

PORTUGAL: POLITICA ECONOMICA DE LOS ULTIMOS AÑOS

En esta colaboración de **Fernando Gómez Avilés-Casco** y **Juan Pedro Marín Arrese** se analiza la política económica seguida por Portugal en los últimos años, prestando una atención especial a las rigideces que dificultan su manejo, y esbozando una breve panorámica de los principales problemas que afronta la economía junto a las posibles opciones para salir de la crisis. Se analiza asimismo la negociación de adhesión a las Comunidades Económicas Europeas actualmente en curso, destacando la problemática que subyace a la integración de un país como Portugal en un área económica de avanzado desarrollo.

INTRODUCCION

«**P**RODUCIR más para deber menos» fue la divisa bajo la cual afrontó el Partido Socialista Portugués la última lid electoral. Todo un síntoma de la preocupación que despierta en los sectores sociales, políticos y económicos la delicada situación que atraviesa nuestro vecino país. Más aún, la favorable acogida que ha dispensado el electorado a un mensaje de austeridad y sacrificio es la prueba más palpable del general convencimiento de que Portugal vive actualmente por encima de sus posibilidades. Una invitación al realismo se hace ahora más necesaria, si cabe, ante la agudización de los problemas suscitados por la crisis larvada que arrastra la economía y en cuya gestación cabe imputar un tanto de culpa apreciable a la política económica seguida en los últimos años, objeto de estudio en estas páginas.

En efecto, la política económi-

ca se viene articulando casi exclusivamente en torno al manejo de la demanda, modulándose en función de la evolución del sector exterior, dado el carácter inaplazable que revisten sus periódicas crisis. La estrategia queda resumida a grandes rasgos en la siguiente fórmula: reactivación siempre que lo permite la situación externa, estabilización cuando ésta deviene crítica. Ciertamente, la aplicación de una política de manejo de la demanda requiere unos mercados sensibles a los cambios de rumbo marcados por las autoridades, evitando así en lo posible la adopción de medidas demasiado drásticas, tanto por el efecto perturbador que las mismas ejercen, como por el peligro de acentuar los desequilibrios, dado el retraso, a veces considerable, con que se dejan sentir sus efectos. Nada de extraño tiene, por ello, que la economía portuguesa, caracterizada por una rigidez estructural agravada por la penuria de instrumentos flexibles a disposición de las autoridades, haya expe-

rimentado bruscos vaivenes, alternándose etapas de relanzamiento con pausas estabilizadoras.

Los resultados obtenidos en el terreno del crecimiento económico, sin ser decepcionantes —entre 1976 y 1982 la tasa media de incremento interanual del PNB ascendió a 4 por 100 aproximadamente—, tampoco dan pie al optimismo a la luz, sobre todo, del coste incurrido para su consecución en términos de inflación y endeudamiento exterior. Sin duda, los estrangulamientos del sector exterior se han configurado como un auténtico freno a las posibilidades potenciales de expansión. Pero un análisis más detenido muestra cómo las distorsiones de un sistema que asigna los recursos en gran medida al margen de las leyes del mercado, se erigen, en definitiva, en el principal obstáculo al desarrollo.

Se abre así paso al convencimiento de que sólo un amplio programa de reformas estructurales, que devuelva al mercado su función reguladora y libere recursos hacia actividades más competitivas, es capaz de asegurar un despegue saneado de la economía portuguesa. Sorprende, por tanto, la escasa atención que ha merecido la política estructural hasta el presente. Sin duda, los momentos de crisis no son los más propicios para ocuparse del largo plazo, atareados como están los responsables económicos con la instrumentación de la política coyuntural. No es menos cierto, sin embargo, que las consecuencias de una deficiente estructura se manifiestan en las crecientes dificultades que encuentra el sistema para superar los desajustes que surgen a diario.

Tal vez la respuesta ha de buscarse en la inestabilidad política que vive Portugal tras el cambio de régimen. Desde 1974, se han sucedido 14 gobiernos, que han dispuesto de escaso tiempo para acometer las reformas en profundidad que demanda la economía. A menudo ha faltado la voluntad o la fuerza política para emprender dicha tarea. No en balde muchas de las distorsiones que se pretende ahora corregir fueron introducidas en la etapa que siguió a la Revolución de Abril, por lo que, de alguna forma, se están cuestionando algunos de los principios que informaron el proyecto político nacido de aquellos acontecimientos. En ocasiones, las iniciativas han sido paralizadas por conflictos institucionales, como el planteado en mayo de 1981 cuando el Parlamento votó una ley abriendo a la iniciativa privada sectores estatizados (banca y seguros, cemento y abonos), rechazando el Consejo de la Revolución el proyecto por su carácter anticonstitucional. Para entender, pues, muchas de las inercias que arrastra la política económica portuguesa de hoy, es preciso remontarse a las etapas donde se gestaron algunos de los rasgos básicos que condicionan todavía el funcionamiento de la economía. Sólo contando con esa perspectiva es posible hacer un balance de la política económica desarrollada en los últimos años. Procederemos a estudiar primero el bloque de medidas que han configurado la estrategia del desarrollo en Portugal, pasando revista a continuación a las actuaciones destinadas a preservar los equilibrios básicos del sistema. Examinaremos, por último, la evolución reciente de la economía portuguesa, así como las opciones

de la política económica, haciendo especial hincapié en la problemática que plantea el proceso de aproximación a la Comunidad Económica Europea.

ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

El empeño por asegurar una elevada tasa de crecimiento está latente en las diversas formulaciones que de la política económica se han hecho durante los últimos años. No en balde el nivel de desarrollo económico de Portugal, medido por cualquiera de los indicadores de uso generalizado, se sitúa todavía a considerable distancia de la media europea. Mantener un ritmo acelerado de actividad que permita reducir las diferencias existentes se convierte así en objetivo permanente y prioritario, no sólo para colmar las lógicas aspiraciones de homologar el nivel de vida de la población al disfrutado en los países desarrollados, sino también para afrontar con las máximas garantías de éxito el reto que plantea la futura integración en la Comunidad Económica Europea. Fruto de esta preocupación ha sido el frecuente diseño de estrategias de corte marcadamente expansionista en que se conjugaban elementos tradicionales de estímulo de la demanda junto a decididas actitudes proteccionistas y variadas muestras de dirigismo económico.

Ya en la etapa salazarista, la aplicación de una filosofía del desarrollo escasamente respetuosa con el juego de fuerzas del mercado desvió buena parte de la inversión industrial hacia sectores altamente intensivos en capital, desaprovechando las

ventajas comparativas que ofrecía la abundancia de mano de obra. El empleo industrial, paradójicamente estancado, se mostró impotente para absorber los excedentes de mano de obra que generaba el masivo éxodo rural, convirtiéndose la emigración al extranjero en elección forzosa para un millón y medio de personas aproximadamente.

La fragilidad de un desarrollo construido de espaldas al mercado se puso en evidencia con particular intensidad tan pronto se hicieron sentir los primeros embates de la crisis económica mundial. Algunos de los proyectos faraónicos acometidos en plena euforia desarrollista hubieron de ser abandonados o sufrieron severos recortes, como el complejo de Sines, la muestra más representativa del género. Ciertamente, a comienzos de la década de los setenta resultaba imposible predecir la magnitud de la crisis que se avecinaba. Sin embargo, cabe preguntarse si el empleo alternativo de recursos financieros en sectores intensivos en mano de obra no hubiera generado un incremento adicional de la producción y el empleo, mejorando la competitividad del sistema y sentando las bases para un desarrollo más equilibrado en lo económico y más equitativo en lo social. De hecho, al lado de esos sueños industriales, al punto desvanecidos con el estallido de la crisis energética, se consolidaron numerosas pequeñas y medianas empresas que demostraron su capacidad de penetración en los mercados exteriores, aprovechando los bajos niveles de costes salariales imperantes. En gran medida, el camino elegido por las autoridades atendía los intereses de los grandes grupos

financieros que detentaban el control de vastos sectores productivos, precisamente los más intensivos en capital; nada extraño tiene, pues, que desde estos círculos se apoyase sin reservas una filosofía del desarrollo que, por la vía del proteccionismo, aseguraba la viabilidad de la inversión en sectores con elevadas necesidades de financiación, susceptibles por su tamaño de una explotación oligopolista. Huelga señalar que la ausencia de competencia efectiva en el mercado financiero reproducía, por su parte, condiciones similares de discriminación para la distribución del crédito al sector privado, en detrimento de las empresas más dinámicas no controladas por el sistema bancario.

estrictamente económicos en la gestión de estas empresas nacionalizadas se tradujo pronto en la asunción por el Estado de buena parte de sus cargas financieras. Las empresas nacionalizadas se van pronto a convertir en la punta de lanza de la política de desarrollo industrial, resultando las cifras de inversión, a este respecto, esclarecedoras. La participación de las empresas públicas en la formación bruta de capital fijo del conjunto de la economía, representó un 34 por 100 en 1978, cifra muy superior a su peso en términos de valor añadido (18 por 100) o de empleo (7 por 100). Pero este peso se acentúa notablemente en el ámbito de la industria manufacturera, donde alcanza cerca del 80 por

hurta su asignación a la acción del mercado. La obtención preferente de fondos públicos impone una pesada servidumbre al erario, acaparando la mayor parte de las subvenciones (5 por 100 del PIB en 1980) y transferencias de capital presupuestadas y, si bien se atienden finalidades inversoras, también se destinan cuantiosos fondos a cubrir los abultados déficits provocados por el mantenimiento de tarifas y precios políticos o a enjugar el saldo de una mala gestión. Por otra parte, el acceso privilegiado al crédito endurece las condiciones del mercado del dinero, provocando un *crowding out* que afecta a las posibilidades de financiación del sector privado. Se introducen así elementos de discriminación, por no hablar de los efectos perversos que acarrea la falta de imputación de los costes sociales incurridos en la utilización de los recursos.

El aumento incontrolado del gasto público a partir de 1974 —su participación en el PIB pasó de 23 por 100 en 1973 a 40 por 100 en 1980—, conjugado con las carencias de un sistema fiscal obsoleto, ha hecho prácticamente inviable la utilización de la política presupuestaria como instrumento de manejo de la demanda. Ciertamente, el vertiginoso incremento del gasto público vino a cubrir necesidades colectivas anteriormente desatendidas en áreas como sanidad, educación o seguridad social. Con todo, el creciente déficit público, que en 1981 supone un 9 por 100 del PIB, traslada fuertes tensiones al sistema crediticio. Las amplias necesidades de financiación suponen un impedimento casi insalvable para el control de la oferta monetaria, debiendo resignarse las auto-

«La prioridad de las prioridades es el reequilibrio de las cuentas exteriores, lo que implicará un acuerdo con el FMI, la devaluación del escudo y un incremento del ahorro.»

Mario Soares en la presentación del programa económico del P.S.

Los acontecimientos de abril de 1974 produjeron serias convulsiones en el sistema económico, agravadas por la recesión mundial que siguió a la crisis energética. La explosión salarial desencadenó fuertes tensiones inflacionistas que, unidas al brusco aumento de la conflictividad laboral y a la caída en picado de la productividad, provocaron un hundimiento de la exportación y un estancamiento de la actividad económica. En este desfavorable contexto se operó la nacionalización de las industrias clave y del sistema financiero, estrechamente vinculado al régimen anterior. La ausencia, muchas veces, de criterios

100 de la inversión sectorial. Se configuran así las empresas públicas como el elemento motor de la política de modernización y ampliación de la capacidad productiva, tratando de paliar las grandes carencias que del lado de la oferta se manifiestan.

Sin menospreciar el positivo efecto que ejerce esta actitud en el sostenimiento de la demanda de inversión, incluso cuando las perspectivas no invitan a la expansión de la capacidad productiva, es más que dudoso el fundamento económico de un mecanismo que, trayendo recursos en competencia directa con el sector privado,

tidades encargadas de su gestión a practicar una política permisiva diseñada para servir de acompañamiento al crecimiento económico, sin prestar la debida atención a la lucha anti-inflacionista.

Quedaría incompleta esta exposición de la estrategia del crecimiento puesta en práctica sin aludir a la reforma agraria emprendida a partir de 1974. Se pretendió paliar el abandono a que había sido sometido el campo mejorando el sistema de propiedad, y fomentando la explotación cooperativa de los latifundios del sur del país. El proceso expropiatorio fue acompañado de ocupaciones ilegales, que plantearon agudos conflictos sociales, creando un clima poco propicio para el despegue de la agricultura, cuya producción final disminuyó en estos años tanto por la reducción de la superficie cultivada como por el descenso en el rendimiento de los principales cultivos. La reforma agraria se ha saldado así con un apreciable fracaso, perdiéndose un tiempo precioso en los esfuerzos de modernización del medio rural.

ESTRATEGIA DEL EQUILIBRIO

La política expansionista ha conducido inevitablemente a un exceso de demanda crónicamente insatisfecho, provocando agudos desajustes en el sistema económico portugués que se han pretendido atajar mediante un masivo intervencionismo en los mercados de factores y bienes.

Espoleados por el creciente déficit público, los agregados monetarios experimentaron una

notable expansión, particularmente sensible a partir de 1976, alimentando así fuertes tensiones inflacionistas. La fijación administrativa de los tipos de interés impidió que actuaran como baremo de la escasez relativa del dinero, mostrando su incapacidad para racionar el crédito. La política de bajos tipos de interés practicada hasta 1978 provocaba serios desajustes entre oferta y demanda, obligando a las autoridades monetarias a intervenir en la asignación del crédito mediante la fijación de techos. Ni que decir tiene que esta fórmula ha sido fuente de graves distorsiones en la distribución de los recursos financieros. Por ello, se ha procedido con posterioridad a elevar notablemente los tipos de interés, si bien todavía siguen mostrándose negativos en términos reales. La necesidad de avanzar en este sentido es patente aunque sólo sea por el efecto positivo que generaría el acercamiento del precio del dinero a su coste real, otorgando así una función más activa a los tipos de interés en la distribución del crédito. La ampliación y mejora del mercado de capitales ha de jugar un papel importante en este proceso.

Los intentos por controlar la rápida expansión de los salarios nominales han resultado en gran medida estériles. En 1977 se impusieron techos a los incrementos salariales, pero su aplicación tropezó en la práctica con dificultades insalvables, siendo finalmente rechazados en 1979 por el Parlamento. En sustitución, se instauró un sistema más flexible, consistente en la fijación anual de una guía salarial que, sin tener carácter obligatorio, pretendía condicionar el resultado de las negociaciones

entre empresarios y trabajadores, al representar el máximo que se podía repercutir en los precios sujetos a control. Esta medida, sin embargo, mostró escasa eficacia por el incumplimiento sistemático que de la misma han hecho las empresas públicas fundamentalmente.

No es difícil adivinar que, ante la incapacidad de la política monetaria para frenar las tensiones inflacionistas y la ineficacia de los controles salariales, se haya pretendido retardar el estallido de los precios recurriendo a su control mediante un complejo sistema que ha lastrado de rigideces adicionales a la ya de por sí poco flexible economía portuguesa. Baste señalar que el control de precios alcanzaba hasta fechas recientes a un 50 por 100 de los componentes del índice de precios al consumo. Esta circunstancia no ha dejado, por otra parte, de falsear el comportamiento del índice, pues no se ha resistido la tentación de mantener artificialmente bajos los precios sujetos a control aun a costa de subvencionarlos ampliamente, debiendo, pues, acogerse con cautela la utilización del índice de precios al consumo como medida de la inflación en estos años. Los precios de los servicios públicos, energía y productos alimenticios básicos se fijan administrativamente, aplicándose techos a una amplia gama de bienes con especial incidencia en la cesta de la compra familiar. Junto a los controles directos, se ha instaurado un sistema de «precios declarados», por el cual las empresas que superan un determinado volumen de negocios deben notificar los incrementos propuestos para obtener su autorización. La panoplia de instrumentos al servicio del control

de precios ha permitido a las autoridades diluir en el tiempo las presiones alcistas manifestadas con notable virulencia en los períodos de reactivación. Con todo, los precios embalsados han dificultado progresivamente el margen de maniobra para instrumentar medidas de relanzamiento, erigiéndose, en definitiva, en un serio obstáculo al crecimiento equilibrado de la economía.

Pero, sin duda, el estrangulamiento exterior constituye el más grave problema que ha debido afrontar la economía portuguesa en estos años. Varios son los factores que han influido en el importante deterioro que registró la balanza de pagos, hasta alcanzar en 1977 un déficit de 1.500 millones de dólares, equivalentes a un 9 por 100 del PIB. Al hundimiento de los mercados exteriores que siguió a los acontecimientos de 1974, y que sólo en parte cabe achacar a la crisis del comercio mundial, las pérdidas de mercado acumuladas hasta 1977 alcanzan la escalofriante cota del 35 por 100, se unieron los efectos que la recesión europea tuvo sobre el turismo y las remesas de emigrantes. Pero no sólo influyó el comportamiento negativo de los principales renglones de ingresos de la economía portuguesa. También se dejó sentir de forma aguda la especulación desatada por la sistemática sobrevaluación del escudo, lo que contribuyó poderosamente a retraer la entrada de fondos procedentes del exterior. Las restricciones a la importación y la imposición de sobretasas se mostraron, por otra parte, ampliamente insuficientes para frenar el crecimiento de las compras al exterior, alentadas por la presión de una

demanda interna excesivamente estimulada, que la insuficiente capacidad productiva del país no era capaz de satisfacer. El recurso masivo al endeudamiento externo y, en última instancia, la sangría de divisas, financiaron los crecientes déficits, hasta que la situación se hizo crítica en 1977, como conse-

tor exterior, en especial la escasa capacidad de exportación, que se traduce en un crónico desequilibrio de la balanza comercial. El deterioro ha sido particularmente intenso en los últimos tiempos, estimándose que el déficit corriente durante el pasado año podría ascender a una cifra cercana a los 3.200

«Nuestro déficit es excesivo, pero una solución de este problema no pasa por una reducción repentina de los gastos, ya que acarrearía costes salariales muy elevados, provocando rupturas y aumentando el desempleo, lo que significaría una crisis mucho peor que la que ya tenemos.»

Joao Salgeiro, actual Ministro de Estado de Hacienda y del Plan.

cuencia en gran medida de un ambicioso programa de reactivación emprendido sobre frágiles bases un año antes, obligando a adoptar severas medidas de estabilización. Se devaluó la divisa, instaurando simultáneamente un sistema *crawling-peg* de depreciaciones mensuales, fijándose inicialmente la tasa en un 1 por 100. El efecto de estas medidas no se hizo esperar, recobrándose el equilibrio de la balanza corriente al cabo de un ejercicio, si bien buena parte de la mejora se debió a la entrada de fondos retenidos en el exterior a la espera de que se modificase el tipo de cambio, siendo por tanto un fenómeno de carácter puramente transitorio como se encargaría de demostrar la evolución posterior de la balanza de pagos. Así, tan pronto se aceleró el ritmo de actividad económica volvieron a aparecer los problemas estructurales que aquejan al sec-

millones de dólares, prueba elocuente de la gravedad del problema.

EVOLUCION RECIENTE Y OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA

El cuadro macroeconómico de los últimos años muestra un perfil dentado en la evolución de la economía portuguesa, con períodos bianuales de expansión bruscamente interrumpidos por la agudización de los desequilibrios básicos, según queda recogido en el cuadro n.º 1.

La demanda interior registra una notable expansión que sólo se ve interrumpida en 1979. Cabe destacar el comportamiento particularmente activo de la inversión que, salvo en el ejercicio reseñado, alcanza considerables

CUADRO N.º 1

DEMANDA Y PRODUCCION

	PORCENTAJE DEL PNB (1)	VARIACION PORCENTUAL INTERANUAL					
		1977	1978	1979	1980	1981	1982 (2)
Consumo privado	74,2	0,5	0,4	1,7	5,0	3,5	2,5
Consumo público	15,4	9,4	8,4	5,2	5,2	6,2	3,5
Formación de capital	25,6	14,8	5,6	- 1,8	10,4	4,7	10,0
Demanda interior	115,1	6,4	4,8	1,3	6,9	4,0	4,3
Saldo exterior corriente	- 10,3	- 2,0	2,0	3,2	- 2,4	- 2,9	- 1,5
Exportaciones bienes y servicios ...	27,9	6,1	14,8	27,3	7,3	- 2,0	3,0
Importaciones bienes y servicios ...	43,0	9,6	- 1,8	7,8	11,1	5,5	6,0
PNB a precios de mercado	100,0	5,4	3,4	4,5	5,5	1,7	3,0
Deflactor del PNB	- -	26,2	21,4	22,0	14,9	17,9	22,0

(1) Cifras de 1980.

(2) Previsión.

Fuente: Departamento Central del Plan y elaboración propia.

cotas de crecimiento. La medida del esfuerzo inversor se refleja en la elevada participación de la formación bruta de capital en el PNB, que suponía en 1980 la importante cifra del 25,6 por 100, fiel muestra del esfuerzo desplegado en este campo y reflejo, sin duda, de la sensibilidad de las autoridades por la modernización del aparato productivo. El consumo público comienza el período con un ritmo sumamente vivaz, paulatinamente atenuado con posterioridad por la voluntad de reducir progresivamente el déficit público reflejada en los presupuestos de los últimos años. El consumo privado evoluciona de manera inversa en el tiempo, con débiles incrementos hasta 1979, sin duda a causa de la erosión provocada en el poder de compra por las elevadas tasas de inflación padecidas. Al producirse la inflexión de los precios, manteniéndose a elevadas cotas los incrementos de los salarios nominales, los efectos se dejan notar en la capacidad de las

economías domésticas para incrementar su consumo. La presión de la demanda interior se refleja en la expansión continuada de las importaciones de bienes de servicio, a pesar de las medidas restrictivas adoptadas. Las exportaciones muestran, por el contrario, un perfil dinámico solamente en el bienio 1978-79, al calor de las medidas de estabilización puestas en práctica un año antes, que provocaron la ralentización de la actividad económica y una perceptible mejoría del sector exterior, propiciando una vigorosa recuperación inducida por la demanda externa. Baste señalar que las exportaciones pasaron de 2.000 millones de dólares en 1977 a 3.500 dos años más tarde.

Superada en 1979 la crisis del sector exterior, se instrumenta una política de reactivación acompañada de medidas amortiguadoras de las inevitables tensiones inflacionistas. Las subvenciones masivas a los productos alimenticios para reducir su

impacto sobre el coste de la vida y, sobre todo, la excepcional campaña agrícola, contribuyeron a desacelerar sensiblemente la tasa de inflación, según muestra el comportamiento del deflactor del PNB, a pesar de la presión alcista de las fuertes elevaciones salariales y el impacto de la segunda crisis energética sobre los precios de los productos de importación, cuya incidencia negativa se trata de paliar revaluando el escudo en un 6 por 100 y fijando una guía salarial del 20 por 100 en 1980. Sin embargo, el notable estímulo de la demanda interior, ante el aumento en la capacidad adquisitiva de los asalariados y la política de fomento de la inversión, viene a sustituir a la demanda exterior como motor de una expansión menos saludable que la registrada con anterioridad, dando pronto el sector exterior claros síntomas de degradación, ampliándose el déficit corriente a 2.700 millones de dólares en 1980, equivalentes a un 11 por 100 del PNB.

Los dos últimos años han conocido crecientes dificultades, al agudizarse los desequilibrios, pese al relativo estancamiento del ritmo de actividad económica. Tras un breve intento de liberalizar progresivamente el control de precios, que se saldó en 1981 con un recrudecimiento de las tensiones inflacionistas, se da marcha atrás en el pasado año aumentando la lista de productos sujetos a control y ampliando el plazo de notificación para los precios declarados. La política de rentas se endurece progresivamente, fijándose guías salariales sensiblemente inferiores a las anticipaciones inflacionistas, si bien, como se ha dicho anteriormente, la efectividad de estas medidas de control de salarios es más que dudosa. Así las cosas, la inflación experimenta una pronunciada elevación en 1981, situándose el índice de precios al consumo en un 20 por 100 para el conjunto del año, tendencia que prosigue durante el primer semestre de 1982, para después atenuarse ligeramente.

Las buenas intenciones plasmadas en los últimos presupuestos se han visto truncadas por la dificultad práctica de atemperar el crecimiento de un gasto público que en gran medida escapa al control de las autoridades, por lo que la política fiscal no ha podido contribuir a la contención de los desequilibrios. El peso del ajuste ha recaído básicamente sobre los hombros de la política monetaria, pese a la penuria de instrumentos de que está dotada. El sistema de techos crediticios, que había sido gradualmente relajado con anterioridad, introduciéndose métodos más flexibles para su cómputo, hubo de ser restaurado en

su primitiva formulación y aplicado con el máximo rigor. Simultáneamente los tipos de interés se elevaron para evitar una erosión excesiva del tipo de cambio, fomentar la entrada de capitales y desincentivar la acumulación de existencias, por su incidencia sobre las importaciones. No ha sido tampoco ajeno a esta elevación de tipos de interés el deseo de las autoridades monetarias de utilizarlos en mayor medida como instrumento de racionamiento del crédito, pensando en una futura sustitución del sistema de techos crediticios, que tan profundos desajustes provoca en la asignación de los recursos financieros.

una importante devaluación de la divisa, acompañada de un cuadro de medidas estabilizadoras, tal y como proponen destacados representantes de la vida política y económica lusa.

La evolución de los últimos años muestra hasta qué punto resulta estéril el intento de relanzar la economía sin proceder previamente al saneamiento de los múltiples desajustes que acarrea el mantenimiento del crónico déficit público, una expansión monetaria incontrolada y, como consecuencia de todo ello, fuertes tensiones inflacionistas. El pronunciado desfase entre la demanda global y la

«Es preciso cambiar radicalmente el marco de la economía exigiendo ya una nueva economía y, si es necesario, una nueva Constitución.»

**Pedro Ferraz de Costa, Presidente de la CIP
(Confederación de la Industria Portuguesa).**

A pesar de la notable desaceleración del ritmo de actividad económica, como consecuencia de las diversas medidas de signo restrictivo adoptadas en los últimos tiempos, el deterioro del sector exterior ha sido progresivo, previéndose que el déficit corriente en el pasado año ronde los 3.200 millones de dólares. El endeudamiento exterior alcanza actualmente la cifra de 13.000 millones de dólares, siendo motivo de preocupación el creciente peso que el servicio de la deuda externa ejerce sobre la balanza de pagos. Es evidente que estas circunstancias aconsejan plantearse seriamente la necesidad de proceder a

capacidad productiva del sistema se ha pretendido colmar con una política de incentivo a la inversión y de desarrollo industrial que adquiere perfiles netamente voluntaristas, dando lugar a una asignación de recursos ajena a los parámetros del mercado. Constituye, por tanto, base esencial de todo programa de acción futura la gradual introducción de los mecanismos de mercado para una más racional utilización de los factores y una canalización de la inversión hacia los sectores más competitivos.

Las opciones de política económica que se dibujan a partir

PRINCIPALES MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA

POLITICA FISCAL

1980

- Presupuesto expansionista con fuertes incrementos de ingresos y gastos.
- Incremento sensible de los gastos de capital.
- Fuerte elevación de los impuestos indirectos y cotizaciones a la Seguridad Social.

1981

- Presupuesto de contención del gasto.
- Reducción de las subvenciones.
- Presupuesto suplementario ante el incumplimiento del objetivo de contención del gasto público.

1982

- Objetivo presupuestario: reducción del gasto corriente.
- Mantenimiento de la expansión de los gastos de capital.

POLITICA MONETARIA

1978

- Fijación de techos crediticios.
- Elevación de los tipos de interés (4 puntos porcentuales).

1981

- Flexibilización del sistema de techos crediticios.
- Elevación de los tipos de interés (1 a 2 1/2 puntos porcentuales).

1982

- Endurecimiento del sistema de techos crediticios.
- Elevación de los tipos de interés (2 puntos porcentuales).

POLITICA CAMBIARIA

1977

- Introducción de la devaluación *crawling-peg* a una tasa mensual de 1 por 100.

1978

- (Mayo). Elevación de la tasa a 1,25 por 100.

1979

- (Abril). Reducción de la tasa a 1 por 100.
- (Julio). Reducción de la tasa a 0,75 por 100.

1980

- (Febrero). Revaluación del escudo en un 6 por 100.
- (Julio). Reducción de la tasa a 0,50 por 100.

1981

- (Diciembre). Elevación de la tasa a 0,75 por 100.

1982

- (Junio). Devaluación del escudo en un 9,4 por 100.

POLITICA DE PRECIOS

1980

- Congelación de tarifas de servicios públicos y precios de la energía.
- Contención de precios de productos alimenticios.

1981

- Elevación de precios energéticos y tarifas de servicios públicos.
- Flexibilización del control de precios.

1982

- Reforzamiento del control de precios.
- (Junio). Congelación temporal de precios (45 días).
- (Junio). Elevación de precios energéticos.

POLITICA DE RENTAS

1980

- Guía salarial del 20 Por 100.

1981

- Guía salarial del 16 por 100.

1982

- Guía salarial del 17 por 100.

1983

- Guía salarial del 17 por 100.

POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR: IMPORTACIONES

1975

- Sobretasa a la importación (tipos del 20 y 30 por 100).

1976

- Sobretasa del 60 por 100 a la importación de artículos de lujo.

1977

- Instauración de contingentes de importación para vehículos desmontados.

1979

- Rebaja de la sobretasa a la importación (tipo del 10 por 100).

1983

- Elevación de la sobretasa a la importación (nuevo tipo del 30 por 100).

de estas premisas gozan, por lo demás, de un grado considerable de consenso entre las principales formaciones políticas surgidas de las urnas. Sin duda, las experiencias del pasado han jugado un importante papel en este proceso, sedimentando una sólida corriente de opinión favorable a la adopción inmediata de medidas, basadas en el realismo, que hagan frente a la degradada situación que vive hoy día la economía portuguesa. Es así interesante constatar los puntos de coincidencia del programa electoral del Partido Socialista con muchas de las recomendaciones que se venían efectuando por los expertos, tanto nacionales como extranjeros, y en buena medida compartidas por los programas a medio y largo plazo del anterior gabinete. La convergencia de soluciones propugnadas, fruto sin duda de la inquietud que despierta la crisis económica, abre un futuro de esperanza a la colaboración para aunar esfuerzos en la búsqueda de una salida a la crítica situación. Reseñemos por su interés algunos de los principales puntos del programa electoral que, bajo el lema «Gobernar con Eficacia», contenía el plan de medidas urgentes para los cien primeros días de gobierno:

- Propuesta al Parlamento para modificar la Ley de Delimitación de los Sectores, con vistas a la apertura a la iniciativa privada de actividades que hasta ahora han permanecido vedadas (punto 21).

- Medidas de dinamización del mercado de capitales y de funcionamiento efectivo de la Bolsa (punto 24). Cabe señalar a este respecto la creación reciente de un «Comité de Dinamización de los Mercados Fi-

nancieros», con objeto de estudiar la mejora de los circuitos financieros, facilitando la emisión de obligaciones y otorgando un nuevo impulso a la Bolsa de Valores.

- Diversas medidas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, así como estímulos fiscales a la inversión generadora de nuevos puestos de trabajo y fomento de la investigación tecnológica en las empresas (puntos 17, 18, 19, 22, 25, 26 y 27).

- En el terreno de la política energética, elaboración del Plan Energético Nacional e impulso a la construcción de embalses hidroeléctricos, incentivando el ahorro y la diversificación energética (puntos 15 y 16). La necesidad de crear fuentes alternativas que reduzcan el elevado grado de dependencia exterior de la economía portuguesa (80 por 100) parece inaplazable.

- Diversas medidas para el fomento y racionalización de la agricultura, mejorando las condiciones de vida en el campo (puntos 35 a 53). Es a este respecto significativo señalar que la tasa de cobertura de la balanza comercial agraria se sitúa en un preocupante nivel (45 por 100 aproximadamente), demostrativo de la deficiente capacidad productiva de un sector que absorbe un porcentaje importante de la población activa.

Junto a estas medidas puntuales, el programa propugna un pacto social que reduzca las tensiones inflacionistas provocadas por las elevadas tasas salariales. Todo un cuadro de medidas tendentes a favorecer el saneamiento del marco estructural en que se desenvuelve la actividad económica, paso imprescindible para encarar la in-

tegración de Portugal en la Comunidad Europea, opción política que va a condicionar el desenvolvimiento futuro del país, y que por su entidad es objeto de detenido análisis en el siguiente apartado.

PORTUGAL ANTE LA CEE

No quedaría completa esta visión de la evolución de la economía portuguesa en los últimos años y de sus perspectivas futuras si no se hace una mención, aunque breve, a las negociaciones actualmente en curso entre Portugal y las Comunidades Económicas Europeas con vistas a su adhesión.

Quizás la primera idea que deba retenerse es que el impacto económico de la integración portuguesa en la CEE supondrá una conmoción de primera magnitud en aquel país; y ello a pesar de la adopción de medidas transitorias o derogaciones temporales.

La CEE está integrada por un conjunto de países altamente desarrollados con un porcentaje de apertura comercial exterior notable (1). En consecuencia, la reglamentación interna en vigor a escala comunitaria responde al esquema de desarrollo típico de los países industrializados de la Europa Occidental; pudiéndose subrayar el contraste existente entre la política librecambista seguida en el sector industrial, con las limitaciones ampliamente conocidas que afectan a los sectores en crisis, representativos de la base del desarrollo industrial de estos países a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX (siderurgia, texti-

les, construcción naval), y la fuerte y efectiva protección de la agricultura, que incluso llega a reflejarse en la ruptura del mercado intracomunitario a través del juego de los montantes compensatorios monetarios y, más ampliamente, del juego de las medidas agro-monetarias.

Es más, el esquema de las relaciones exteriores de la CEE y, sobre todo, de la política comercial común, en su vertiente autónoma y convencional, no hacen sino establecer en términos legales (mediante reglamentos, directivas o acuerdos comerciales o de cooperación) la enorme red de intereses políticos y económicos de los Estados que integran la Comunidad actual. A este respecto, no puede considerarse como casual el esfuerzo de apertura y apoyo realizado por la Comunidad con respecto a los países integrantes de la actual Convención Lomé II o de la cuenca sur del Mediterráneo y las escasas y, en general, deficientes relaciones que existen con los países de la América Latina.

Es en este esquema donde va a integrarse la economía portuguesa, debiendo no sólo desarmarse industrialmente en un período de siete años desde la adhesión frente a uno de los grupos de países más poderosamente industrializados del mundo, sino adoptar en ese lapso de tiempo el Arancel Exterior común y el régimen de comercio exterior comunitario, mucho menos proteccionista que el actualmente en vigor en Portugal.

A todo ello hay que añadir la aceptación de los Tratados EFTA-CEE, más aperturistas que el actual régimen portugués, en el Tratado de Estocolmo, así

como toda la gama de acuerdos con países terceros, sean o no preferenciales. Baste destacar la importancia de la Convención de Lomé, del sistema de preferencias generalizadas aplicadas por la CEE o los Acuerdos con los países mediterráneos, para darnos una idea del esfuerzo de apertura que la economía portuguesa deberá enfrentar en el futuro próximo. El ejemplo de Grecia, país con un grado de desarrollo mucho más próximo a Portugal que a sus socios comunitarios, nos puede servir de orientación, si bien es evidente que no se pueden sacar conclusiones que impliquen una simple transposición del caso griego al que en el futuro vendrá protagonizado por la economía portuguesa. No obstante, no deja de ser indicativo el hecho de que a los dos años escasos de la puesta en vigor del Tratado de Adhesión, Grecia haya solicitado, y la Comisión Europea y el Consejo de Ministros hayan aceptado, el establecimiento, como una primera medida entre las solicitadas por el Memorándum griego, de una serie de contingentes intracomunitarios para limitar la importación en Grecia de una gama de productos entre los que se encuentran, paradójicamente, algunos textiles.

A continuación se ofrece un breve resumen del estado en que se encuentran los principales capítulos de la negociación que, como se sabe, no ha entrado en temas sustanciales aún en tres de los capítulos más importantes para la economía portuguesa: el social, la pesca y la agricultura, si bien para esta última la Comunidad ha avanzado la posibilidad de poner en práctica una adhesión «por etapas» para algunos sec-

tores, cuyo significado actualmente no está claro, pero que podría suponer, en el caso de responder a una idea proteccionista de la Comunidad, una dificultad importante en el ajuste que necesariamente deberá producirse en la economía portuguesa con motivo de la adhesión.

En el capítulo de la Unión Aduanera lo más destacable es el acuerdo sobre un período transitorio para el desarme arancelario y la adopción del Arancel Exterior Común de siete años. El sector textil portugués, uno de los más favorecidos en teoría con motivo de la adhesión, se verá frenado en su acceso al mercado de la CEE por el mantenimiento durante tres años, ampliables a cuatro, de límites cuantitativos en sus exportaciones a la Comunidad.

En fiscalidad, la CEE concede a Portugal un período transitorio de tres años, siempre desde la adhesión, para la aplicación del impuesto sobre el valor añadido.

En Relaciones Exteriores las principales excepciones, pactadas ya con Portugal, se refieren a la concesión de siete años para la adopción de la parte industrial y financiera de los acuerdos con países terceros, así como a numerosas excepciones al régimen general de liberalización común con respecto a los otros países partes contratantes del GATT de Comercio de Estado o a los llamados «preferenciales» (de la cuenca del Mediterráneo).

En otra serie de capítulos de la negociación, ambas partes negociadoras han llegado a acuerdos significativos, como la aplicación a Portugal de la política

comunitaria anti-crisis desde la adhesión en los productos objeto del Tratado CECA o la posibilidad de limitar, durante un periodo transitorio de cuatro años, las inversiones directas en Portugal superiores a tres millones de Ecus y, durante siete, la libre implantación de la Banca de los países miembros de la CEE, en territorio portugués.

Finalmente, no cabe cerrar esta descripción de la situación de los principales capítulos de la negociación sin hacer mención a la Política Regional. En su documento conocido comúnmente como el «Fresco», la Comisión subraya, en relación con los desequilibrios regionales, que la ampliación a España y Portugal podría incrementar los ya existentes, e incluso podría favorecer aún más el desarrollo de los países industrializados cuyo tejido económico es suficientemente flexible y dinámico (2). En función del grado de desarrollo portugués, este país contará con un protocolo similar al griego y al irlandés, en que la Comunidad reconoce la necesidad de hacer un esfuerzo especial para desarrollar la economía portuguesa, incluso aplicando con cierta flexibilidad los aspectos referentes a la defensa de la competencia en el Tratado de Roma. En esta línea, y desde 1981, la CEE, a través del Banco Europeo de Inversiones, ha concedido a título de ayuda de pre-adhesión a Portugal un total de 275 millones de Ecus, de los que 125 millones son considerados como ayuda no reembolsable con cargo al presupuesto CEE y 150 millones como crédito con una bonificación de interés de tres puntos porcentuales para 125 millones del total del crédito.

Esta es, pues, una historia

inacabada cuya concreción y resultados sobre la economía portuguesa sólo el paso del tiempo podrá desvelar. En todo caso, y salvadas las diferencias sin duda existentes, la segunda ampliación de la Comunidad Económica Europea hacia Grecia, Portugal y España será una página de indudable interés para los estudiosos de la economía en el futuro. Posiblemente, la fuerza necesaria para llevar a cabo los cambios estructurales absolutamente necesarios en las tres economías que se adhieren no puede venir más que de Bruselas. Sin embargo, la adopción de unas medidas transitorias suficientes es imprescindible para hacer asimilable el coste social y económico del cambio. El camino a seguir en los próximos años por las autoridades económicas lusas se encuentra en gran parte delimitado por factores ajenos e independientes en gran medida de las mismas.

NOTAS

(1) La media de la CEE en 1981 de $M + X$ s/PIB superaba ligeramente el 50 por 100.

(2) Reflexiones de conjunto relativas a la ampliación de la Comunidad. Informe de la Comisión al Consejo de 19 de abril de 1978.