 e 59 do 1.º Volume).

as receitas do turismo e as remessas dos emigrantes. Verificou-se a travagem da emigração e o aumento da população residente, em virtude do regresso das colónias. A alteração dos mecanismos reguladores das relações de trabalho e de concorrência contribuiu para retrair ainda mais a já normalmente escassa iniciativa empresarial portuguesa, ao mesmo tempo que as nacionalizações de 1975 determinaram a eliminação da fracção mais dinâmica da burguesia industrial, que havia conduzido o processo de modernização, no desempenho de um papel em que o Estado se não substituiu. O conjunto de alterações envolvidas na crise económica mundial, em sentido lato, e a perda das colónias puseram significativamente em causa o modelo de especialização para que parecia apontar a economia portuguesa à data de 25 de Abril de 1974.

O efeito de algumas destas alterações terá sido recuperado sem grande dificuldade e sem custos internos de maior. O efeito de outras converge, no entanto, numa deterioração estrutural sensível da base de acumulação da economia portuguesa, com custos irreversíveis e insusceptíveis de recuperação por qualquer política económica interna de curto-médio prazo — é designadamente o caso da deterioração dos termos de troca do comércio externo, já responsável, em 1978, por uma perda do rendimento nacional, em termos reais, da ordem dos 8% ⁽¹⁶⁾, percentagem que não será hoje, após o segundo choque petrolífero e a contínua revalorização do dólar, inferior a 10% ⁽¹⁷⁾.

4. OS PERÍODOS POSTERIOR AO 11 DE MARÇO E IMEDIATAMENTE POSTERIOR AO 25 DE NOVEMBRO

Já nos referimos, de passagem, ao período posterior ao 11 de Março de 1975: a propósito da consagração legislativa de algumas alterações nas relações de trabalho e a propósito das nacionalizações, associadas ao desaparecimento da fracção mais dinâmica da burguesia industrial portuguesa.

Do ponto de vista da construção do Estado Social Português, o período posterior ao 11 de Março não tem, no entanto, como decorre do exposto no ponto 1., importância de maior: apontando para uma transformação profunda das relações in-

⁽¹⁶⁾ Veja-se Krugman e Macedo (1979: 477).

⁽¹⁷⁾ A degradação do termo de troca era já, em 1981, relativamente a 1973, da ordem dos 25%, representando as importações de mercadorias um valor de cerca de 40% do Produto Interno Bruto Banco de Portugal, *Relatório* (1981: 83, 109, 113 e 115).

ternas de produção, a problemática nele envolvida transcende em muito a do nosso objecto de análise. Esse o motivo de lhe não prestarmos, aqui, maior consideração, cabendo apenas uma chamada de atenção para a importância da nacionalização do sector bancário: se é certo que a nacionalização do Banco de Portugal já havia contribuído, como afirmámos, para a constituição de um sistema monetário publicamente integrado e subordinado a uma perspectiva de acomodação às necessidades de crédito, *não é crível que uma banca privada pudesse ter sido conduzida ao desempenho de um papel tão extenso em matéria de emprego e defesa de postos de trabalho como o que veio a ser atribuído à banca pública comercial portuguesa* — a menos que o Estado tivesse enveredado por uma política de concessão de avales generalizados a todas as operações que vieram a encontrar-se na base da actual carteira de créditos incobráveis ou de cobrança duvidosa, incluindo os eventualmente não declarados como tal.

É muito maior, do ponto de vista da nossa problemática, a importância do período que se seguiu ao 25 de Novembro, até finais de 1976: interrompendo e mesmo invertendo o processo político em curso, *o período imediatamente posterior ao 25 de Novembro não assiste ainda a qualquer inversão significativa do processo de constituição do Estado Social Português*. É o que procuraremos demonstrar.

A política macroeconómica ter-se-á caracterizado, nesse período, por objectivos que poderíamos considerar como de *normalização*: vai nesse sentido a libertação do sistema de preços, tendente ao reequilíbrio financeiro e das condições de exploração de alguns sectores mais atingidos pela contenção administrativa dos preços, nos anos anteriores; vai ainda no mesmo sentido uma parte das alterações introduzidas à legislação laboral, designadamente as relativas às relações colectivas de trabalho, à regulamentação dos despedimentos colectivos e a própria revogação da anterior legislação sindical.

Assiste-se, é certo, aos primeiros sintomas de retrocesso: a suspensão temporária dos processos de negociação colectiva em curso, decidida logo a 27 de Novembro; a extensão da figura jurídica do contrato de trabalho a prazo, de que se esperava «um significativo aumento da oferta de emprego, susceptível de posterior estabilização» ⁽¹⁸⁾; a flexibilização dos despedimentos sem justa causa; a possibilidade de ser decretada a redução de laboração de empresas e, mais grave, já em Dezembro de

(18) Decreto-Lei n.º 781/76, de 28 de Outubro.

1976, a possibilidade de declaração de empresas em situação económica difícil, com suspensão dos efeitos da contratação colectiva, designadamente em matéria salarial. Embora seja certamente discutível a razoabilidade e a premência das razões que terão conduzido a estas medidas e, sobretudo, à sua aplicação caso a caso, a verdade é que continuam a deixar transparecer alguma preocupação em matéria de defesa de postos de trabalho e de garantia de níveis mínimos de remuneração: veja-se designadamente a fixação do salários mínimo nacional como limite inferior de remuneração para os trabalhadores atingidos por situações tanto de redução da laboração das empresas como de declarações destas em situação económica difícil. É mesmo possível encontrar, neste período, medidas de alargamento da protecção em situação de desemprego — aumentando-se, designadamente, o prazo de concessão do respectivo subsídio.

São ainda as mesmas preocupações de justiça e equidade que parecem nortear algumas das medidas de carácter fiscal, como sejam o alargamento das isenções na base de tributação dos impostos profissional e complementar e o aumento da respectiva progressividade. Note-se, no entanto, o progressivo descontrolo do sistema fiscal português, cada vez mais pressionado por razões imediatas de receita, de que continua a decorrer o peso crescente da tributação indirecta e o agravamento da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho, por ausência de indexação dos escalões dos impostos profissional e complementar aos indicadores de desvalorização monetária.

Os resultados da política prosseguida confirmam o sentido geral das nossas conclusões. O salário real conheceu as primeiras reduções, ainda perfeitamente consentidas pelos ganhos anteriores e tendo por contrapartida um aumento da remuneração do capital de risco. O emprego aumentou ligeiramente, ficando a elevação do volume de desemprego a dever-se ao crescimento da população residente e da população activa, em consequência do regresso de África. O peso do consumo público no PIBpm reduziu-se de 15,4 para 14,1% mas o peso das transferências aumentou significativamente, de 9,1 para 12% do PIBpm, atingindo o défice da Previdência Social a maior dimensão de sempre ⁽¹⁹⁾. Manteve-se o baixo nível da taxa de juro, tendo-se registado mesmo a redução da taxa de redesconto, de 7,5 para 6,5%, em Dezembro de 1975, medida esclarecedora quanto ao sentido ainda expansionista que pretendeu imprimir-se à polí-

(19) Fontes: OCDE (1982b: 183 e 189) e Banco de Portugal, *Relatório* (1977: 213-214, 1978: 245, 1981: 184-185 e 1983: 213).

tica económica, no imediato post-25 de Novembro. Acentuou-se, naturalmente, a deterioração das contas externas.

O sentido da política macroeconómica do Estado Português saído da Revolução de 25 de Abril de 1974, e bem assim as suas primeiras hesitações, transparecem de dois documentos fundamentais e do destino que vieram a conhecer.

A aprovação da *Constituição de 1976* consagra, ao mais alto nível jurídico-político, o Estado Social Português, a quem se comete, entre as suas «tarefas fundamentais», a de «criar as condições que permitam promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras» (Art.º 9.º); afirma-se o «direito ao trabalho» como o primeiro dos «direitos económicos» do cidadão (Art.º 51.º), incumbindo ao Estado a obrigação correlativa de o «garantir», assegurando, antes do mais, a «execução de políticas de pleno-emprego e o direito a assistência material dos que involuntariamente se encontrem em situação de desemprego» (Art.º 52.º); afirma-se o direito dos trabalhadores a um «salário mínimo», a estabelecer pelo Estado, e à respectiva actualização (Art.º 54.º); afirma-se que «todos têm direito à segurança social», incumbindo ao Estado «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado» (Art.º 63.º); afirmam-se direitos universais à «protecção da saúde» (Art.º 64.º), a «uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e de conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar» (Art.º 65.º) e a «um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado» (Art.º 66.º), cometendo-se ao Estado as obrigações correlativas; afirmam-se as obrigações do Estado em matéria de protecção à família, à maternidade, à infância, à juventude, aos deficientes e à terceira idade (Art.ºs 67.º a 72.º), e a universalidade dos direitos à educação, à cultura e ao ensino (Art.ºs 73.º e 74.º); e, entre as «incumbências prioritárias do Estado» em matéria de organização económica, constam as de «promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas», «estabilizar a conjuntura e assegurar a plena utilização das forças produtivas», «promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais», «operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento» e «orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões» (Art.º 81.º). *Para além de tudo o que possa discutir-se acerca do espírito da Constituição de 1976, parece indiscutível que será difícil encontrar um enunciado expresso de direitos*

materiais do cidadão e das obrigações correlativas do Estado mais extenso do que o que nela se consagra.

Que um documento como a *Proposta de Lei de Plano 77-80*, expressamente norteado por estes imperativos e, em particular, pela «vontade política de prosseguir um projecto de sociedade onde cada português veja garantidas condições de satisfação efectiva das suas necessidades básicas, e do exercício do direito ao trabalho produtivo remunerador e livremente escolhido», *nunca tenha chegado a ser aprovado pela Assembleia da República, eis o que ficará provavelmente como a prova maior das contradições envolvidas nos objectivos constitucionais acabados de referir e como primeiro grande sintoma da impossibilidade/falta de vontade política de os realizar.*

5. FEVEREIRO DE 1977: A SUBORDINAÇÃO, ENFIM — MAIOR OU MENOR, MAS QUASE SEMPRE ELEVADA —, DA POLÍTICA MACROECONÓMICA AO CONSTRANGIMENTO EXTERNO

Em termos de uma cronologia meramente empírica, é normal considerar-se o mês de Fevereiro de 1977 e, mais rigorosamente, o dia 25 de Fevereiro de 1977 como aquele em que se terá verdadeiramente iniciado a inversão da política macroeconómica portuguesa: trata-se da data da primeira desvalorização sensível e publicamente anunciada do escudo, em 15%, logo seguida de um conjunto de medidas de política económica determinadas, no essencial, pelo objectivo de combate ao desequilíbrio externo.

Entre Fevereiro de 1977 e a data em que nos encontramos — Fevereiro de 1985 —, decorre um período de tempo de cerca de oito anos, demasiado extenso para que se nos torne impossível considerá-lo, na globalidade, como homogéneo: conheceu, parece indiscutível, oscilações sensíveis em matéria de situação política e económica interna e de algumas das suas condicionantes, designadamente as de ordem económica externa. Tal não invalida, no entanto, que, *do ponto de vista que agora nos ocupa, o da condução da política macroeconómica na perspectiva do seu contributo para a construção do Estado Social Português, todo este período nos apareça caracterizado por uma unidade considerável, a que lhe advém de uma tendência persistente e aparentemente estrutural à degradação.* Afirmação compatível com a possibilidade de identificação de fases caracterizadas por pronunciadas diferenças de ritmo e até de um período, entre meados de 1979 e finais de 1980, de aparente inversão. É o que procuraremos demonstrar.

O *défice da balança de pagamentos transformou-se na preocupação prioritária de toda a política macroeconómica portuguesa, numa perspectiva de liberalização crescente das transacções com o exterior. E a desvalorização cambial transformou-se no principal instrumento dessa política*, nos termos de uma estratégia conhecida como de desvio da procura: tratava-se de, repondo a competitividade perdida das exportações, numa primeira fase, e incrementando-a, depois, potenciar um desvio de recursos para o sector exportador, que deveria transformar-se no motor da economia portuguesa, pelo menos até ao ponto de garantir o equilíbrio das contas externas. *A procura externa deveria substituir-se à procura interna enquanto elemento dinamizador do aparelho produtivo nacional.*

A desvalorização teria ainda um efeito de restrição da procura interna, pela perda de rendimento real que determina, e um efeito de desvio da procura interna das importações para a produção nacional, em virtude do encarecimento relativo provocado aos produtos estrangeiros concorrentes ⁽²⁰⁾.

Numa economia aberta, de grande liberalismo em matéria de comércio externo e, sobretudo, de movimentos de capital com o exterior, *a política cambial não pode deixar de ser coadjuvada por medidas em matéria de taxas de juro*. Mais concretamente: a expectativa de desvalorização, reforçada pela prática sistemática desta medida e pela intensificação do processo inflacionário interno dela decorrente, abre a perspectiva de ganhos patrimoniais com a detenção de activos em moeda estrangeira ⁽²¹⁾, incentivando processos de fuga de capitais que, não podendo ser contrariados através de medidas de carácter político-administrativo, não deixam outra possibilidade de os conter que não seja o *aumento das taxas de juro internas*, custo implícito ou explícito daquelas operações. Em termos teóricos, as taxas de juro internas deveriam situar-se ao nível determinado pela soma composta das taxas de juro correntes nos mercados internacionais, para cada tipo de operações, com a taxa de desvalorização esperada — ou programada — do escudo. Na prática, no caso concreto da economia portuguesa, tem-se admitido a existência de um grau determinado de ilusão monetária, com-

⁽²⁰⁾ Este efeito de substituição de importações parece estar longe de se ter verificado significativamente na economia portuguesa. Veja-se, por exemplo, Lopes (1981: 434 e 450).

⁽²¹⁾ Ganhos patrimoniais em escudos correntes, desvalorizados. Mais rigorosamente, os activos em moeda estrangeira limitam-se a preservar o valor do património, defendendo-o da desvalorização relativa da moeda nacional.

patível com a fixação das taxas de juro internas a nível ligeiramente inferior ao que resultaria daquela determinação teórica.

Foi assim que a taxa de desconto do Banco de Portugal foi subindo progressivamente, dos 6,5% fixados em Dezembro de 1965, aos 8%, em Fevereiro de 1977, 13%, em Agosto de 1977, 18%, em Maio de 1978, 19%, em Abril de 1982, 23%, em Março de 1983, e 25%, em Agosto de 1983. As taxas de juro activas e passivas do sistema bancário, indexadas à taxa de redesconto, subiram em medida praticamente idêntica.

Se o aumento da taxa de juro parece indispensável para impedir que movimentos de capitais perversos venham a contrariar o resultado positivo da política cambial em matéria de balança comercial, é agora chegado o momento de tomar consciência de que *também este ganho comercial poderá ver-se contrariado por movimentos perversos de rendimentos, custos e preços internos.*

O efeito imediato de uma desvalorização cambial é o de aumentar os preços em escudos de todos os produtos importados; e sabemos como, numa pequena economia aberta como a portuguesa, estes representam cerca de 40% do produto e da despesa globais, revestindo-se, além disso, de um elevado grau de essencialidade: produtos alimentares, produtos intermediários para a agricultura e para a indústria, energia e equipamentos. O aumento do preço em escudos dos produtos importados traduz-se por uma pressão imediata sobre o custo de produção de grande número de produtos e de empresas e, por outro lado, num aumento do custo de vida. Em economias muito monopolizadas, como a portuguesa, tanto ao nível das relações de concorrência como no das relações de trabalho, é de admitir a possibilidade de os aumentos dos custos de produção se repercutirem em aumentos dos preços dos produtos correspondentes, e a de o aumento do custo de vida se repercutir num aumento da(s) taxa(s) de salário, mais ou menos indexada(s). *É de admitir, enfim, que, a prazo mais ou menos longo, conforme a velocidade de todos estes ajustamentos, preços, custos e rendimentos internos tenham aumentado, em termos nominais, tanto quanto a desvalorização: esta ter-se-ia esgotado em mera inflação, sem qualquer efeito real nos planos da distribuição do rendimento, do poder de compra interno e da relação custo-preço de todos os produtos e de todas as empresas. Seria também nulo o seu efeito sobre o saldo comercial externo: não haveria lugar a quaisquer reduções de importações, por perda de rendimento real dos residentes; não haveria lugar a qualquer substituição de importações, uma vez que a inflação teria acabado por anular qualquer diferencial favorável entre preços de produção inter-*

nos e preços, em escudos, de produtos estrangeiros concorrentes; não se verificaria qualquer aumento de competitividade do sector exportador e, conseqüentemente qualquer desvio da procura e dos recursos para a exportação — se a desvalorização havia dado lugar a qualquer descida dos preços de venda da exportação portuguesa em moeda estrangeira (competitividade-preço), tal descida necessitaria agora de ser corrigida, com reposição desses preços ao nível anterior, por repercussão do aumento dos custos internos; se, mantidos os preços de venda em moeda estrangeira, a desvalorização proporcionou um aumento das receitas em escudos e das margens de lucro dos exportadores portugueses, em relação à situação imediatamente anterior (competitividade-lucro), tal aumento das margens de lucro acabará anulado pela subida dos custos internos.

Trata-se, como facilmente se compreende, de *mais um mecanismo perverso do ponto de vista dos objectivos da política cambial*. Mecanismo só ultrapassável, em teoria, por *tabela-mento de preços internos* ou, como sucedeu sobretudo entre nós, por *tectos salariais*, estes com a «vantagem» de dizerem concentradamente respeito a uma fracção significativa do rendimento, da despesa e dos custos internos. *Foram os tectos salariais e a política salarial, em geral, que mais contribuíram para impedir que a desvalorização redundasse em mera inflação*; que garantiram a perda de rendimento interno indispensável à compressão das importações; que estiveram na base do atraso no aumento dos custos de produção, proporcionando o pretendido efeito real da desvalorização sobre as exportações, seja permitindo a descida do respectivo preço de venda em moeda estrangeira seja propiciando margens de lucro acrescidas aos exportadores, incentivando, em qualquer caso, o volume de exportações.

Os resultados destas políticas, em termos de cumprimento dos objectivos de que expressamente se reclamam — combate ao desequilíbrio da balança de pagamentos, no âmbito de um condicionalismo determinado, interno e externo, económico, social, ideológico e político —, *têm sido indiscutivelmente positivos*. Iniciam-se em momentos determinados, quando se torna particularmente evidente a in comportabilidade do défice externo e a necessidade de se tomarem medidas drásticas no sentido da sua redução — Fevereiro de 1977 terá sido um desses momentos, o primeiro, e daí a sua importância —; acabam normalmente por passar por momentos de auge, os da assinatura de uma Carta de Intenções ao Fundo Monetário Internacional, documento em que os Governos signatários, acreditados pelas

medidas já tomadas e, portanto, pela intenção já revelada de prioridade ao combate ao défice externo, se declaram dispostos a intensificar essas medidas, em contrapartida do crédito do Fundo e, sobretudo, do «aval» deste às indispensáveis operações junto dos credores internacionais — Maio de 1978 e Outubro de 1983 foram dois desses momentos, os da assinatura das duas Cartas de Intenções propostas, até hoje, pelos Governos Portugueses ao FMI. *No caso concreto da economia portuguesa, os resultados foram, como afirmámos, indiscutivelmente positivos:* depois de um défice de cerca de 1 250 milhões de dólares, em 1976, e de cerca de 1 500 milhões, em 1977, a balança de transacções correntes conheceu, em 1978, um défice de pouco mais de 800 milhões de dólares, tendo sido, em 1979, superavitária; depois de um défice da ordem dos 3 200 milhões de dólares, em 1982, e dos 1 700 milhões, em 1983, o saldo negativo da balança de transacções correntes não terá ultrapassado, em 1984, segundo as previsões, os 700 milhões de dólares ⁽²²⁾.

Encontra-se em causa, no entanto, algo mais: algo que, do ponto de vista da nossa problemática, tende a traduzir-se por um deperecimento do carácter Social do Estado e, pior, por um enfraquecimento da base produtiva subjacente, sobretudo no que se refere às suas perspectivas de evolução a médio e longo prazo. Depois de terem atingido 59,6% do Produto Interno Bruto a preços de mercado, em 1975, as remunerações do trabalho caíram, em 1979, ao nível de 49,6% do mesmo Produto; o excedente líquido de exploração aumentou de 26,5% do PIBpm, em 1975, para 38,3%, em 1979 ⁽²³⁾; o emprego estagnou praticamente, o número de desempregados terá aumentado na ordem dos cem mil, quase exclusivamente jovens à procura do primeiro emprego, e a taxa de desemprego situava-se, em 1979, na casa dos 8% da população activa ⁽²⁴⁾. Embora ainda se não encontrem inteiramente apurados os resultados finais do ciclo iniciado em 1983, parece indiscutível que eles se terão traduzido por um agravamento sensível da situação: a taxa de desemprego rondaria já, em finais de 1983, os 11% da população activa ⁽²⁵⁾, e as estimativas disponíveis para o ano de 1984 deixam antever um montante de remunerações do trabalho que não deverá

⁽²²⁾ Fonte: Banco de Portugal, *Relatório* (1977: 94, 1978: 108, 1979: 98, 1980: 104 e 1983: 134). Veja-se também, no que se refere ao défice previsto para 1984 (Ministério das Finanças e do Plano, 1985).

⁽²³⁾ Fonte: OCDE (1982a: 65).

⁽²⁴⁾ Veja-se Banco de Portugal, *Relatório* (1980: 95).

⁽²⁵⁾ Fonte: Banco de Portugal, *Relatório* (1983: 120).

ultrapassar os 48% do PIBpm ⁽²⁶⁾. *Aspecto particularmente negativo do sentido de evolução observado, encontra-se no facto de a descida dos rendimentos do trabalho não ter sido acompanhada de um aumento concomitante dos lucros, tendo sido, pelo contrário, mais do que compensada pelo aumento da importância relativa dos encargos financeiros: só o volume de juros pagos pelos bancos comerciais e de poupança e investimento pelos depósitos a prazo neles efectuados, que não esgota o total de encargos financeiros devidos pela economia portuguesa, ascendeu de 6,4% do PIBpm, em 1978 — primeiro ano para que se dispõe de informação —, a 9,5% em 1979, 10,8% em 1980, 13,4% em 1981, 15,1% em 1982 e 18,2% em 1973 ⁽²⁷⁾.*

A redução do salário real e o aumento da taxa de juro nominal consubstanciam um processo de redistribuição do rendimento nos antípodas das orientações que presidem a qualquer Estado Social. A inflação constitui uma forma de expressão deste processo redistributivo e bem assim das resistências que se lhe deparam, dando lugar a novas modalidades de injustiça social: acentua as diferenças de capacidade reivindicativa e de imposição das diversas forças, sindicais em particular, deteriorando rapidamente os rendimentos mais fixos. A desvalorização constitui uma outra expressão do mesmo processo: corrige as perdas de competitividade e as alterações na estrutura da distribuição do rendimento que a inflação provoca aos sectores directamente inseridos nas relações económicas externas, generalizando aos produtos importados a taxa interna de inflação; exprime ainda a debilidade e a deterioração da inserção externa da economia portuguesa, designadamente a perda violenta de termos de troca que a tem atingido/por que se tem deixado atingir, e bem assim as resistências a esta perda, isto é, a tentativa vã de a contrariar no domínio dos preços e rendimentos nominais internos, procurando repercutir o... realmente irrepercutível — porque determinado noutro plano e fora de controlo, pelo menos sob esta forma. O desemprego e os salários em

⁽²⁶⁾ De acordo com os valores disponíveis para o ano de 1983 (Banco de Portugal, *Relatório*, 1983: 105 e 125), o peso das remunerações do trabalho teria sido, nesse ano, de 50,8% do PIBpm. Os 48% estimados como limite superior para 1984 resultam de admitir uma quebra do salário real da ordem dos 10% e um decréscimo do Produto de 2%, deixando uma margem para atender a eventuais decréscimos do emprego.

⁽²⁷⁾ Fontes: Banco de Portugal, *Boletim Trimestral* (1984, VI/3: quadro 1.16) e Banco de Portugal, *Relatório* (1980: 87, 1981: 83, 1982: 91 e 1983: 105).

atraso constituem a expressão última e mais violenta deste processo de degradação do Estado Social Português.

O aspecto mais grave encontra-se, no entanto, como afirmámos, na deterioração da base produtiva interna. O nível das taxas de juro dificulta o investimento, também deprimido pelo elevado custo dos bens de capital importados — outra das consequências da desvalorização — e pela redução do mercado interno decorrente da política cambial, salarial e de taxa de juro — a propensão dos salários à despesa é superior à dos juros, tendo estes por aplicação «natural», nas circunstâncias referidas, a acumulação aos activos financeiros de que provêm, procurando compensá-los da perda patrimonial provocada pela inflação. A redução do mercado interno constitui factor objectivo de menor solidariedade entre o capital e o trabalho, fazendo avultar neste, do ponto de vista daquele, o aspecto-custo em detrimento do aspecto-factor de absorção da produção por dispêndio do salário nos mercados, dessolidarização que atinge o auge no sector exportador. A inflação, pelo clima de incerteza e pela redução do horizonte económico que se lhe associam, deprime o investimento de longo prazo, ao mesmo tempo que ela própria, o aumento das taxas de juro e, sobretudo, a desvalorização cambial criam oportunidades de aplicações financeiras mais rentáveis e de menor risco, novo factor desincentivador do investimento produtivo de longo prazo. O embaratecimento relativo do trabalho e o encarecimento relativo do capital desincentivam o progresso técnico.

A generalização dos rendimentos sem trabalho deprime o valor social destes; a multiplicação das oportunidades de ganho especulativo, em aplicações financeiras de curto prazo e de baixo risco, deprime o valor social do investimento produtivo e do risco inerente.

6. O QUE RESTA DO ESTADO SOCIAL PORTUGUÊS, AS FORMAS QUE TEM ASSUMIDO E O SEU CONTRIBUTO PARA A DETERIORAÇÃO DA SITUAÇÃO

Contrariamente ao que poderia admitir-se, e apesar de todos os aspectos negativos do sentido de evolução acabado de descrever, *não é verdade que a economia portuguesa, em geral, e a política macroeconómica, em particular, se tenham caracterizado, a partir de 1977, pelo abandono em absoluto de todos os objectivos próprios do Estado Social.* Debruçar-nos-emos, de seguida, sobre as formas que têm vindo a ser utilizadas na prossecução destes objectivos, sobretudo no âmbito da relação

salarial, e sobre o seu contributo para a deterioração da situação. Encontramo-nos, naturalmente, no momento mais delicado, e controverso, de toda a comunicação.

O Estado Social não se resume à promoção ou, no mínimo, à defesa das condições de vida dos assalariados. Mas não restam dúvidas de que residem na relação salarial alguns dos interesses que os Estados Sociais mais se empenham em proteger e, por certo, mais dignos de protecção. Não restam dúvidas, também, de que residem na relação salarial alguns dos poderes mais actuates e que mais reivindicam aquela protecção, tornados, além disso, elementos relevantes do jogo político — embora, cabe reconhecê-lo, algumas experiências estrangeiras dos últimos anos tenham demonstrado o, e assentado no, peso político de estratos populacionais fora da relação salarial activa. Não restam dúvidas, por último, de que se situam ao nível da relação salarial algumas das consequências mais gravosas da crise económica numa sociedade urbano-industrial como é hoje, predominantemente, a portuguesa.

As condições de vida dos assalariados, salário e emprego em particular, constituem, portanto, elemento nuclear das disputas inerentes à problemática de qualquer Estado Social, ao avanço ou ao recuo deste, sobretudo em circunstâncias de crise económica como as actuais.

O salário real tem descido acentuadamente, em Portugal, nos últimos anos. Mais do que essa descida, no entanto, é particularmente gravosa a forma inflacionária como a mesma tem vindo a processar-se, numa tentativa de resistência às consequências da redução do fundo de salários reais imposta pela degradação das condições de troca e pela redução do produto líquido de encargos financeiros — se a perda de termos de troca degradou o rendimento real em 10%, só os juros da dívida externa já determinava, em finais de 1983, um produto nacional, apropriável pelos agentes económicos nacionais, inferior em mais de 5% ao produto gerado internamente⁽²⁸⁾. Trata-se aliás de uma questão, a da resistência à deterioração do rendimento real, que vale tanto para os salários como para todos os outros rendimentos e preços, em geral.

É certamente ilusório pensar que as coisas se poderiam ter passado de outro modo. Mas quando se assiste à deterioração dos salários reais e à redução dos níveis reais de remuneração do capital de risco, apesar de todas as tentativas de resistência no plano dos rendimentos e preços nominais, e quando se assiste,

(28) Fonte: Banco de Portugal, *Relatório* (1983: 105).

além disso, ao custo elevadíssimo da taxa de aumento dos preços nominais a que o «jogo» tem vindo a ser jogado — da taxa de inflação, da taxa de desvalorização e da taxa de juro, mais concretamente —, parece mera evidência lógica a necessidade de nos interrogarmos, e de interrogarmos os outros, acerca das vantagens que poderiam resultar da produção dos mesmos efeitos reais a taxas de variação nominal menos elevadas. Vantagens compartilháveis, em nosso entender, tanto pela classe assalariada como pelo capital de risco virado para o mercado interno — admite-se que o ritmo de desvalorização cambial tenha sido o suficiente para manter a nível elevado as condições de remuneração do capital exportador, parte do qual se encontrará mesmo sobre-remunerado, como não faltam os indícios e mesmo os exemplos.

A questão torna-se ainda mais grave, em nosso entender, quando se atende à problemática do endividamento, outra das formas de manutenção de níveis mínimos de remuneração e, sobretudo, de emprego. É aliás a problemática do endividamento que traz à questão da taxa de juro toda a sua relevância.

Aparentemente sem a base material indispensável, o Estado Social Português tem vindo a sustentar-se à custa do desenvolvimento de mecanismos de pseudo-validação da força-de-trabalho (às taxas de salários estabelecidas), das mercadorias (aos níveis de preços correntes) e dos capitais, evitando-lhes a falência. Nasce, do desenvolvimento destes mecanismos de pseudo-validação, uma economia de endividamento de custos cada vez mais intoleráveis.

O Orçamento do Estado tem constituído, em nosso entender, um dos sustentáculos maiores desta economia de pseudo-validação: o montante de gastos públicos correntes, juros da dívida pública excluídos, atingia, em 1983, 33,5% do PIBpm, contra os 26,1% de 1975; e se o peso do consumo público terá conhecido algum decréscimo, dos 16,2% de 1975 para os 14,6% de 1983, não deixa de impressionar o aumento das transferências e subsídios, de 9,9 para 18,9% do PIBpm, ainda entre 1975 e 1983.

O aumento das empresas públicas tem tido como contrapartida uma intensificação da carga fiscal: de 23,3% do BIPpm, em 1975, para 33,7% em 1983 — intensificação da carga fiscal que contribui para explicar, em parte, um outro fenómeno pouco próprio de qualquer Estado Social, o da evasão e fraude fiscais, bem visível nas dificuldades do Estado em matéria de cobrança de vários impostos. A impossibilidade de o aumento da carga fiscal acompanhar o ritmo de crescimento dos gastos públicos encontra-se na base de uma enorme progressão do endivida-

mento público e dos juros da dívida pública, os quais se intensificam, depois, reciprocamente: o défice do sector público administrativo aumentou de 4,9% do PIBpm em 1975, para 9% em 1976, 7,3% em 1977, 11,4% em 1978, 9,9% em 1979, 10,3% em 1980, 11,4% em 1981 e 1982, 9,5% em 1983 e 8,8% em 1984; a dívida pública acumulada representava, em finais de 1984, mais de 50% do Produto Interno anual; os juros da dívida pública inscritos no Orçamento do Estado para 1985 ultrapassam as despesas com o pessoal e absorvem cerca de 38% do total das receitas correntes, excedendo em mais de 70 milhões de contos o défice corrente previsto ⁽²⁹⁾.

A problemática do grau de endividamento da economia portuguesa ultrapassa, no entanto, em muito, o sector público administrativo, espalhando-se por vários outros domínios.

A dívida externa ascendia, em finais de 1983, a mais de 82% do Produto anual. E os juros da dívida externa corresponderam, nesse mesmo ano, a 14,1% do total de receitas correntes inscritas na balança de pagamentos, representando 26,3% do valor das exportações, 56,2% das remessas dos emigrantes e 144,1% das receitas do turismo ⁽³⁰⁾. Os juros da dívida externa ultrapassaram, em 1984, o défice da balança de transacções correntes, que teria sido positiva, na sua ausência ⁽³¹⁾.

Os juros representaram, em 1981, 6% das despesas correntes e de auto-investimento das empresas em actividade em Portugal — empresas de capital societário, nacional e estrangeiro, e empresas públicas, banca e seguros excluídos —, tornando-se a sua verdadeira dimensão mais transparente quando se verifica que ascenderam, naquele mesmo ano, a 42% das remunerações totais do trabalho. Nas empresas públicas não financeiras, os juros ascenderam, em 1981, a 10,5% do total das despesas e a 75,3% das remunerações do trabalho — valores que reflectem não apenas o grau de endividamento das empresas públicas mas também a elevada percentagem desse endividamento em moeda estrangeira, por razões que se prendem com o

⁽²⁹⁾ Os valores citados, relativos às contas públicas, têm por fonte Banco de Portugal, *Relatório* (1975 a 1983) e, no que se refere aos valores relativos a 1984 e 1985 Assembleia da República (1985). Alguns dos valores referentes ao ano de 1975 são diferentes dos já apresentados na p. 89, o que fica a dever-se à mudança de fonte estatística, imposta pela necessidade de prolongar a análise no tempo.

⁽³⁰⁾ Fonte: Banco de Portugal, *Relatório* (1983: 133).

⁽³¹⁾ Conclusão facilmente retirável do confronto entre o défice anunciado para 1984, de 700 milhões de dólares, e o montante de juros pagos em 1983, da ordem dos 1 200 milhões de dólares: Banco de Portugal, *Relatório* (1983: 134).

contributo que têm sido chamadas a prestar para a obtenção de financiamento externo.

A situação das empresas industriais, mais capital-intensivas, é certamente pior, embora o atraso na publicação das estatísticas dificulte, aqui ainda mais, uma apreciação correcta da situação. Notariámos, mesmo assim, no que se refere às sociedades da indústria transformadora, que as remunerações do trabalho, que ultrapassavam, em 1974, os 650% do total de encargos financeiros, já não representariam, em 1980, muito mais do que o dobro desses encargos. E a situação das empresas públicas industriais é, de novo, muito pior: o volume de encargos financeiros representou, em 1980, cerca de 120% das despesas com o pessoal, percentagem que, de acordo com dados entretanto publicados, teria aumentado, em 1982, para quase 160% ⁽³²⁾.

Os níveis de endividamento atingidos e os correspondentes encargos constituem novo factor de deterioração da situação: agravam os défices das empresas, do sector público administrativo e da economia portuguesa, nas suas relações com o exterior; constituem factor de pressão à inflação, à desvalorização cambial, ao aumento da taxa de juro e da carga fiscal; reduzem o rendimento disponível para salários e lucros, constituindo ainda elemento de pressão à baixa das despesas públicas de carácter mais social. Aspecto particularmente importante, auto-alimentam-se, num círculo absolutamente vicioso: não foram os juros das diversas dívidas e as contas públicas correntes seriam superavitárias, a balança de transacções correntes excedentária, as empresas públicas, no conjunto, lucrativas e as empresas privadas financeiramente mais equilibradas, de tudo resultando menor necessidade de recurso ao crédito, a todos os níveis, e menor progressão dos encargos financeiros.

7. CONCLUSÃO

A degradação do Estado Social Português é evidente. Como parece evidente o contributo do que dele resta, nas formas que tem assumido, para essa mesma degradação. Parece ainda evidente que, para além de todas as implicações da luta económica, social e política entre as diversas classes e estratos sociais envolvidos, tal degradação constitui consequência inultrapassável da deterioração da base produtiva interna; se a falta de liber-

⁽³²⁾ Fontes: INE, *Estatísticas das Sociedades* (1974: 22-23, 1980: 34-35, 320-321 e 342-343 e 1981: 2-3) e OCDE (1984: 30).

dade parecia constituir, à data de 24 de Abril de 1974, a principal limitação à constituição de um Estado Social em Portugal, é hoje claro, mais de dez anos decorridos, que a limitação maior ainda se encontra na incapacidade produtiva interna, a qual, se já era manifesta àquela data, o é agora muito mais. Incapacidade produtiva interna que já contribuiu, aliás, poderosamente, em 1926, para limitar a liberdade por quase cinquenta anos.

Não se encontram em causa as formas de solidariedade social subjacentes ao processo de pseudo-validação acabado de descrever e em que se traduz grande parte do que resta do Estado Social Português. Mas encontra-se em causa a necessidade de uma tomada de consciência rápida dos custos que envolvem — e continuarão irremediavelmente a envolver, de futuro — e, portanto, a necessidade de uma inversão também rápida do sentido de evolução que tem vindo a processar-se: torna-se necessário validar a força-de-trabalho, fazendo-a participar em actividades produtivas, em vez de a pseudo-validar, através de mecanismos de subsidiação e redistribuição do rendimento, explícitos ou implícitos; torna-se necessário produzir mercadorias que se vendam, de modo a que sejam as receitas da produção e não, como até aqui, o produto do endividamento das empresas a suportar os respectivos custos; torna-se necessário exportar mais e/ou importar menos, de modo que, contando já com as remessas dos emigrantes, o consumo e o investimento internos sejam suportados pelo rendimento disponível e não, como até aqui, pelo endividamento externo; torna-se necessária uma redução do gasto e/ou um aumento das receitas públicas, de preferência mais através da expansão do Produto Interno do que através do aumento da pressão fiscal, de modo a evitar a progressão do endividamento público.

Não se desconhecem as dificuldades do empreendimento. Não se desconhece, sequer, que não é apenas a resistência do que resta do Estado Social Português às consequências da deterioração da sua base produtiva que constitui factor de agravamento da situação; o que dele não resta tem também quota-parte apreciável de responsabilidade nesta degradação, mais dificilmente mensurável mas imaginável, mesmo assim, pela importância de um sem-número de práticas especulativas e fraudulentas que vemos florescer, constantemente, na economia e na sociedade portuguesas: descapitalização de empresas, atrasos deliberados no pagamento de contribuições e impostos, evasão e fraude fiscais, fuga de capitais para o exterior, utilização indevida de créditos bancários e de fundos públicos, etc. Não é, no entanto, com estas forças que parece poder contar-se para a resolução do problema: dificilmente controláveis no plano admi-

nistrativo — o que não significa que não haja, também aí, algo a fazer —, não parecem deixar outra solução, para as desactivar, que não seja a alteração das condições em que têm vindo a florescer.

No estágio de endividamento atingido pela economia portuguesa, a inflação apresenta-se-nos, a curto prazo, como o nó do problema: qualquer que seja a redução dos termos de troca, a perda de rendimento nacional determinada pelo endividamento externo, a redução indispensável dos salários reais, o abaixamento inevitável das taxas de remuneração do capital, a desvalorização do câmbio real, é indispensável que tudo isso se resolva à custa de um menor crescimento dos preços e rendimentos nominais e, portanto, de uma menor desvalorização cambial, em termos nominais, e, sobretudo, de taxas de juro nominal mais baixas. Redução da taxa de juro nominal que não parece prejudicar ninguém, como o seu aumento não tem aproveitado, de facto, a ninguém: a massa de juros tem-se limitado a compensar, quase sempre mal, a deterioração dos activos financeiros provocada pela inflação. A redução da taxa de juro constitui condição indispensável à recuperação da rentabilidade do capital de risco e ao aumento dos salários reais.

É certo que a redução da inflação tem o inconveniente de desacelerar a amortização do endividamento contraído internamente — é aliás corrente afirmar-se que os elevados encargos financeiros nominais mais não escondem do que uma amortização acelerada dos capitais em dívida. O que os interessados poderiam ganhar no plano da distribuição do rendimento, perdê-lo-iam no plano patrimonial, pela persistência de passivos reais mais elevados. Mas talvez seja possível diferir os prazos de vencimento destes passivos, para além de que parece haver algo mais a ganhar com a redução da inflação e do ritmo de desvalorização nominal: redução das práticas especulativas e um clima de maior estabilidade, mais favorável ao investimento produtivo.

E se a redução da taxa de inflação se nos apresenta, a curto prazo, como o nó do problema, não vemos como tal possa ser conseguido, também a curto prazo e sem os custos incompressíveis de qualquer política monetária restritiva, a não ser no domínio da política de preços e rendimentos internos. Um ajustamento à baixa da variação do valor nominal de todos estes, eis o que parece exigir-se-nos e estar nas nossas mãos — o que é, como se sabe, bem mais difícil realizar do que propor.

São completamente diferentes os termos da questão a médio e longo prazo: exige-se-nos, aí, desenvolvimento e, em particular, o encontro de uma solução mais favorável para a questão

da inserção externa da economia portuguesa, isto é, da sua especialização.

As políticas de rendimentos e preços podem contribuir para uma melhor gestão, a curto prazo, das dificuldades da economia portuguesa, permitindo-lhe manter-se, um pouco melhor, dentro das linhas de orientação de um Estado Social. A longo prazo, este não poderá deixar de se apoiar na sua própria base produtiva — só esta sendo capaz de dar carácter plenamente redistributivo às práticas que se reclamam desse qualificativo, de dar plena validação social às práticas de pseudo-validação de «valores» privados que se tornem indispensáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco de Portugal, *Boletim Trimestral*.
 Banco de Portugal, *Relatório do Conselho de Administração*.
 Assembleia da República — Direcção de Serviços de Divulgação e Relações Públicas (1985), *Proposta de Lei N.º 95/III — Orçamento do Estado para 1985*.
 Castro, Armando; Nunes, A. J. Avelãs; Gomes, Joaquim e Moreira, V. Tribuna (1974), *Sobre o Capitalismo Português*, Coimbra, Atlântida Editora.
 Conferência Internacional sobre Economia Portuguesa, Lisboa, 11 a 13 de Outubro 1976 (1977), Lisboa, The German Marshall Found of the United States/Fundação Calouste Gulbenkian.
 INE, *Estatísticas das Finanças Públicas—Continente e Ilhas Adjacentes*.
 INE, *Estatísticas das Sociedades — Continente, Açores e Madeira*.
 Krugman, Paul e Macedo, Jorge Braga de (1979), «The economic consequences of the April 25th Revolution», *Economia*, III/3.
 Lopes, J. Silva (1981), «Factores explicativos da evolução do saldo da Balança de Transacções Correntes», *Economia*, V/3.
 Lucena, Manuel de (1976), *A Evolução do Sistema Corporativo Português: II — O Marcelismo*, Lisboa, Perspectivas & Realidades.
 Ministério das Finanças e do Plano — Gabinete do Ministro (1985), *Nota Informativa sobre o Orçamento e as Grandes Opções do Plano para 1985*.
 OCDE, 1982a), *Comptes Nationaux*, 1951-1980, Volume I.
 OCDE (1982b), *Comptes Nationaux*, 1963-1980, Volume II.
 OCDE, 1984), *Études Économiques de l'OCDE — Portugal*.
 Rodrigues, Eduardo Ferro; Ribeiro, José Manuel Felix e Fernandes, Lino (1982), «Ascensão e Crise das Exportações Portuguesas (1965-73; 1973-77)», *Estudos de Economia*, II/4.