

22/11/74



FINANÇAS

MINISTÉRIO DA ECONOMIA E FINANÇAS

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO PLANEAMENTO ECONÓMICO

CONFIDENCIAL

INFORMAÇÃO

Assunto: Elaboração dum Plano Económico de Transição

1. Desde o início que se entendeu no Governo Provisório que não havia lugar para a preparação dum novo Plano de Desenvolvimento a médio prazo, no sentido de se de finirem objectivos precisos para um horizonte de 5 ou 6 anos. O Governo não pode, obviamente, responsabilizar-se pelo cumprimento de metas que largamente transcendem o seu período de vigência. Deste modo, a tarefa de "revisão do IV Plano de Fomento" mencionada no programa do Governo, sempre foi entendida como aplicando-se exclusivamente aos programas anuais de execução. Neste sentido, se iniciou em 10 de Junho a revisão do programa de 1974, que ficou recentemente concluída, e se lançou a partir de Agosto a preparação do programa para 1975.
2. Assim, no programa desta Secretaria de Estado apresentado para aprovação ao Conselho de Ministros em 3 de Agosto, escreveu-se o seguinte:
 - "Preparação do programa de execução do Plano de Fomento para 1975. Princípios orientadores:
 - a) o plano anual será preparado em íntima ligação com a preparação do orçamento. Propõe-se que o plano anual seja divulgado ao mesmo tempo que a lei orçamental, constituindo ambos dois documentos devidamente articulados;
 - b) o plano anual de execução terá a seguinte estrutura:
 - b.1. uma parte global, de onde constará uma apreciação (muito sumária) da situação económica conjuntural; a definição das linhas gerais de política tendo em conta a articulação com os objectivos de desenvolvimento a médio prazo; a apresentação de projecção macroeconómicas de âmbito semelhante ao que consta do próprio plano de desenvolvimento.
 - b.2. uma parte de políticas sectoriais.

- b.3. uma parte de projectos de "investimentos" ou de despesas de desenvolvimento. Serão introduzidos aperfeiçoamentos importantes na apresentação de projectos e programas que integrarão esta parte do plano anual.
- b.4. uma parte regional, em que se procurará regionalizar o ponto anterior e incluir acções e empreendimentos propostos pelos órgãos regionais de planeamento.
- c) As partes b.1. e b.3. terão como horizonte 1976 (fim do 1º triénio do IV Plano) embora com maior detalhe relativo ao ano de 1975;
- d) As comissões de Planeamento, depois de reestruturadas, serão chamadas a dar parecer sobre a orientação da política económica;
- e) Será definido o estatuto em que projectos privados poderão ser considerados como inseridos no Plano."
3. De acordo com o ponto anterior, se enviaram instruções para os diferentes órgãos Sectoriais de planeamento nos ministérios, solicitando a apresentação, até meados de Outubro, dos programas, projectos de investimento e medidas de política que pretendiam propor para o ano de 1975. Pedido semelhante foi também feito às principais empresas públicas e às Camaras Municipais de Lisboa e Porto. Até este momento, não se recebeu praticamente qualquer resposta. Não se pode deixar de chamar a atenção dos Ministros responsáveis para a gravidade deste facto que, além do mais, pode comprometer a elaboração, em devido tempo, do Orçamento Geral do Estado, na parte de despesas extraordinárias. Convém referir, a propósito, o estado caótico em que se encontram os Gabinetes de Planeamento Sectoriais. Apenas alguns exemplos:
- | | | |
|------------------------|---|----------------------------|
| Segurança Social | - | não existe |
| Pescas | - | não existe |
| Turismo | - | não existe |
| Abastecimento e Preços | - | não existe |
| Saúde | - | em vias de desaparecimento |
| Agricultura | - | em reestruturação |
| Equipamento Social | - | em reestruturação |

Esta situação tem de ser considerada como preocupante e comprometedora do futuro do planeamento, não se podendo admitir que a pressão dos problemas de curto prazo leve os responsáveis a esquecer os problemas da planificação, coordenada e sistemática, da intervenção do sector público, cuja necessidade, em teoria, ninguém seguramente negará. O equacionamento dos problemas, a médio e longo prazo, do desenvolvimento português nos vários sectores; a definição das políticas a adoptar para os resolver; a racionalização das escolhas dos meios a utilizar em cada momento, tendo em conta os aspectos de custo-benefício ou custo-eficácia, exigem o reforço de orgânicas e técnicos especializados que progressivamente difundam hábitos de planeamento no sector público.

4. Relatada a situação em que se encontra a preparação do plano anual para 1975, importa agora repensar o seu âmbito e natureza, em face das actuais circunstâncias políticas e económicas. De vários sectores tem surgido a ideia de que seria útil o Governo dispor dum novo Plano, e isto quer por razões de ^(ordem) conjuntural, como por razões estruturais. O aspecto conjuntural havia já sido apontado em 3 de Agosto, no programa desta Secretaria de Estado, quando da apresentação dos programas de acção dos Ministérios da Economia e das Finanças. Apontou-se então como uma das tarefas a realizar:

"Coordenação da elaboração dum "Plano Económico de Conjuntura", para publicação em 31 de Agosto. Este documento apresentaria para a opinião pública o diagnóstico da situação conjuntural e, de forma consistente e ordenada, a política do Governo para resolver os problemas existentes."

Este projecto foi, na altura, abandonado pelo Conselho que considerou necessário esperar pela apresentação e aprovação dos programas doutros Ministérios, nomeadamente, do Trabalho, dos Assuntos Sociais e do Equipamento Social e Ambiente.

Por sua vez, a clarificação política obtida em 28 de Setembro veio, legitimamente, valorizar os aspectos estruturais, no sentido de tornar, simultaneamente, mais possível e mais imperiosa a necessidade do Governo definir com clareza a sua linha estratégica relativamente às regras de funcionamento e aos objectivos do sistema económico. De resto, é o próprio diagnóstico da situação económica presente que fundamenta a preocupação, em simultaneidade, com aspectos conjunturais e estruturais da política económica. Tudo parece apontar, portanto, para a vantagem de se preparar um Plano Económico de Transição, de natureza muito especial, cuja caracterização se torna necessário precisar.

9. Processos, orgânicas e calendário

9.1. Já se referiram os trabalhos que se espera estejam em curso nos diferentes ministérios e que oportunamente foram solicitados, quer no que se refere a projectos de investimento, quer quanto a políticas sectoriais. Parece-nos necessário, apesar de tudo, que o Conselho e os Ministros individualmente se debrucem mais atentamente sobre os problemas de elaboração do Plano e dêem instruções adequadas aos serviços. Em breve conto enviar ao Conselho uma informação sobre a actual situação.

Por outro lado, no Secretariado Técnico de Planeamento estão a decorrer tarefas relacionadas com o diagnóstico, global e sectorial, da situação actual da economia e com a elaboração das projecções macroeconómicas.

Brevemente se espera encetar a elaboração da parte da estratégia de desenvolvimento, onde se procurarão identificar as áreas prioritárias de actuação no domínio da política económica.

A inflexão que, porém, agora se pretende imprimir à natureza do Plano torna necessário que se alterem ligeiramente os processos orgânicos da sua elaboração, no sentido de os adaptar à nova orientação, em particular no domínio da participação exterior aos quadros da Administração que essa orientação requer. Neste sentido, para além de se acelerar os trabalhos em curso, parece fundamental desencadear desde já as seguintes acções:

- definição pelo Conselho de Ministros dos parâmetros políticos dentro dos quais se deve processar a elaboração das medidas a adoptar.
- lançamento imediato de grupos de trabalho pelos Gabinetes de Planeamento dos Ministérios competentes, com representantes do Secretariado Técnico e das entidades patronais e sindicais, para produzirem relatórios sobre os sectores mais importantes:
 - agricultura e pecuária
 - indústria, subdividida nos sub-sectoros essenciais (textéis, vestuário e calçado, alimentares, metalomecânicas, etc...)
 - construção
 - energia
 - educação
 - saúde
 - sector financeiro (bancos e seguros)
etc.

- pedido de orçamentos previsionais e planos de investimento às empresas públicas ainda não solicitadas e às empresas abrangidas pelo decreto - lei nº 446/74 de 13 de Setembro. Para este último aspecto é necessário promulgar antes legislação que o permita.
- definição das condições em que os projectos privados poderão ser incluídos no Plano e receber em consequência disso algumas vantagens na politica de crédito ou fiscal.

9.2. Uma vez aprovadas, com as alterações julgadas necessárias, as orientações constantes da presente informação, julgamos que os passos mais importantes até à publicação do Plano são os seguintes:

- o Secretariado Técnico de Planeamento elabora até 20 de Novembro um documento contendo um diagnóstico da situação económica, um conjunto de hipóteses alternativas de projecções e uma formulação genérica das acções prioritárias e estratégicas a desencadear. Para a elaboração deste documento o Secretariado pedirá as necessárias colaborações aos vários sectores da Administração e aproveitará dos resultados até então conseguidos pelos grupos de trabalho mencionados no ponto anterior. Depois de organizar um debate, durante 2 ou 3 dias, com representantes da Administração, das entidades patronais e sindicais, o Secretariado Técnico envia o documento ao Conselho de Ministros (e ao Conselho de Estado ?) para apreciação que deverá ficar concluída até 30 de Novembro.
- Com base nas orientações emanadas do Conselho, o Secretariado Técnico, coordena então a elaboração do projecto do Plano, até ao fim do mês de Dezembro. Depois de apreciado em Conselho de Ministros (e no Conselho de Estado ?) e reformulado em conformidade, o Plano será publicado já em Janeiro.

Este calendário é de uma grande exigência, requerendo portanto, um funcionamento normal dos serviços em clima de mobilização. Deve, aliás, notar-se o seguinte:

- os trabalhos de preparação ^{do Plano} não devem, como é evidente, fazer parar a adopção de medidas que a conjuntura exige e que se encontram preparadas para lançamento. O Plano é um instrumento de sistematização e de coordenação, mas não pode entravar a gestão corrente dos serviços.
- por outro lado, como o Orçamento Geral do Estado tem que estar publicado até ao fim de Dezembro e nele se inclui boa parte do financiamento dos investimentos públicos, é essencial que os diversos departamentos ultimem a preparação das fichas de projecto que já deviam ter entregado em 19 de Outubro, a fim de que se possa em tempo, e mesmo antes da publicação do Plano, aprovar o Orçamento das despesas extraordinárias de desenvolvimento.

10. Conclusão

A elaboração dum Plano Económico de Transição como o proposto, ou a mera preparação dum Plano Anual em ligação com o Orçamento, exige que se tome consciência das tarefas necessárias, do calendário apertado que não se pode já evitar e da necessidade de dinamizar os serviços da Administração para que os prazos se cumpram. Proponho, em consequência, que o Conselho de Coordenação Económica e Social e o Conselho de Ministros adoptem resoluções relativas a esta matéria, definindo claramente as orientações que o Governo pretende imprimir ao planeamento nas actuais circunstâncias políticas e económicas.

29 de Outubro de 1974

O Secretário de Estado do Planeamento Económico