

Especialização e crescimento económico: alguns aspectos do caso português no período de 1960-74

É comum nas análises sobre Portugal apontar a importância da abertura ao exterior da economia portuguesa a partir de 1959 (ano da adesão à EFTA) para a compreensão do rápido crescimento económico verificado nos anos 60 e princípio dos anos 70¹. Algumas propostas de periodização da evolução recente da economia portuguesa assentam nessa ideia. Por exemplo, Silva (1980, pp. 8 e segs.) indica três modelos de política industrial: o modelo de substituição de importações, até final da década de 50; o modelo exportador dos anos 60, até finais da respectiva década; e o modelo exportador associado ao capital estrangeiro, a partir do final da década de 60. Proposta diversa é a feita por Rodrigues, Ribeiro e Fernandes (1977, pp. 22-25), que, colocando-se numa óptica diferente — a do estudo do papel das empresas com capitais estrangeiros na internacionalização da produção nacional —, distinguem apenas o período de 1945-65 — em que os investimentos estrangeiros se dirigem para o fornecimento do mercado interno e do mercado colonial — do período a partir de 1965 — em que os investimentos estrangeiros se especializam na exportação de produtos manufacturados. Ambas as análises são, no entanto, coincidentes na importância que atribuem ao sector exportador português a partir de, pelo menos, 1965. Mas, se a relativamente maior especialização para exportação do aparelho produtivo nacional é o traço saliente da evolução recente da nossa economia, importa integrar a sua análise no estudo das características gerais do processo de industrialização e nomeadamente da evolução da posição relativa da produção nacional e das importações. É para este tipo de análise que o presente artigo procura contribuir. Na secção 1 faz-se uma análise do crescimento económico no período de 1960-74 numa óptica de «fontes da procura» e na secção 2 discute-se o papel da especialização e da política cambial.

1. EVOLUÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NO PERÍODO DE 1960-74

1.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE

A análise do crescimento económico costuma ser feita ou numa óptica de oferta, ou numa óptica de procura. No primeiro caso procura-se deter-

¹ Cf., entre outros, Fernandes e Álvares (1972) e Rocha (1977)

minar, normalmente com recurso a funções de produção, a contribuição de cada factor (trabalho, capital, alteração de tecnologia) para o crescimento do volume bruto da produção de cada sector. Vendo a questão do lado da procura, é antes ao aumento do mercado interno, à substituição de importações e às variações das exportações que se atribui o crescimento da produção bruta. Note-se, no entanto, que, como refere Chenery (1960, p. 644), este tipo de análise reflecte também alguns elementos do lado da oferta, na medida em que a alteração dos preços relativos dos factores afecta o grau e a estrutura da abertura ao exterior e, portanto, a importância relativa dos vários tipos de procura. Para efeitos da presente análise, a óptica da procura é mais adequada, porque é a que permite estudar a evolução relativa das exportações, importações e produção nacional e sua contribuição para o crescimento.

A metodologia com que se analisará a importância relativa de cada uma das fontes de procura situa-se na linha de estudos como os de Chenery (1960), Desai (1969), Fane (1971), Guerci (1979), Guillaumont (1978), Morley e Smith (1970) e Tyler (1976). Isto é, para cada período, a contribuição do mercado externo para o crescimento da produção é medida pelo aumento das exportações e a utilização de coeficientes de importação permite separar a contribuição do aumento da procura interna da da substituição de importações. Há, no entanto, duas diferenças em relação à metodologia genérica dos referidos autores. Em primeiro lugar, neste artigo distingue-se entre substituição de importações ao nível da procura intermédia e substituição de importações ao nível da procura final. Os dois fenómenos são qualitativamente diferentes. Com o crescimento económico e a diversificação do consumo é natural que se verifique um aumento da penetração de importações de produtos finais, devido à grande diversidade de artigos existentes e à tendência para o aumento das trocas intra-sectoriais². Neste caso, a penetração das importações reflecte basicamente a impossibilidade manifesta de produzir no País toda a gama de produtos finais disponíveis no mercado internacional. Já o mesmo se não pode dizer se for negativa a substituição de importação de bens da procura intermédia, nomeadamente ao nível da indústria transformadora. Os produtos das indústrias de bens intermédios servem como *inputs* em vários sectores, e não apenas num só: aço, cimento, produtos químicos, produtos metálicos, etc., são «consumidos» no processo de produção de um grande número de indústrias. Se houver aumento significativo da penetração de importações de bens intermédios, perdem-se oportunidades de adensamento da malha industrial e de constituição de uma sólida indústria que forneça os *inputs* necessários aos sectores que produzem bens acabados para o mercado interno ou artigos para exportação. Estes sectores poderiam então tornar-se meras unidades de «montagem» de *inputs* importados. A outra diferença em relação ao trabalho de outros autores diz respeito ao coeficiente de importação utilizado. Praticamente todos os estudos sobre substituição de importações utilizam um coeficiente de importação do tipo $M_i/(Q_i + M_i)$ (onde M representa as importações, Q a produção nacional e i o ramo produtivo), isto é, relacionam as importações com a oferta

² Este tipo de trocas pode ser tanto de produtos diferentes mas do mesmo sector produtivo (ex.: troca de têxteis de fibras naturais por têxteis de fibras artificiais), como de produtos similares (ex.: exportações de automóveis *Fiat* para a Alemanha e *Volkswagen* para a Itália).

total. Parece, no entanto, mais correcto definir substituição de importações em termos das variações na quota-parte do mercado interno apropriado pelos produtores estrangeiros através da importação. Neste caso, os coeficientes de importação mais adequados são os que comparam as importações dos bens de cada ramo produtivo com o respectivo mercado interno, e não com a oferta total³. Abstraindo por agora das variações de *stocks* e raciocinando para a procura interna total (soma da procura intermédia com a procura final interna), o mercado interno dos produtos de cada ramo é dado por $Q_i + M_i - X_i$. Por isso, os coeficientes de importação a utilizar são do tipo $M_i/(Q_i + M_i - X_i)$, onde X representa as exportações⁴.

A contribuição de cada tipo de procura para o aumento da produção nacional pode ser derivada com técnicas de análise *input-output*. Usar-se-á a seguinte simbologia:

i — ramo de produção.

A — matriz dos coeficientes técnicos totais.

Q — vector da produção nacional (por ramo de produção).

$Q^t = AQ$ (ou $Q^t = \sum_i a_{ij} Q_j$) — vector das procuras intermédias totais.

M^t — vector das importações para procura final interna.

M^i — vector das importações para procura intermédia.

$M = M^t + M^i$ — vector das importações totais.

X — vector das exportações.

F — vector da procura final interna, soma do consumo privado, consumo público e formação bruta de capital fixo.

S^d — vector da variação de *stocks* de bens de produção nacional.

S^m — vector da variação de *stocks* de bens importados.

$REXP$ — vector das reexportações.

I — matriz identidade.

A equação de base do sistema *input-output* é a seguinte:

$$\begin{aligned} Q &= Q^t + F + (X + REXP) + (S^d + S^m) - (M + REXP + S^m) \\ &= Q^t + F + X + S^d - M^t - M^i \end{aligned} \quad (1)$$

³ Cf. Bacon (1979, p. 332).

⁴ Por esta definição há substituição de importações quando a taxa de crescimento das importações de produtos de um determinado ramo produtivo é menor do que a taxa de crescimento do respectivo mercado interno. Isto é, o crescimento do mercado interno de cada ramo é a base de comparação. Uma definição alternativa é a que foi recentemente utilizada por Balassa (1979, pp. 418 e segs.), onde a base de comparação do crescimento das importações é o crescimento do produto nacional bruto e onde, por consequência, se assume como invariável a estrutura da produção e do consumo. No estudo de Balassa para a Noruega, as duas definições não produzem resultados muito diferentes. Além disso, cálculos feitos pelo autor do presente artigo mostram que em Portugal, nos períodos de 1964-70 e 1970-74, a contribuição das variações na estrutura da procura para o crescimento da produção foi relativamente reduzida, não excedendo 3 % para o conjunto da economia. Daí, é também porque parece mais razoável ligar a definição de substituição de importações à evolução da parte relativa dos produtores nacionais e estrangeiros no mercado interno, que não tenha sido adoptada a metodologia de Balassa.

Os coeficientes de importação ao nível da procura final são $v_i = M_i^t / F_i$, ou seja, em termos matriciais,

$$M^t = \hat{v} F \quad (2)$$

onde $\hat{v}$ representa a matriz diagonal cujos elementos são os coeficientes v_i ; os coeficientes de importação ao nível da procura intermédia são $p_i = M_i^t / Q_i^t = M_i^t / \sum_j a_{ij} Q_j$, ou seja,

$$M^t = \hat{p} Q^t = \hat{p} A Q \quad (3)$$

onde $\hat{p}$ representa a matriz diagonal cujos elementos são os coeficientes p_i .

Com base nestes coeficientes de importação, pode-se dizer que há substituição de importações ao nível de procura final num determinado ramo quando o respectivo coeficiente v_i diminui; e que há aumento da penetração das importações finais quando se passa o contrário. Idêntico raciocínio se aplica aos coeficientes p_i , isto é, há substituição de importações (aumento de penetração das importações) ao nível intermédio quando p_i aumenta (diminui). Note-se, no entanto, que na definição de p_i entram os coeficientes técnicos totais a_{ij} da matriz A . Isto chama a atenção para o facto de dois fenómenos diversos afectarem a substituição de importações a este nível. Por um lado, pode haver diminuição da parte das importações no mercado interno de certos bens intermédios sem que haja alteração na tecnologia de produção (isto é, os coeficientes a_{ij} não se alteram), como é o caso se, por exemplo, o aumento da produção de cimento para o mercado interno se fizer construindo novas fábricas iguais às já existentes. Por outro lado, é concebível que sejam introduzidas novas tecnologias, portanto acarretando variações nos a_{ij} , sem que haja substituição de importações no respectivo ramo produtivo, se tais variações se compensarem, mantendo-se inalterada a relação $M_i^t / Q_i^t = M_i^t / \sum_j a_{ij} Q_j$. Na prática, no entanto, os dois tipos de fenómeno ocorrem simultaneamente, dado que o aumento rápido da produção para o mercado se fará frequentemente recorrendo à produção de bens e/ou à utilização de tecnologias mais recentes, razão pela qual se não reveste de grande interesse insistir neste tipo de distinção.

Procedendo agora à substituição de (2) e (3) em (1), obtém-se

$$\begin{aligned} Q &= Q^t + F + X + S^d - \hat{p} Q^t - \hat{v} F \\ &= X + S^d + (I - \hat{p}) A Q + (I - \hat{v}) F \\ &= [I - (I - \hat{p}) A]^{-1} (I - \hat{v}) F + [I - (I - \hat{p}) A]^{-1} (X + S^d) \\ &= GHF + GX + GS^d \end{aligned} \quad (4)$$

onde $G = [I - (I - \hat{p}) A]^{-1}$ e $H = (I - \hat{v})$. Variações na matriz G , em cuja composição entram os coeficientes p_i e a_{ij} , são os reflexos de alterações na penetração das importações de bens de procura intermédia. Variações na matriz H , derivada a partir dos coeficientes v_i , reflectem alterações na penetração das importações de bens de procura final.

A partir da expressão (4) é possível decompor o aumento da produção bruta verificado entre o primeiro e o último ano de cada período nas suas principais componentes:

$$\begin{aligned}\Delta Q = & (G^1 H^1 F^1 + G^1 X^1 + G^1 S^{d1}) - (G^0 H^0 F^0 + G^0 X^0 + G^0 S^{d0}) \\ = & \underbrace{G^0 H^0 \Delta F}_{\text{I}} + \underbrace{\Delta G H^0 F^1}_{\text{II}} + \underbrace{G^0 \Delta H F^1}_{\text{III}} + \underbrace{\Delta G \Delta H F^1}_{\text{IV}} + \underbrace{G^0 \Delta X}_{\text{V}} + \underbrace{\Delta G X^1}_{\text{VI}} + \underbrace{G^0 \Delta S^d}_{\text{VII}} + \\ & \underbrace{\Delta G S^{d1}}_{\text{VIII}}\end{aligned}\quad (5)$$

onde 0 e 1 indicam o primeiro e o último ano, respectivamente, de cada período (os passos intermédios desta derivação⁵ foram omitidos por serem triviais e fastidiosos). As parcelas desta expressão são vectores que dão a contribuição de cada componente da procura para a variação da produção bruta do respectivo ramo produtivo. O vector I dá a contribuição do aumento da procura final interna; o vector II mede a substituição de importações ao nível da procura intermédia interna, o vector III a substituição de importações ao nível da procura final interna e o vector IV a interacção destes dois níveis de substituição de importações; o vector V indica a contribuição do aumento das exportações e o vector VI a substituição de importações intermédias usadas na produção de bens e serviços para exportação; o vector VII calcula a contribuição da variação de existências e o vector VIII a contribuição da substituição das importações intermédias usadas para obter a variação de *stocks*⁶.

Do ponto de vista da análise das causas principais (do lado da procura) do crescimento da produção convém abstrair das alterações ligadas às variações de *stocks*. De facto, as variações de *stocks* no primeiro e último ano do período são basicamente determinadas pela fase do ciclo económico e pelas expectativas dos agentes económicos e pouco adiantam para a compreensão da dinâmica geral do crescimento no período. Por isso os cálculos, embora efectuados para a totalidade da expressão (5), serão apresentados apenas para

$$\Delta Q^* = \underbrace{G^0 H^0 \Delta F}_{\text{I}} + \underbrace{\Delta G H^0 F^1}_{\text{II}} + \underbrace{G^0 \Delta H F^1}_{\text{III}} + \underbrace{\Delta G \Delta H F^1}_{\text{IV}} + \underbrace{G^0 \Delta X}_{\text{V}} + \underbrace{\Delta G X^1}_{\text{VI}} \quad (6)$$

onde $\Delta Q^* = \Delta Q - G^0 \Delta S^d - \Delta G S^{d1}$. Além disso, a parcela de interacção IV será distribuída pelas parcelas II e III na proporção da importância relativa de cada uma destas últimas, fazendo assim desaparecer o efeito da interacção na apresentação final dos cálculos.

Os dados necessários à aplicação da expressão (5) são os fornecidos pelos sistemas de matrizes *input-output*. No caso de Portugal utilizaram-se as matrizes de 1964, 1970 e 1974 para 20 ramos do GEBEI (a publicar). Não foi possível trabalhar também com a matriz de 1959 por os sistemas de preços serem diferentes (preços no utilizador para 1959; preços no

⁵ A decomposição baseia-se em que $G^1 = G^0 + \Delta G$, $H^1 = H^0 + \Delta H$, etc.

⁶ A expressão (5) é apenas uma das formas de agregar as muitas parcelas da decomposição de Q . Procurou-se aqui reduzir ao mínimo os termos de interacção.

produtor nas restantes matrizes) e por existir na matriz de 1959 uma linha e uma coluna de dados «não ventilados». Por outro lado, teria sido preferível utilizar dados a um nível bastante mais desagregado, mas, devido às dificuldades de compatibilização de matrizes elaboradas de formas diferentes, os dados do GEBEI dividem o sistema produtivo nacional em apenas 20 ramos. Note-se também que, dada a precariedade do sistema estatístico de base e das estimativas necessárias à elaboração de matrizes, os respectivos dados não podem ser considerados de total confiança e os resultados obtidos terão de ser interpretados com cautela. Finalmente, o exercício é feito a preços correntes, porque a informação estatística não está disponível a preços constantes. Os resultados reflectirão assim não só a evolução do volume físico da produção nacional, importações e exportações, mas também as alterações nos preços relativos dos bens e serviços e dos diferenciais de preços entre os bens de produção nacional e os bens similares importados. Deste facto não resulta grande inconveniente na medida em que, visto do lado da procura, o que importa estudar é a forma como os mercados para cada tipo de produto se repartem entre produtores nacionais e produtores estrangeiros. Se, num exemplo extremo, os volumes físicos transaccionados não variarem, mas os preços dos bens nacionais aumentarem relativamente aos dos importados, haverá substituição de importações positiva a preços correntes e substituição de importações nula a preços constantes. Parece preferível utilizar preços correntes porque o resultado obtido reflecte algo de relevante: o facto de, no exemplo dado, a parcela das receitas totais de venda de certo produto que reverte a favor dos produtores nacionais ter aumentado.

1.2 CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO NO PERÍODO DE 1960-74: ANÁLISE DAS FONTES DE VARIAÇÃO DA PROCURA

A aplicação da metodologia atrás descrita conduz à obtenção do montante das contribuições de cada fonte de variação de procura para o crescimento da produção de cada sector e, somando os sectores, para o total de economia e para o conjunto das indústrias transformadoras. Calculando as percentagens em linha (isto é, para cada sector a soma das contribuições perfaz 100 %), obtém-se o quadro n.º 1.

O papel das exportações, que fora já importante no período de 1964-70, tornou-se particularmente significativo em 1970-74. Ao nível de toda a economia, a contribuição das exportações passou de 17 % para 26 %, mas, ao nível da indústria transformadora, tal contribuição passou de 30 % para 43 %. Estes últimos números mostram que a produção para exportação teve papel muito importante no crescimento industrial acelerado que caracterizou grande parte dos anos 60 e princípio dos anos 70. Olhando para os dados por sectores, verifica-se que, em 1964-70, os ramos produtivos em que as exportações absorveram uma parcela particularmente elevada do aumento da produção foram pasta e papel (basicamente pasta para papel), construção e reparação naval (reparações na Lisnave), têxteis e derivados do petróleo. Em 1970-74 juntam-se a estes sectores os seguintes: vestuário, calçado e curtumes e produtos químicos. Além disso, a contribuição percentual das exportações é, em qualquer destes casos, superior em 1970-74 à do período anterior.

A contribuição da substituição de importação foi positiva em 1964-70, mas substancialmente negativa em 1970-74. Para o crescimento do total

Principais fontes de variação de procura: suas contribuições para a variação do valor bruto da produção de cada sector (percentagens)

[QUADRO N.º 1]

Sectores	1964-70					1970-74				
	PF (1)	SII (2)	SIF (3)	E (4)	SIE (5)	PF (6)	SII (7)	SIF (8)	E (9)	SIE (10)
1 — Agricultura e pescas	66,4	16,6	— 2,2	17,1	2,1	115,5	— 18,5	— 16,8	22,8	— 2,9
2 — Indústrias extractivas	161,6	— 227,3	— 9,9	262,7	— 87,1	61,1	5,1	— 1,8	33,5	2,1
3 — Alimentação, bebidas e tabaco	71,8	4,9	1,4	21,0	0,9	125,5	— 26,0	— 14,5	19,8	— 4,7
4 — Têxteis	— 85,4	99,6	— 1,1	54,4	32,5	53,1	— 30,6	— 7,7	116,3	— 31,0
5 — Vestuário, calçado e curtumes	83,5	— 4,7	— 2,3	25,2	— 1,7	44,1	— 13,3	— 17,3	89,1	— 2,6
6 — Madeira, cortiça e mobiliário	85,6	— 21,3	— 3,8	39,9	— 0,4	70,9	— 35,2	— 6,7	83,7	— 12,7
7 — Pasta e papel	7,3	28,6	— 5,6	73,6	— 4,0	58,8	— 25,4	— 0,7	72,5	— 5,1
8 — Indústrias químicas	47,5	17,9	— 4,1	30,4	8,3	125,6	— 73,4	— 4,9	86,0	— 33,3
9 — Derivados do petróleo e carvão	45,4	8,7	— 2,8	48,1	0,6	58,4	21,2	— 1,2	15,2	6,4
10 — Produtos minerais não metálicos	29,9	48,0	— 3,1	22,6	2,6	129,7	— 39,5	— 2,6	13,4	— 1,0
11 — Metalurgia de base	122,3	— 56,8	— 3,5	30,7	7,3	144,9	— 62,0	— 13,1	39,0	— 8,9
12 — Máquinas e material de transporte	55,1	21,9	— 1,0	19,4	4,6	114,3	— 20,4	— 9,9	21,7	— 5,7
13 — Construção e reparação naval	27,2	14,4	— 15,4	72,6	1,2	56,4	— 39,8	— 11,6	103,0	— 8,0
14 — Transformadoras diversas	38,4	39,7	— 8,2	22,3	7,8	88,0	— 7,2	4,5	16,7	— 2,0
15 — Electricidade, gás e água	62,0	19,5	— 0,9	8,7	10,6	150,2	— 65,7	— 4,8	40,9	— 20,7
16 — Construção civil e obras públicas	112,2	— 12,6	— 0,1	0,3	0,1	98,7	1,0	— 0,1	0,3	0,1
17 — Comércio	146,0	— 27,9	— 2,1	— 12,8	— 3,2	105,9	— 10,4	— 2,2	9,4	— 2,7
18 — Transportes e comunicações	100,0	— 0,3	— 3,0	2,1	1,3	90,0	— 11,5	2,7	20,8	— 2,1
19 — Outros serviços	74,3	21,0	— 0,2	0,3	4,7	109,3	— 12,0	— 1,2	6,4	— 2,5
20 — Governo	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total da economia	67,7	13,3	— 1,7	17,1	3,6	101,8	— 17,0	— 5,8	26,1	— 5,0
Indústria transformadora	49,5	18,2	— 2,2	29,6	4,9	97,5	— 24,5	— 8,3	43,4	— 8,1

PF = Contribuição da variação da procura final interna.

SII = Contribuição da substituição de importações ao nível da procura intermédia interna.

SIF = Contribuição da substituição de importações ao nível da procura final interna.

E = Contribuição do aumento das exportações.

SIE = Contribuição da substituição de importações na produção de bens de exportação.

Para método de cálculo ver texto e expressão (6).

Fontes: calculado a partir de GEBEI, matrizes 20 × 20 para 1959, 1964, 1970 e 1974 (a publicar).

da produção bruta, a substituição de importações contribuiu ⁷ com 15 % no período de 1964-70 e com -28 % em 1970-74; para a indústria transformadora, os números correspondentes foram 21 % e -41 %. A substituição de importações ao nível da procura final foi negativa (embora reduzida) em ambos os períodos. Foi ao nível da procura intermédia, isto é, *inputs* quer para produtos destinados a consumo doméstico, quer para artigos destinados à exportação, que se passou de uma situação de substituição de importações positiva, embora não muito importante, para uma situação de forte aumento de penetração das importações, assim determinando o sinal de contribuição total da substituição de importações em cada um dos períodos. Vendo os dados desagregados por sectores, e deixando de lado as extractivas, a indústria não transformadora e os serviços ⁸, verifica-se que a penetração das importações de bens acabados (SIF) aumentou em ambos os períodos, principalmente no último. Mas, ao nível intermédio (SII e SIE), em 1964-70 apenas dois sectores (metalurgia de base e madeira, cortiça e mobiliário) apresentam substituição de importações negativa e elevada, enquanto em 1970-74 praticamente todos os sectores (a excepção é derivados de petróleo e do carvão) exibem substituição de importações negativa, em muitos casos substancial. Isto é, o movimento de substituição de importações de positiva em 1964-70 para negativa em 1970-74 não foi um fenómeno restrito a alguns sectores que, pela sua importância, tivessem determinado os resultados de conjunto — foi antes um fenómeno generalizado a todos os ramos da economia, pelo menos ao nível de desagregação das matrizes 20 × 20.

Como foi referido em 1.1, parece normal que, durante a fase de crescimento acelerado em Portugal nos anos de 1960-74, a substituição de importações ao nível final tenha sido negativa e o que quase surpreende é que, apesar de negativa, tenha sido tão reduzida. Mas a forte deterioração de posição da produção interna nos mercados de produtos intermédios é mais preocupante e sugere (embora uma análise mais aprofundada seja necessária) que foram desaproveitadas possibilidades de adensamento da malha industrial, sendo o aumento da produção nacional e das exportações em larga medida dependente de *inputs* importados. Esta situação poderá ser sinal tanto de debilidade estrutural do aparelho industrial como de especialização muito acentuada, como se discutirá mais adiante.

O aumento das vendas dos produtores nacionais no mercado interno é função do aumento do próprio mercado interno e da variação da quota-parte dos produtores nacionais nesse mercado. Daí que a contribuição da variação na procura final interna seja em parte complementar da substituição de importações. Por isso, em 1964-70, quando a substituição de importações foi de sinal positivo, o papel do mercado interno foi bastante mais reduzido do que em 1970-74, quando a substituição de importações foi negativa. Em qualquer dos casos, no entanto, o papel do crescimento do mercado interno foi substancialmente maior do que o de qualquer das outras fontes de aumento da procura, nomeadamente as exportações.

⁷ Trata-se aqui da soma das contribuições das várias formas de substituição das importações (SII + SIF + SIE).

⁸ Nestes sectores, a substituição de importações tem menos significado, no primeiro caso porque os recursos naturais são reduzidos, no segundo porque se trata de actividades pouco susceptíveis de troca internacional e no terceiro porque são ramos complementares de actividades produtivas materiais.

Como já foi referido atrás, a substituição de importações, positiva em 1964-70 e negativa em 1970-74, foi fenómeno característico de quase todos os 20 sectores analisados. Importa, no entanto, ver se a contribuição de alguns sectores não terá sido dominante. É o que se pode analisar no quadro n.º 2, em que, para cada fonte de variação de procura, a contri-

Principais fontes de variação da procura: suas contribuições para a variação do valor bruto da produção em percentagem do total para a indústria transformadora

[QUADRO N.º 2]

Sectores	1964-70			1970-74		
	PF	SI	E	PF	SI	E
3 — Alimentação, bebidas e tabaco ...	28,6	6,8	14,0	24,2	- 20,8	8,6
4 — Têxteis	- 13,6	49,5	14,5	4,4	- 13,6	21,5
5 — Vestuário, calçado e curtumes ...	27,4	- 6,8	13,9	2,5	- 4,5	11,3
6 — Madeira, cortiça e mobiliário ...	5,9	- 4,2	4,6	3,7	- 6,7	9,7
7 — Pasta e papel ...	0,6	3,5	9,6	2,2	- 2,8	6,1
8 — Indústrias químicas ..	8,8	9,7	9,4	7,9	- 16,8	12,2
9 — Derivados do petróleo e do carvão	2,4	0,8	4,3	5,0	- 5,3	2,9
10 — Produtos minerais não metálicos ...	2,1	7,9	2,6	5,7	- 4,5	1,3
11 — Metalurgia de base ...	6,3	- 6,5	2,6	5,1	- 7,1	3,1
12 — Máquinas e material de transporte	26,1	28,6	15,3	31,0	- 23,3	13,3
13 — Construção e reparação naval ...	1,1	0,0	4,8	1,7	- 4,3	7,1
14 — Transformadoras diversas ...	4,4	10,7	4,3	6,7	- 0,8	2,8
Total da indústria transformadora ..	100,0	100,0	100,0	100,0	- 100,0	100,0

SI = Contribuição de todas as formas de substituição de importações (SII, SIF e SIE).
Restantes siglas: ver quadro n.º 1.

Fontes: as mesmas que as do quadro n.º 1.

buição dos vários sectores é expressa em percentagem da contribuição total (percentagens em coluna). Apresentam-se apenas os dados referentes à indústria transformadora, não só por ser o sector em que as trocas comerciais têm maior importância, mas também por o sector agrícola ter sido analisado noutro artigo⁹. O que se verifica em relação à substituição de importações é que, em 1964-70, a sua magnitude foi dominante em três sectores (têxteis, máquinas e material de transporte e transformadoras diversas) que representam 89 % de contribuição positiva desta fonte de procura para o aumento de produção bruta. Também muito concentrada num número restrito de sectores (alimentação, bebidas e tabacos; têxteis; indústrias químicas; e máquinas e material de transporte) é a influência do aumento de penetração das importações em 1970-74. No que diz respeito às exportações, embora estas tenham aumentado em todos os sectores, um número restrito de sectores representam uma percentagem importante de contribuição desta fonte de procura: alimentação, bebidas e tabaco, têxteis, vestuário, calçado e curtumes, e máquinas e material de transporte - 58 % em 1964-70; têxteis, vestuário, calçado e curtumes, químicas,

⁹ Cf. Rocha (1979)

e máquinas e material de transporte, - 58 % em 1970-74. Isto é, embora o aumento rápido das exportações e a substituição de importações positiva em 1964-70 e negativa em 1970-74 tenham sido características comuns a quase todos os ramos da economia, a contribuição de um número restrito de ramos foi, apesar de tudo, predominante.

Os dados já analisados mostram claramente que o aumento da especialização do aparelho produtivo nacional no contexto do comércio internacional foi elemento fundamental da dinâmica de crescimento no período de 1964-74. Resta saber se a esta evolução correspondeu ou não um esforço da capacidade da produção nacional para, directa ou indirectamente, satisfazer a procura nacional. Para este efeito, os indicadores acima utilizados são pouco úteis, porque consideram, de um lado, as exportações e, do outro, as importações, não relacionando os dois fenómenos. Ora as importações são, na prática, bens e serviços que se obtêm por troca por outros que constituem as exportações: a produção nacional satisfaz as necessidades da procura nacional de uma forma directa, vendendo os seus produtos no mercado interno, e de uma forma indirecta, fazendo exportações que permitem obter outros bens e serviços. Por isso, o indicador mais apropriado é o índice de dependência externa $(M - X)/(Q + M - X)$, que relaciona a importação líquida (importação-exportação) com a magnitude do mercado interno $(Q + M - X)$. Os valores apresentados por tal indicador nos anos de 1964, 1970 e 1974, para o total da economia e para a indústria transformadora, constam do quadro n.º 3. Aí se pode verificar que as importações de bens e serviços excederam sempre as exportações (o sinal é sempre positivo) e que, para o total da economia, a quota-parte do mercado interno satisfeita directa e indirectamente pela produção nacional diminuiu (visto que a quota-parte satisfeita por importações líquidas aumentou). A evolução para a indústria transformadora foi favorável entre 1964 e 1970 (o grau de dependência externa diminuiu), mas a situação deteriorou-se bastante entre 1970 e 1974, apresentando o indicador usado valor mesmo superior ao de 1964. Estes factos parecem indicar que houve um aumento da debilidade do aparelho produtivo nacional, visto que aumentou a dependência do consumo e investimento internos em relação à importação líquida.

Grau de dependência externa (percentagens)

[QUADRO N.º 3]

	1964	1970	1974
Total da economia	3,3	3,8	8,0
Indústria transformadora	6,6	4,5	8,6

Nota — O indicador da dependência externa usado é $(M - X)/(Q + M - X)$.

Fontes: as mesmas que as do quadro n.º 1.

Note-se que esta análise pode ser enganadora em relação a uma periodização realista da evolução da economia portuguesa. Os anos de 1964, 1970 e 1974 foram adoptados por absoluta falta de dados suficientes para outras datas. É, no entanto, natural que a substituição de importações tenha também sido positiva nos anos anteriores a 1964 e que o aumento

notório da penetração das importações tenha começado antes de 1970. Além disso, o já citado estudo de Rodrigues, Ribeiro e Fernandes (1977) acentua o papel do investimento estrangeiro no relativo *boom* exportador da segunda metade da década de 60. Parece então plausível afirmar que o período de 1960 até finais da década foi caracterizado por aumento rápido das exportações, substituição de importações positiva (determinada pela substituição de importações ao nível da procura intermédia) e relativa estabilidade (melhoria, até, no caso da indústria transformadora no seu conjunto) da capacidade da produção nacional para fazer face, directa e indirectamente, à procura interna; enquanto o período dos fins dos anos 60 até 1974 foi caracterizado por substancial aumento do grau de especialização para comércio internacional, com ainda maior importância da expansão das exportações (em parte ligada a investimento estrangeiro para exportação), forte aumento da penetração das importações e deterioração da capacidade dos produtores nacionais para satisfazerem o mercado interno.

2. ALGUNS FACTORES EXPLICATIVOS DA EVOLUÇÃO DA ECONOMIA PORTUGUESA NO PERÍODO DE 1960-74

2.1 ESPECIALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO

O facto de o crescimento económico rápido em Portugal, nos anos de 1960-74, ter estado ligado ao aumento do grau de abertura ao exterior e à especialização no quadro da divisão internacional do trabalho levanta o problema de saber que estratégia de crescimento económico é mais eficiente, em termos de proporcionar crescimento económico mais rápido e sustentado: a estratégia extrovertida e livre-cambista ou a estratégia introvertida e proteccionista? A polémica entre as correntes de pensamento ligadas a estas duas estratégias é antiga na literatura económica e está longe de ter terminado.

Muito resumidamente, os livre-cambistas defendem que a especialização baseada na exploração das vantagens comparativas ao nível internacional proporciona ganhos de curto prazo — utilização eficiente dos recursos no quadro das leis de mercado livre e aumento do rendimento real — e ganhos a médio e longo prazo — maior rendimento disponível permite mais elevada capacidade de poupança e investimento. Os proteccionistas, embora não contestem a possibilidade de se verificarem ganhos de curto prazo, pensam que, a longo prazo, a especialização tem consequências negativas para os países menos desenvolvidos: estes tendem a especializar-se nas exportações de recursos naturais e/ou bens de tecnologia pouco sofisticada e trabalho-intensiva, aumentando, assim, a sua dependência em relação aos países desenvolvidos, diminuindo as possibilidades de desenvolvimento industrial e tecnológico e perpetuando o subdesenvolvimento¹⁰. Estas duas correntes têm sido alternadamente predominantes na literatura económica, em larga medida em ligação com a orientação da política económica nos países do Terceiro Mundo. No pós-guerra tiveram particular importância as experiências de crescimento introvertido e proteccionista na América Latina,

¹⁰ Para uma discussão destes tópicos cf., por exemplo, Palloix (1969).

cujas racionalização e justificação foram largamente divulgadas pelos economistas estruturalistas e pela CEPAL (Comissão Económica para a América Latina da ONU). O modelo exportador e extrovertido, embora aplicado em vários países de muito incipiente desenvolvimento económico da Ásia e da África, encontrou, nessa altura, eco mais reduzido na literatura. A partir de meados da década de 60, perante o aparente esgotamento das experiências de crescimento proteccionista e de substituição de importações (ou falhanço desse modelo, na visão dos seus opositores), foram tomando cada vez maior importância as correntes livre-cambistas, apoiadas nos estudos e propostas de organismos como a OCDE e o Banco Mundial e de grande número de professores universitários e consultores de desenvolvimento e acompanhadas tanto pela inversão de políticas económicas no sentido de uma maior extroversão em vários países latino-americanos como pelo crescimento rápido de alguns países exportadores da Ásia. Actualmente, a orientação livre-cambista para o desenvolvimento do Terceiro Mundo é largamente predominante, embora a visão oposta subsista, aparecendo sob novas formas nas propostas de desenvolvimento colectivo autocentrado veiculadas basicamente pela CNUCED (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento), que, no entanto, não tem tido até agora grande concretização ao nível de realizações concretas e aplicações práticas.

É certo que os livre-cambistas dispõem de argumentos fortes quando criticam as ineficiências e distorções no funcionamento do sistema económico que têm caracterizado o crescimento segundo o modelo proteccionista¹¹. Mas a isto pode-se contrapor que foi com uma orientação basicamente introvertida que vários países do Terceiro Mundo (México, Brasil, Argentina, Chile, Índia) atingiram considerável desenvolvimento industrial e tecnológico. Na verdade, ao nível teórico, a questão-chave é a de saber se a exploração de vantagens comparativas estáticas, de curto prazo, se converte ou não em vantagem comparativa dinâmica, de longo prazo, capaz de proporcionar crescimento não só rápido, mas também sustentado. A este respeito, os livre-cambistas respondem afirmativamente, não só porque se evitam ineficiências e distorções, mas também porque ao aumento rápido de rendimento corresponde um aumento da capacidade de investimento e transformação estrutural da economia. Mas é igualmente plausível afirmar que a especialização acarreta consequências que prejudicam as possibilidades de crescimento a longo prazo. Do lado da procura, os produtos transformados¹² em que os países do Terceiro Mundo tendem a especializar-se apresentam frequentemente reduzidas elasticidades-rendimento da procura nos grandes centros de consumo (os países desenvolvidos), pelo que as perspectivas de crescimento rápido das exportações no futuro são pouco favoráveis. Do lado da oferta, a especialização pode trazer dificuldades (ao nível de elevados custos económicos e sociais) de adaptação à evolução das correntes de comércio internacional e de divisão internacional do trabalho. Acresce o facto de muitos produtos relevantes do ponto de vista do comércio internacional serem produzidos em ligação com solicitações de mercado dos países desenvolvidos e com as tecnologias

¹¹ Cf. a referência clássica: Little, Scitovsky e Scott (1970).

¹² A exportação de recursos naturais não transformados favorece mais a criação de economias de enclave do que a transformação estrutural da economia.

próprias destes países¹³, estando os países menos desenvolvidos em situação desfavorável, quer devido à reduzida dimensão e sofisticação dos seus mercados internos, quer devido à sua fraca capacidade de inovação tecnológica e de intervenção comercial junto dos consumidores nos países desenvolvidos.

Mas, se a discussão ao nível teórico é inconclusiva, poder-se-ia pensar que os estudos empíricos comparativos de países que seguiram uma via extrovertida com os que adoptaram uma via introvertida permitiriam clarificar a questão. Tal, no entanto, não parece ser o caso. Abundam os trabalhos de investigação de orientação livre-cambista que criticam o modelo proteccionista aplicado em vários países do Terceiro Mundo e que procuram realçar os sucessos de países exportadores, como os novos países industrializados da Ásia ou os países desenvolvidos mais abertos ao exterior, como a Holanda, a Noruega ou a Dinamarca¹⁴. É menos frequente a literatura de crítica ao modelo de promoção das exportações¹⁵, mas um estudo recente de Vivo e Pivetti (1980) sobre a Itália permite ilustrar bem a dificuldade de chegar a conclusões definitivas.

No artigo referido, Vivo e Pivetti criticam o aumento do grau de especialização para o comércio externo que caracterizou o crescimento económico italiano nos anos 60 e princípio dos anos 70 e defendem que uma via mais voltada para a produção nacional destinada ao mercado interno teria proporcionado crescimento mais rápido (assim como menor desemprego), dentro dos limites impostos pela necessidade de equilíbrio da balança de pagamentos. Os autores partem da ideia de que, dada a taxa de crescimento das receitas em divisas¹⁶, e havendo tendência para a existência de excedentes nos pagamentos externos, há duas estratégias possíveis para evitar a acumulação de excedentes cada vez maiores da balança de pagamentos: estratégia A, que consiste em manter constante a relação importações/procura final interna e provocar o crescimento rápido da produção necessário para aumentar convenientemente o montante global das importações; estratégia B, que consiste em manter um diferencial entre o ritmo de crescimento das receitas em divisas e o ritmo de expansão da procura final interna, permitindo-se o crescimento rápido das importações através do aumento da relação importações/procura final interna. Os autores apoiam-se nos dados dos quadros n.ºs 4 e 5 para mostrar que a Itália, no período de 1960-73, seguiu a estratégia B: dos países comparados nesses quadros, a Itália é aquele em que a taxa de crescimento médio das exportações excedeu mais a taxa de crescimento médio da procura final interna¹⁷ (quadro n.º 4) e em que o aumento

¹³ Vide a teoria do comércio internacional de Linder (1961) e a teoria do ciclo do produto de Vernon (1966).

¹⁴ Cf., entre outros, Bhagwati (1978), Krueger (1978), Little, Scitovsky e Scott (1970) e a abundante bibliografia da autoria de Balassa, como, por exemplo, Balassa (1969, 1978 e 1979) e Balassa *et al.* (1971).

¹⁵ Uma obra recente, mas isolada, é Griffin (1978).

¹⁶ Vivo e Pivetti consideram apenas a taxa de crescimento das exportações, mas, para países em que outras receitas em divisas (por exemplo, remessas de emigrantes, como em Portugal) são relevantes, parece mais correcto considerar o caso geral do crescimento das entradas de moedas estrangeiras.

¹⁷ Embora de forma pouco rigorosa, pode-se dizer que, admitindo equilíbrio da balança de operações comerciais, a procura final doméstica é igual ao produto nacional bruto, pelo que a sua taxa de crescimento é um indicador do ritmo de expansão da economia.

de penetração das importações foi o segundo mais elevado (quadro n.º 5). Dentro deste contexto, os autores defendem que o crescimento da economia (ou, nos termos do quadro n.º 4, o crescimento da procura final interna) poderia ter sido mais acelerado se o aumento do conteúdo em importações da procura final italiana não tivesse sido tão elevado, isto é, se o substancial aumento de importações tivesse sido substituído (pelo menos em parte) por produção nacional.

Diferencial, em percentagem, entre a taxa de crescimento médio das exportações (bens e serviços) e a taxa de crescimento médio da procura final interna em seis países industrializados em 1963-73 (preços de 1970)

[QUADRO N.º 4]

Taxa média de crescimento	Itália	Alemanha Federal	França	Reino Unido	EUA	Japão
Procura de exportações (r_x)	11,1	10,4	11,9	5,9	6,9	15,0
Procura final interna (r_p) ..	4,4	4,4	5,6	3,1	4,5	10,1
Diferencial: $\frac{r_x - r_p}{r_p} \times 100$..	152	136	112	90	53	48

Fontes: calculado a partir de dados das Eurostat, reproduzido de Vivo e Pivetti (1980, p. 3).

Relação importações (bens e serviços)/procura final interna em seis países industrializados: 1960, 1970, 1973 (preços de 1970)

[QUADRO N.º 5]

Países	1960	1970	1973	Variações percentuais		
				1960-70	1960-73	1960-73
Itália	9,7	15,5	17,2	59,8	11,0	77,3
Alemanha Federal	10,2	15,6	17,2	52,9	10,3	68,6
França	8,8	13,8	16,7	56,8	21,0	89,8
Reino Unido	16,2	17,7	20,7	9,3	16,9	27,8
EUA	3,3	4,6	5,3	39,4	15,2	60,6
Japão	6,6	9,2	9,6	39,4	4,3	45,4

Fontes: as mesmas que as do quadro n.º 4.

No entanto, esta forma de apreciar o problema é incorrecta. O que os livre-cambistas argumentariam é que a taxa de crescimento das exportações não é uma variável independente, mas, antes pelo contrário, é função do modelo de crescimento adoptado. A expansão das exportações italianas foi rápida (11,1 % ao ano, em média, no período de 1963-73) porque a estratégia seguida foi a de extroversão e especialização para o comércio internacional. No caso de uma estratégia mais introvertida, o crescimento das exportações teria sido bastante menor, resultando numa expansão da economia porventura menor do que se tivesse havido especialização. Além disso, todos os países que registaram um aumento notório da relação

importações/procura final interna apresentam um crescimento económico relativamente rápido.

Os dois exemplos de países que seguiram uma via aproximada da estratégia A são o Japão e o Reino Unido. No primeiro caso, os resultados em termos de crescimento económico foram notáveis, mas o modelo económico e social do Japão não parece ser de fácil transposição para os restantes países industrializados ou semi-industrializados. O sucesso do exemplo japonês de aplicação da estratégia A é, no entanto, contrabalançado pelo relativo insucesso inglês, embora, neste caso, a perda do poderio colonial e o menor grau de reconstrução do aparelho industrial no pós-guerra tornem a comparação difícil.

A dificuldade deste estudo, como da generalidade dos estudos afins, reside no facto de não se poder estimar, com o mínimo de segurança, a evolução dos principais parâmetros económicos caso uma estratégia diferente tivesse sido seguida¹⁸. Daí que também ao nível empírico não nos pareça possível chegar a conclusões definitivas.

Mas, se a literatura teórica e os estudos empíricos não permitem afirmar com segurança que, no caso de Portugal, uma estratégia baseada na pro-

Balança básica e total das reservas em 1964-73
(10⁹ dólares dos EUA)

[QUADRO N.º 6]

	Portugal metropolitano — Balança básica (1)	Zona escudo — Total das reservas (2)
1964	61,8	—
1965	40,6	938
1966	145,9	1077
1967	251,3	1234
1968	171,3	1363
1969	172,7	1445
1970	143,8	1504
1971	241,8	1945
1972	337,9	2312
1973	205,4	2839

Nota — Balança básica = balança das transacções correntes + balança das operações de capital a médio e longo prazo. A balança básica para Portugal metropolitano foi calculada conjugando os dados das balanças de pagamentos da zona escudo com as balanças de transacções entre Portugal e as ex-colónias, cujos dados são publicados pelo Banco de Portugal apenas para 1964 e anos seguintes (há, no entanto, alguns problemas de comparabilidade, porque a balança da zona escudo é contabilizada numa base de transacções e a das relações Portugal-ex-colónias numa base de liquidações).

Fontes: coluna (1), Banco de Portugal, *Relatório do Conselho de Administração*, vários anos, e International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, vários anos (para as taxas de conversão de escudos em dólares dos EUA); coluna (2), International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, vários anos.

¹⁸ Um exemplo actual em que, apesar da abundância dos dados estatísticos e da sofisticação dos métodos de modelização da economia, os especialistas não chegam a acordo sobre os possíveis efeitos da introdução de controlos selectivos das importações é a polémica levantada pelas propostas do Cambridge Economic Policy Group para Inglaterra. [Cf. CEPG (vários números) e Corden, Little e Scott (1975).]

dução nacional para o mercado interno e para substituição de importações teria sido mais eficiente — em termos de proporcionar crescimento rápido e sustentado —, a verdade é que, em termos de equilíbrio da balança de pagamentos, houve margem para uma expansão mais rápida da economia. O quadro n.º 6 apresenta dados sobre a balança básica de pagamentos e as reservas de ouro e divisas de Portugal metropolitano e da zona escudo, respectivamente, e mostra que houve persistentes excedentes da balança básica e regular aumento do montante total das reservas. Dentro da via de especialização adoptada por Portugal, seria normal que a uma taxa de crescimento da economia mais elevada correspondesse uma mais rápida expansão das importações. Esta, no entanto, seria comportável até ao ponto em que desaparecessem os excedentes crónicos da balança de pagamentos, ou em que já se tornasse muito oneroso financiar os défices por recurso a empréstimos no mercado internacional de capitais. Não tendo sido isto o que se passou, fica confirmado que o crescimento podia ter sido mais acelerado, mesmo dentro da via de especialização adoptada.

2.2 PAPEL DA POLÍTICA CAMBIAL

Viu-se atrás que, embora o crescimento das exportações tenha tido papel de relevo no crescimento económico português a partir de 1959-60 — e mais notoriamente a partir do final da década de 60 —, a verdade é que o acréscimo de exportações não compensou totalmente a expansão das importações, tendo diminuído a capacidade de produção nacional para, directa e indirectamente, satisfazer a procura interna. As causas desta evolução devem ser procuradas ao nível da estrutura económica e social do País e ao nível das políticas que actuaram sobre essa estrutura. Trata-se de um assunto muito vasto, cujo estudo aprofundado está largamente por fazer. Tópicos importantes a considerar seriam:

- a) Ao nível da estrutura económico-social do País: a incipiente industrialização, as possibilidades de utilização dos recursos disponíveis, as possibilidades de especialização no quadro do comércio internacional, a orientação político-económica dos grupos sociais mais relevantes, o papel e a situação de forças económicas externas, etc.;
- b) Ao nível das políticas que favoreceram o aumento do grau de abertura ao exterior: a adesão à EFTA e o acordo com a CEE, a tentativa de atrair investimentos estrangeiros e o Código dos Investimentos Estrangeiros, as políticas de promoção de exportações, etc.;
- c) Ao nível das políticas que condicionaram a estruturação do aparelho produtivo: o condicionamento industrial, o protecçãoismo aduaneiro, as políticas de compressão salarial e de contenção do consumo privado, o apoio estatal aos projectos dos grandes grupos económicos, etc.

Neste artigo far-se-á apenas uma primeira abordagem dum importante instrumento da política económica que deve ter tido larga influência na evolução recente da economia portuguesa, mas que, no entanto, é quase sempre negligenciado nos estudos da especialidade: a política cambial.

A importância da taxa de câmbio (e das políticas que regem a sua fixação) deriva de facto de ela ser a variável económica que representa

a necessidade de equilíbrio externo do conjunto da economia junto dos mecanismos que determinam o montante e a orientação dos fluxos do comércio externo de bens e serviços. Ao nível teórico, a taxa de câmbio é o elo de ligação entre a teoria do comércio internacional e a teoria da balança de pagamentos.

No domínio do comércio internacional, os países podem especializar-se nos produtos (ou serviços) cujo preço no mercado internacional — convertido em moeda nacional — permita uma remuneração satisfatória — em termos nacionais — dos factores de produção. Reciprocamente, será vantajoso importar apenas aqueles produtos cujo preço em moeda nacional ¹⁹ não é superior ao que vigoraria caso fossem produzidos localmente. Obviamente, o elemento fundamental na determinação dos bens e serviços que poderão ser objecto de transacções comerciais com o estrangeiro é a taxa de conversão da moeda nacional em moeda estrangeira, isto é, a taxa de câmbio. Do ponto de vista das transacções comerciais dum país com o estrangeiro, a taxa de câmbio «ideal» seria a que permitisse a igualdade do valor das importações e das exportações. Uma taxa de câmbio mais elevada conduziria a um défice porque reduziria o leque de produtos exportáveis (assim como a sua procura no estrangeiro) e aumentaria o número e a quantidade dos bens a importar. E inversamente para uma taxa mais baixa.

Mas a taxa de câmbio é fixada, em função não apenas das transacções comerciais ²⁰, mas antes de todas as operações com o estrangeiro com expressão monetária. Do ponto de vista do conjunto das operações com o exterior, a taxa de câmbio «ideal» seria a que permitisse o equilíbrio da balança de pagamentos (não tem cabimento aqui discutir se este equilíbrio é o da balança básica, da balança das operações não monetárias ou da balança de liquidações oficiais). Em países com substanciais receitas em divisas que não venham de transacções comerciais podem sobrevir situações em que os elevados défices das transacções comerciais são compensados por essas outras receitas, mantendo-se, assim, o equilíbrio do conjunto das operações com o exterior. Este foi certamente o caso da economia portuguesa durante os anos 60 e princípio dos anos 70, período durante o qual as remessas de emigrantes (e, em menor grau, as entradas de capital para investimento directo estrangeiro) compensaram o substancial saldo negativo da balança comercial e, em geral, das transacções comerciais em bens e serviços ²¹. Foi esta situação que permitiu ao Governo Português conduzir uma política de moeda forte, baseada na manutenção da taxa de câmbio do escudo em relação às moedas dos principais países capitalistas desenvolvidos e na acumulação de reservas. O quadro n.º 7 mostra que houve entre 1960 e 1970 notável estabilidade do escudo em relação ao dólar dos EUA, seguida de valorização da moeda nacional perante o

¹⁹ Para simplificar pressupõe-se comércio internacional livre, abstraindo, portanto, de controlos cambiais ou protecção aduaneira.

²⁰ As transacções em bens e serviços são mais do que aquelas que se incluem na balança comercial (donde constam apenas as transacções em mercadorias) e menos do que as que compõem a balança das transacções correntes (onde estão também as rubricas de rendimentos de capitais e de transferências unilaterais, como, por exemplo, remessas de emigrantes e ajuda ao desenvolvimento de outros países).

²¹ Em relação ao turismo, cuja rubrica na balança de pagamentos tem tido saldo fortemente positivo, adoptou-se aqui a posição de o considerar como uma exportação de serviços.

**Taxa de câmbio do escudo em relação ao dólar dos EUA
(escudos por dólar)**

[QUADRO N.º 7]

Ano	Taxa de câmbio
1960	28,83
1961	28,80
1962	28,85
1963	28,89
1964	28,95
1965	28,83
1966	28,98
1967	28,86
1968	28,77
1969	28,65
1970	28,75
1971	27,56
1972	27,00
1973	25,84
1974	24,60

Nota — Taxas de câmbio de mercado no fim de cada período.

Fonte: International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, vários anos.

dólar aquando do enfraquecimento desta moeda ²². (Com respeito à balança básica e à acumulação de reservas cf. quadro n.º 6). Este é um caso típico de divergência entre a taxa de câmbio «ideal» do ponto de vista das transacções comerciais e a taxa de câmbio «ideal» do ponto de vista do conjunto da balança de pagamentos. Mais concretamente, a taxa de câmbio real — que permitiu, mais do que o equilíbrio da balança de pagamentos, a existência de pequenos, mas persistentes, excedentes — foi fixada a nível superior ao da taxa que seria «ideal» do ponto de vista estritamente das transacções comerciais. Quais as consequências deste facto sobre o processo de crescimento da economia portuguesa?

Deste facto derivaram certamente algumas consequências que se podem considerar negativas. Uma taxa de câmbio real «sobrevalorizada» em relação à taxa de câmbio que permitiria o equilíbrio das transacções comerciais é um factor dissuasor das exportações — na medida em que as torna mais caras nos mercados compradores — e incentivador das importações, porque se tornam mais acessíveis aos compradores nacionais e desencorajam a produção nacional de produtos competitivos. Isto pode constituir um elemento explicativo do fraco grau de substituição de importações durante parte da década de 60 e do forte aumento de penetração das importações a partir de finais da mesma década, assim como do facto de o aumento das exportações não ter sido suficiente para reforçar a posição da produção nacional perante as necessidades de consumo e investimento do País. A fonte básica de receitas em divisas que permitiu uma tal evolução foi o elevado e crescente montante das remessas de

²² Esta valorização do escudo em relação ao dólar foi, no entanto, inferior à de outras moedas fortes europeias e do iene japonês, o que se traduziu numa desvalorização, embora não muito grande, em relação a estas últimas.

emigrantes, um elemento que poucas relações tem com o funcionamento e o desenvolvimento do aparelho produtivo nacional²³. Daqui deriva um outro aspecto negativo: é que a constituição dum aparelho produtivo nacional forte, capaz de proporcionar o equilíbrio das transacções em bens e serviços, é garantia de continuada capacidade concorrencial, tanto no mercado interno como nos mercados externos, e de equilíbrio da balança de pagamentos no médio-longo prazo; mas, se, pelo contrário, o aparelho produtivo nacional for debilitado pela «sobrevalorização» (no sentido acima apontado) da taxa de câmbio, então o equilíbrio da balança de pagamentos fica dependente da evolução das remessas de emigrantes, as quais poderão ser instáveis por dependerem das necessidades em mão-de-obra e da fase do ciclo económico nos países de acolhimento, assim como do grau de integração dos emigrantes nesses países²⁴.

A situação acima descrita pode também ter trazido algumas vantagens, embora reduzidas. A já referida «sobrevalorização» da moeda nacional acarreta um relativo «embaratecimento» das importações, nomeadamente das importações de matérias-primas e bens de equipamento necessários a um esforço de modernização e transformação do aparelho produtivo nacional. Mas uma boa parte desta vantagem é ilusória, porque os produtos acabados importados concorrenciais com os da produção nacional são «embaratecidos» na mesma proporção e os produtos exportados tornam-se «mais caros» também na mesma proporção. Além disso, a reduzida taxa de investimento em Portugal e o aumento do montante das reservas mostram que não houve verdadeiramente um esforço de investimento que aproveitasse totalmente a capacidade acrescida de financiamento de importações então disponível.

Parece, portanto, ser de admitir que a política cambial de escudo forte, permitida pela existência das remessas de emigrantes, foi um factor que condicionou negativamente o crescimento económico português no período de 1960-74 e que, sendo desfavorável ao progresso e consolidação do aparelho produtivo nacional, afectou também negativamente as possibilidades de crescimento nos anos seguintes²⁵.

²³ Ou, antes, as relações que tem são negativas, porque a emigração é, em grande parte, resultado do desemprego, subemprego e baixo nível de salários.

²⁴ A experiência recente, em anos de recessão na Europa, indica que, embora o número de emigrantes se tenha reduzido substancialmente, o montante médio enviado por cada um não foi muito afectado pela recessão. Mas, mesmo que a capacidade de absorção de mão-de-obra imigrada nos países de acolhimento não tivesse diminuído, a política de colmatar défices comerciais com remessas de emigrantes não seria sustentável a médio-longo prazo, porque tenderia a esgotar-se a reserva de mão-de-obra em Portugal, levando à estabilização dos quantitativos da emigração e das remessas. A menos, evidentemente, que se incentivasse rápido crescimento populacional para alimentar em permanência o fluxo emigratório.

²⁵ Note-se, de passagem, que existem semelhanças do caso português com o do Reino Unido e dos países exportadores de petróleo. A existência de Londres como grande centro financeiro internacional proporciona à economia inglesa uma importante fonte de divisas sem relação com as actividades de produção material e tem permitido uma política cambial que favoreceu a City, mas é por vezes acusada de ter debilitado a indústria. Quanto aos países exportadores de petróleo (entre os quais se conta actualmente o Reino Unido), um problema que se lhes põe é o de disporem de uma fonte de divisas abundante, mas esgotável, sendo que, entretanto, a elevada capacidade de importar não favorece espontaneamente o desenvolvimento da produção nacional.

3. CONCLUSÃO

A evolução da economia portuguesa no período de 1960-74 foi caracterizada pelo aumento do grau de abertura ao exterior e da especialização para os mercados externos. O aumento das exportações teve papel de relevo durante todo o período, especialmente ao nível da indústria transformadora, e mais acentuadamente a partir de finais da década de 60. A substituição de importações foi positiva, embora não muito grande, até finais dos anos 60, mas tornou-se fortemente negativa a partir daí. No conjunto do período, esta evolução saldou-se pela deterioração da capacidade do aparelho produtivo para, directa e indirectamente, satisfazer as necessidades de consumo e investimento do País. Este facto, associado ao forte aumento da penetração de importações de *inputs*, aponta para o insuficiente aproveitamento das possibilidades de adensamento da malha industrial e de consolidação do aparelho produtivo nacional.

A literatura teórica e empírica sobre os efeitos da especialização não permite afirmar com segurança que uma via de desenvolvimento menos extrovertida teria proporcionado crescimento mais acelerado. É, no entanto, possível concluir, a partir da existência de saldos positivos persistentes na balança básica e do aumento das reservas em divisas, que a expansão da produção poderia ter sido maior sem pôr em causa o equilíbrio dos pagamentos externos.

A política cambial portuguesa foi caracterizada pela defesa de um escudo forte, o que era possível por existirem fontes de receitas em divisas não directamente ligadas à produção de bens e serviços capazes de colmatar o défice das operações comerciais com o estrangeiro. A relativa «sobrevalorização» da moeda nacional (em comparação com a taxa de câmbio que permitiria o equilíbrio das transacções comerciais externas) que daí resultou constituiu factor favorável à penetração das importações e desfavorável ao aumento das exportações, tendo certamente contribuído para diminuir a capacidade concorrencial da produção nacional nos mercados interno e externo e para restringir a possibilidade de consolidação do aparelho produtivo nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Robert W. Bacon, «An extended measure of import substitution», in *Oxford Economic Papers*, vol. 31, n.º 2, Julho de 1979.
- Bela Balassa, *Development Strategies in Semi-industrial Countries*, Washington, IBRD, Economics Department Working Paper no. 34, 1969.
- *Export Incentives and Export Promotion in Developing Countries: a Comparative Analysis*, Washington, IBRD, World Bank reprint series no. 59, 1978.
- «Accounting for economic growth, the case of Norway», in *Oxford Economic Papers*, vol. 31, n.º 3, Novembro de 1979.
- Bela Balassa et al., *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore e Londres, John Hopkins Press, 1971.
- Banco de Portugal, *Relatório do Conselho de Administração*, Lisboa, vários anos.
- Jagdish N. Bhagwati, «Foreign trade regimes and economic development», in *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Massachusetts, Lippincott, Ballinger, 1978.
- CEPG (Cambridge Economic Policy Group), *Economic Policy Review*, Cambridge, Department of Applied Economics, vários números.
- Hollis B. Chenery, «Patterns of industrial growth», in *American Economic Review*, vol. 50, n.º 4, Setembro de 1960.

- William M. Corden, Ian M. D. Little e Maurice F. G. Scott, *Import Controls versus Devaluation and Britain's Economic Prospects*, Londres, Trade Policy Research Centre, Guest Paper no. 2, 1975.
- Padma Desai, «Alternative measures of import-substitutions», in *Oxford Economic Papers*, vol. 21, n.º 3, Novembro de 1969.
- Carlos Roma Fernandes e Pedro Álvares, *Portugal e o Mercado Comum*, Lisboa, Morais, 1972.
- George Fane, «Import-substitution and export-expansion: their measurement and an example of their application», in *Pakistan Development Review*, vol. 11, n.º 12, 1971.
- GEBEI, *Matrizes 20 x 20 para 1959, 1964, 1970 e 1974*, Lisboa, GEBEI, a publicar.
- Kieth Griffin, *International Inequality and National Poverty*, Nova Iorque, Holmes & Meier, 1978.
- Carlo Mario Guerri, «Una interpretazione analitica della 'import-substitution' italiana: 1965-74», in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, ano 58, Janeiro-Junho de 1979.
- Patrick Guillaumont, «Qu'est-ce que la substitution aux importations?», in *Revue d'Économie Politique*, ano 88, n.º 2, Março-Abril de 1978.
- International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Washington, vários anos.
- Anne O. Krueger, *Foreign Trade and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Lippincott, Balinger, 1978.
- S. B. Linder, *An Essay on Trade and Transformation*, Nova Iorque, John Wiley, 1961.
- Ian Little, Tibor Scitovsky e Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries, a Comparative Study*, Londres, Oxford University Press, 1970.
- Samuel A. Morley e Gordon W. Smith, «On the measurement of import-substitution», in *American Economic Review*, 1970.
- Christian Palloix, *Problèmes de Croissance en Économie Ouverte*, Paris, Maspero, 1969.
- Edgar Rocha, «Portugal, anos 60: crescimento económico acelerado e papel das relações com as colónias», in *Análise Social*, n.º 51, 1977.
- «Evolução do défice externo agrícola, particularmente no domínio alimentar», in *Análise Social*, n.º 60, 1979.
- Eduardo Ferro Rodrigues, José Félix Ribeiro e Lino Gomes Fernandes, *O Sector Exportador Português e a Internacionalização da Produção*, Lisboa, GEBEI, 1977.
- Maria Manuela Silva, «A política industrial em Portugal e os seus efeitos no emprego e na repartição do rendimento», in *Economia e Socialismo*, n.º 51, Julho de 1980.
- William Tyler, *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brasil*, Tübingen, Mohr (Kieler Studien 134), 1976, cap. III, pp. 67-81.
- Raymond Vernon, «International investment and international trade in the product cycle», in *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, n.º 2, Maio de 1966.
- Giancarlo de Vivo e Massimo Pivetti, «International integration and the balance of payments constraint: the case of Italy», in *Cambridge Journal of Economics*, vol. 4, n.º 4, Dezembro de 1980.