

Um dos enviesamentos mais importantes introduzidos nas análises correntes sobre as relações económicas entre Portugal e Espanha advém, simplesmente, do desconhecimento da realidade económica espanhola actual e da sua trajectória nas últimas décadas; desconhecimento não tão profundo como o existente ainda há bem poucos anos, é certo, mas apesar de tudo excessivo quando diz respeito ao já segundo parceiro comercial do País e, a prazo não muito longo, o primeiro.

Perceber a dinâmica dessas relações bilaterais requer uma consciência clara dessa realidade económica chamada Espanha, tal como dessa outra realidade que é a economia portuguesa, porque somente dessa maneira será possível compreender as alterações verificadas nos últimos anos e efectuar conjecturas com um mínimo de fundamento e coerência sobre a evolução futura.

No espaço deste artigo não cabe uma explanação exaustiva da realidade económica espanhola, mas tão-só alguns apontamentos sobre a história económica do último meio século desse país (essencial para qualquer visão coerente da realidade actual)² e sobre a evolução das trocas comerciais e dos fluxos de investimento entre os dois países da Península, que devem ser globalmente articulados para uma panorâmica de conjunto, que tentarei esboçar resumidamente no final.

Um percurso de cinco décadas

Na história política e económica da Espanha do último meio século são passíveis de consideração quatro grandes etapas. A primeira (cujo início se situa no final da guerra civil) prolonga-se até ao fim da década de 40 e consagra a aplicação dos princípios económicos «puros» do franquismo. A segunda abrange os anos de 1951 a 1959 e constitui um período de transformação social, económica e política, onde são alimentados os gérmenes do espectacular crescimento da etapa seguinte: 1960-1973. A última, iniciada em 1973 e que vem até aos nossos dias, constitui o período de crise que abala fortemente a economia espanhola, no termo do qual se manifestam alguns sinais de recuperação.

A primeira inicia-se com o triunfo do lado nacionalista na guerra civil e vai impor em Espanha dois conceitos básicos caros ao franquismo: o intervencionismo e a autarcia.

O carácter intervencionista do Estado não é um dado novo no panorama político-económico espanhol, nem sequer no europeu. A sua única novidade, o que realmente traduz o traço próprio do franquismo, é o seu carácter excessivo e a irracionalidade do aparelho e dos mecanismos que visavam a sua administração e aplicação, juntamente com a noção de vigência permanente no tempo dum quadro de autarcia e intervencionismo.

O resultado desta concepção e do intervencionismo foi um decréscimo do consumo alimentar e a generalização de situações de fome, que se

mantiveram ao longo da década. Mas ao mesmo tempo, a agricultura em crise permitia, pelo jogo do mercado negro e do acesso a bens escassos, processos de concentração e capitalização intensivos que tornaram o sector fonte de investimento.

A noção de que se podiam regulamentar por decreto os preços, e especialmente os preços dos produtos agrícolas, conduziu à prática sistemática do desvio de produção para os mercados paralelos não oficiais, altamente rentáveis. Ao mesmo tempo, o acesso privilegiado a senhas e cupões de racionamento, a licenças de importação e a divisas (bem como o seu tráfico) criava situações de desigualdade favorecedoras do aparecimento de grupos de pressão política e económica que assentavam o seu funcionamento na lógica irracional do regime.

Na indústria, a produção estagnou durante o primeiro lustro (taxa de crescimento de 0,7% anual), e activou-se no segundo (taxa de crescimento de 4% anual), mas o traço marcante deste período é a sua forte flutuação, sinal dum grande peso e influência do sector agrícola (e das suas variações) na actividade industrial.

A isto havia ainda que juntar uma crónica insuficiência da oferta face à procura de produtos energéticos. Em primeiro lugar uma penúria no abastecimento de petróleo, derivada das restrições nos fornecimentos determinadas pelos Aliados durante a II Grande Guerra e da escassez de divisas.

Em segundo lugar uma penúria no abastecimento de energia eléctrica, sensível precisamente a partir do momento em que os fornecimentos de petróleo deixaram de exercer uma pressão tão violenta no mercado energético interno, isto é, por volta de 1945. Segundo dados do Ministério da Indústria, entre 1945 e 1950 as restrições ao consumo de electricidade rondaram os 10% da procura, atingindo em 1945 e 1949 níveis próximos dos 30%. Estas restrições, que atingiram certas regiões e indústrias de modo particular (Catalunha e sector têxtil), encontram justificação não apenas nas dificuldades havidas (dada a escassez de divisas) para assegurar a manutenção e substituição de equipamentos, mas também na política de intervenção e fixação de preços do sector, desincentivadora de investimentos.

Os enviesamentos na estrutura de custos que situações deste tipo implicavam eram obviamente importantes, tal como importantes eram as distorções introduzidas na elaboração de qualquer planeamento empresarial mínimo. Deste período, que é hoje olhado por muitos historiadores como «a longa noite económica» da Espanha, restaram duas graves sequelas: por um lado tendeu a eliminar a racionalidade económica da gestão empresarial e limitar as potencialidades e expectativas de expansão do sistema produtivo; por outro lado, dada a corrupção e o recurso à fraude como *modus operandi* normal que incentivou, corroeu e deformou a administração pública e as práticas desta, tornando penosamente difíceis as indispensáveis posteriores correcções.

E já no ano de 1950 que os primeiros sinais de mudança são discerníveis, com origem quer em factores internos quer em factores externos. De facto, nesse ano verifica-se o início da guerra da Coreia, o fim do bloqueio diplomático ao regime espanhol e as primeiras concessões de créditos norte-americanos à Espanha. Mas é formalmente em Julho de 1951 (ano dos primeiros movimentos grevistas de importância desde o final da guerra civil) que se pode considerar iniciada a segunda etapa da história económica espanhola do pós-guerra.

Os nove anos deste período assistem a uma consolidação exterior do regime, que recolhe cada vez maiores apoios externos, e a um crescendo de contestação interna, expressa por exemplo na crise política aberta com as greves de 1956 e o clamor estudantil nas universidades, em prol de uma maior autonomia na organização das associações de estudantes. Trata-se, igualmente, dum período de crescimento do Produto, de reanimação da indústria e de recuperação agrícola, mas também de problemas gravíssimos ao nível da balança de pagamentos, do défice orçamental, do sistema de relações comerciais e das taxas de câmbio.

Fundamentalmente, o que caracteriza a actuação governativa neste período é a sua intenção de reduzir a intervenção administrativa na esfera económica e de liberalizar os mecanismos de funcionamento da economia, a que não está alheia o crescimento da influência política de um sector mais liberal e dinâmico, em detrimento de um sector mais tradicional e imobilista.

O PIB cresceu em termos reais, entre 1955 e 1959, à taxa média anual de 5,1%, e a produção industrial, entre 1951 e 1959, à taxa média anual de 8,2%. Mas os sectores básicos continuaram a ser negligenciados, e as tensões nos preços de matérias-primas e produtos intermédios continuavam a fazer-se sentir (casos, por exemplo, do cimento, da siderurgia e da electricidade).

Em termos gerais, este período (e particularmente os anos de 1953 a 1959) encerra o primeiro grande ciclo de expansão industrial do pós-guerra, criando dificuldades crescentes ao despropositado e ineficaz espartilho institucional vigente. Aos poucos, num processo contraditório de avanços e recuos, os estrangulamentos mais graves e aberrantes da etapa anterior foram sendo corrigidos, não pelo que a política económica determinou e foi fazendo *mas pelo que deixou de determinar e de fazer*.

Tal como aconteceu com Portugal, e de um modo geral com todos os países da área mediterrânica da Europa, a saída de fortes contingentes de mão-de-obra emigrante, com destino à Europa do norte que iniciava uma fase de crescimento sem paralelo na História (e no caso espanhol também em direcção ao continente sul-americano, em especial rumo à Venezuela, e a África, em particular para a Argélia, um destino tradicional), foi uma das características deste período, calculando-se que tenham saído do país 721 000 emigrantes entre 1951 e 1960. As bases do mecanismo supletivo de equilíbrio da balança de pagamentos em anos e períodos futuros (através do envio das remessas) estavam lançadas. Ao mesmo tempo, o

turismo irrompia decisivamente como fonte de receitas, preparando a estruturação de todo um sector e associando-se funcionalmente às remessas.

A generalidade das análises tem considerado o ano de 1959 e a aplicação do Plano de Estabilização Económica como o limiar do arranque decisivo da indústria e da economia espanhola. Sem contestar a importância desse Plano, o facto é que tais análises e ideias tendem a esquecer o contexto de crescimento da década anterior (próximo do verificado nas economias europeias) e de gradual eliminação dos estrangulamentos mais graves que afectavam a economia nacional.

Esperado desde 1957 e olhado sempre com extrema desconfiança por Franco, o Plano continha duas linhas de força principais: 1) o equilíbrio interno, com a necessidade de reduzir a inflação, de recortar os défices públicos e de restringir o crédito ao sector privado; 2) o equilíbrio externo, com a necessidade de liberalizar as trocas (na medida das possibilidades e recursos do país) e de acabar com as contingências, de reformar por completo o sistema demencial de regimes de trocas bilaterais e de tipos de câmbios, de apertada vigilância aos movimentos de capitais e de impedimentos à entrada de investimento estrangeiro.

O PIB cresceu entre 1960 e 1973 à taxa média anual de 7,5% e a produção industrial à taxa média anual de 11,4% (ambas com uma desaceleração a partir do biénio 1967-1968, resultado duma política de *stop and go* que teve tanto a ver com a sincronização da economia espanhola com as dos países europeus, como com o regresso a um maior intervencionismo). E há que sublinhar aqui que estes valores são totalmente excepcionais na história económica de Espanha, mais ainda quando se observa o largo período de tempo envolvido, mas que estão próximos dos valores registados para os países similares do sul europeu. No período 1960-1974 a taxa média anual de crescimento do produto industrial foi de 11,1%, contra 5,0% do conjunto de países europeus da OCDE, mas 8,8% de Portugal.

Um outro efeito da longa duração deste período de crescimento residiu na consolidação das mudanças estruturais no interior da economia espanhola, afectando a agricultura, a indústria e os serviços, e tornando-as irreversíveis; mudanças estruturais que foram, em boa medida, sinónimo de modernização e reequipamento sectorial.

As transformações ocorridas nos transportes e nas comunicações, a continuada expansão do turismo e a resposta que suscitou na hotelaria, as maiores necessidades financeiras duma agricultura em processo de modernização, a comercialização dos produtos agrícolas e industriais e o processo de urbanização acelerada (em 1975 a população espanhola que vivia em cidades com mais de 100 000 habitantes era 50% do total, contra 27,7% em 1960), criaram as condições para um espectacular avanço dos serviços, ao ponto de se poder falar mesmo em terciarização da economia espanhola nesta etapa de forte crescimento industrial.

Durante esta etapa assistiu-se ao afundamento progressivo da agricultura tradicional — face a uma hemorragia de mão-de-obra rural e a uma mudança acentuada nos hábitos e padrões de consumo alimentar, que eliminavam as condições da sua precária sobrevivência — e à ascensão da agricultura «moderna», voltada para o mercado e plenamente nele integrada. Isto significava uma profunda mudança estrutural, que respeitava não apenas aos níveis de mecanização ou de utilização de adubos, mas à selecção de culturas, à dimensão das explorações, à formação de redes de distribuição e à concepção da exploração agrícola como autêntica empresa.

Os últimos meses de 1973 vão introduzir dois elementos de desorganização e desregulação interna, que afectarão profundamente as estruturas económicas e políticas espanholas, acarretando uma crise que se arrastará, com altos e baixos, por quase uma década: em Outubro a subida dos preços do petróleo e o desencadear da crise energética; em Dezembro a morte do almirante Carrero Blanco, então chefe do governo. Se as realizações do período 1959-1973 são inegáveis, o facto é que elas tinham sido baseadas numa clara aposta na energia (e de modo especial no petróleo — 67,7% da oferta total de energia) como factor de produção fundamental, ou seja, o crescimento dessa etapa é basicamente energia-intensivo. Se isso tinha sentido e lógica num quadro de baixos preços, absolutos e relativos, da energia, tal revelou-se um *handicap* de monta ao estalar a crise energética. Esta situação tendeu, aliás, a agravar-se entre 1973 e 1979 dada a ideia completamente errada de que a crise seria meramente conjuntural e de que as coisas voltariam a curto ou médio prazo ao enquadramento anterior, o que levou a que o Estado assumisse os custos da subida de preços do petróleo reduzindo a repercussão destes no mercado interno. Para todos os efeitos, esta política transmitiu aos agentes económicos a pertinência de ignorar a existência de uma crise energética, não incentivando qualquer medida de poupança ou de racionalização dos consumos, e apoiando até o desenvolvimento de sectores com altos coeficientes de consumo de energia, como o petroquímico ou o da fabricação de alumínio. Em resumo, num contexto internacional novo, a economia espanhola não fazia qualquer esforço de adaptação, o que se reflectia quer na inflação interna quer no desequilíbrio das contas externas.

A obsolescência técnica dos equipamentos e dos processos produtivos determinada por este novo contexto energético era ainda agravada internamente pela rigidez do mercado de trabalho, que traçava as suas directrizes pelos padrões do período anterior, e externamente pela concorrência agressiva dos NPI (Novos Países Industrializados), situados tecnologicamente ao nível da indústria espanhola.

O segundo choque petrolífero encontrou a economia espanhola não apenas desprevenida mas impreparada para lhe fazer face, dada a trajectória seguida nesses anos. Tornava-se óbvio que era impossível

continuar a manter as grandes linhas que tinham presidido à elaboração das anteriores políticas económicas, sob pena de afundar o país definitivamente num pântano sem saída.

Assim, e com seis anos de atraso em relação à maioria dos países industrializados ocidentais, começaram a repercutir-se nos preços internos as subidas do preço do petróleo, ao mesmo tempo que se iniciavam programas de apoio à adopção de medidas de poupança energética. Um dos sectores mais afectados por estas medidas realistas foi a agricultura, que face ao encarecimento generalizado dos seus *inputs* (um processo iniciado já nos anos anteriores) e dos salários viu os seus rendimentos totalmente erodidos, entrando então num profundo e generalizado endividamento.

A indústria e os serviços foram também afectados, mas aqui a resposta foi mais rápida, tendo-se iniciado um processo real de poupança energética que encontra a sua maior fraqueza no atraso com que foi levado à prática.

Data também deste momento o começo da percepção de que, no contexto mundial que se desenhava já com traços fortes, alguns sectores industriais (importantes a nível do seu contributo para o produto nacional, para as exportações ou para o emprego) enfrentavam um dilema fundamental: ou se modernizavam (melhorando a eficiência produtiva e a sua competitividade face à concorrência exterior, e diminuindo o ónus que impunham a sectores a jusante no tecido industrial interno) num prazo relativamente curto, ou tinham os dias contados a médio prazo face a uma concorrência extremamente agressiva.

Foi assim que entre 1980 e 1982 se puseram em marcha doze processos de reconversão industrial — electrodomésticos da linha branca; aços especiais; siderurgia integral; têxtil; equipamento eléctrico para a indústria automóvel; construção naval; semitransformados de cobre; componentes electrónicos; aço comum; calçado; forja pesada; e adubos — juntamente com ajudas de reestruturação a empresas isoladas.

Com a subida do PSOE ao poder em 1982 é implementado um mini-programa de estabilização, voltado para a redução do défice público, para a diminuição da inflação e para o saneamento das estruturas financeiras. Beneficiando da recuperação da economia americana em 1983-1984 e da melhoria posterior das economias europeias, a economia espanhola conseguiu nestes últimos anos uma boa *performance*, em especial a partir de 1985 (à semelhança, aliás, do acontecido em Portugal).

As empresas entraram numa fase de (relativo) saneamento financeiro, o défice público foi contido (embora tenha aumentado o montante da dívida pública em circulação) e a inflação diminuiu sensivelmente (apesar de se manter acima da média da Comunidade), enquanto se reactivou o esforço de investimento. Por outro lado, e apesar do intenso esforço exportador, o défice comercial tem vindo a crescer rapidamente (respondendo a um enorme acréscimo no investimento e no consumo) e abrem-

se algumas interrogações sobre o desfecho do desafio que constitui para uma economia tradicionalmente fechada e proteccionista a abertura à livre circulação de bens e serviços. A experiência histórica aponta para um possível resultado satisfatório.

As trocas comerciais entre Portugal e Espanha

Até há bem pouco tempo os dois países tinham vivido, por determinantes de ordem política e estratégica, economicamente de costas voltadas um para o outro, apesar da proximidade geográfica e das ténues e baldadas tentativas de incremento de relações que iam sendo feitas de quando em quando.

Na década de 70, e no que respeita às trocas comerciais, as exportações portuguesas para Espanha correspondiam, em média, a 2,5% das exportações totais nacionais, e as importações de Espanha a 5% das importações totais. Estes valores caracterizavam bem um dos mais baixos níveis de trocas entre dois países vizinhos em toda a Europa.

A situação de (não) importância do comércio bilateral entre os dois países alterou-se no final da década, com a entrada em vigor do Anexo P dos acordos de comércio entre a Espanha e a EFTA, em Março de 1980. Depois, com a entrada simultânea dos dois países na CEE, a tradicional fraqueza de laços comerciais bilaterais foi definitivamente posta em causa e eliminada, num processo que, pela sua rapidez, se tornou notado. Dada a importância da adesão às Comunidades, é fundamental separar duas etapas temporais distintas: a do período pré-adesão e a do período pós-adesão.

Durante o primeiro assistiu-se ao romper da tradicional relação de mínima importância que as trocas comerciais entre os dois países assumiam. Se em 1978 as exportações portuguesas para Espanha representavam 2,17% das exportações portuguesas e as importações providas de Espanha 5,46% do total (conformes com os valores médios da década), em 1985 as primeiras atingiam 4,16% e as segundas 7,35%. Convém assinalar, contudo, que se este corte é visível e claro no caso português, o mesmo não pode ser tão linearmente afirmado quanto ao caso espanhol — aí o peso das exportações para Portugal passa de 2,04% para 2,18% do total enquanto o peso das importações providas de Portugal passa de 0,30% para 0,79% do total. Ou seja, o peso do comércio com Portugal aumenta, sem dúvida, mas continua a rondar valores percentuais bastante baixos.

Esta diferença torna clara a distinta (e, no caso português, antecipada) sensibilidade à evolução das correntes comerciais entre os dois países que se manifestou no período. Isto porque a Espanha adquiriu maior importância como parceiro comercial para Portugal *bem mais cedo* do que Portugal o fez relativamente à Espanha.

Associada à referida dinâmica do comércio externo português encontra-se a melhoria da taxa de cobertura das importações — de 47,18%

para 74,32% — que se verificou também no comércio com a Espanha, passando de 18,72% para 43,06%. Manteve-se, assim, a habitual situação de a taxa de cobertura registada com a Espanha se localizar a um nível inferior à da taxa de cobertura global, mas deu-se uma ruptura importante com o tradicional baixo valor dessa taxa.

Por outro lado, e ao mesmo tempo, o défice comercial com a Espanha adquiria maior importância: de equivalente a 8,4% do défice total português em 1978 ele passava a equivaler a 16,6% do défice comercial total de Portugal em 1985, quando em 1982 ele equivalia a 7,9% do mesmo. No caso espanhol, a alteração era muito acentuada: de equivalente a 3,8% do défice comercial espanhol em 1978, o saldo positivo do comércio com Portugal passava em 1985 para 5,1% desse mesmo défice. E de novo se torna compreensível que mais cedo se tenha tornado um ponto sensível para Portugal a observação deste comércio bilateral. De salientar aqui, pelo que representa de importante, que em 1985 (em cujo primeiro semestre finda uma sequência de anos pautados por políticas económicas restritivas e de contenção) se observa que: face a 1978 o défice comercial com a Espanha sobe enquanto o défice comercial global desce, e face a 1982 o défice comercial com a Espanha desce relativamente menos que o défice global. Isto aponta para que, em termos gerais, *as importações espanholas se tornaram menos compressíveis que as importações globais* (uma vez que as exportações portuguesas para Espanha cresceram sempre a um ritmo superior ao verificado com as exportações totais), assinalando o carácter não-volátil dos laços que a nível comercial se estabeleceram.

À excepção do Vestuário e dos Têxteis, que mantêm as posições primeiras, o espaço de sete anos que medeia entre um e outro extremo do período referido (1978-1985) assistiu a razoáveis transformações na estrutura das exportações portuguesas (como a descida de importância dos Produtos de cortiça e madeira, das Bebidas e das Máquinas e aparelhos especiais). A tendência revelada por essas alterações ia no sentido de uma ascensão dos produtos de maior valor acrescentado, se bem que mantendo o peso das indústrias tradicionais portuguesas, mão-de-obra intensiva.

O facto mais saliente, que se recolhe ao olhar os dez grupos de produtos mais importantes nas exportações para Espanha, é a ausência dos três principais produtos da exportação portuguesa — o Vestuário, os Têxteis e o Calçado — em posições cimeiras. Isto encontra a sua razão de ser na extrema protecção que era assegurada às indústrias desses ramos, por parte da legislação económica dos mecanismos burocráticos espanhóis, face ao acesso ao mercado interno por parte de empresas localizadas no exterior.

Quanto às importações há um sensível acercamento de valores, convergindo gradualmente a estrutura das importações de Espanha para os valores da estrutura de importações totais, o que constituía reflexo

das novas condições de acesso ao mercado português definidas no Anexo P.

Em termos gerais, pode afirmar-se que a adesão dos dois países à Comunidade constituiu um verdadeiro «choque» comercial que, a nível de crescimento, inverteu por completo a situação vivida anteriormente. Enquanto no período anterior se observava um ritmo de crescimento das exportações superior ao das importações, agora sucede o inverso — o ritmo de crescimento das importações torna-se superior ao das exportações.

Neste contexto geral, o comércio entre os dois países evoluiu segundo uma trajectória particular. Entre 1986 e 1988 (e a partir dos dados disponíveis em escudos) as exportações portuguesas para Espanha cresceram mais que as importações provenientes daquele país (143% contra 110%), embora se tenha assistido a um aproximar rápido dos ritmos de crescimento de ambas. A taxa de cobertura melhorou também, passando de 46,3% para 53,6% e acercando-se assim do valor registado para o comércio total português (63,4%), mas o défice agravou-se (de 83 para 151 milhões de contos), ainda que perdendo peso face ao défice total da balança comercial (de equivalente a 24,7% desse défice em 1986 passou a equivaler a 17,1% em 1988). Neste último ano o défice com a Espanha mantinha-se o segundo em valor absoluto, logo após o défice com a Itália, que já em 1987 se tornara o maior do comércio externo português.

Os valores disponíveis para o ano de 1989 confirmam, nos seus traços gerais, esta evolução: melhoria da taxa de cobertura, crescimento das exportações superior às importações (continuando a reduzir-se a diferença entre as duas taxas), e agravamento do défice comercial.

Ao longo destes anos, a importância do comércio com a Espanha no conjunto do comércio externo de Portugal manteve a sua trajectória ascendente. As exportações para Espanha que representavam 6,7% das exportações totais em 1986 ascendiam a 12,6% em 1989, sendo este país o terceiro cliente de Portugal. Quanto às importações provenientes de Espanha, em 1986 elas representavam 11% das importações totais e em 1989 14,5% do total, sendo já a Espanha o primeiro fornecedor de Portugal. No que diz respeito às exportações, os factos mais notórios são a relativa estabilidade da estrutura das exportações totais, passado o bem visível impacto causado pela adesão em 1986, e a continuação, agora mais rápida, da aproximação a esta da estrutura das exportações para Espanha. As disparidades mais notáveis são, a este nível, o caso das Máquinas e material de transporte (com um maior peso nas exportações para o mercado espanhol) e dos Artigos manufacturados diversos (onde a situação é precisamente inversa). A explicação da primeira residirá provavelmente na integração dos processos produtivos das grandes empresas do ramo automóvel ao nível da Península, e a da segunda nas barreiras de protecção à produção desses sectores que

foram conservadas (mas que tendem a desaparecer ao longo do período de transição) nos tratados de adesão negociados pela Espanha.

No que diz respeito às importações é bem visível a grande semelhança entre a estrutura das importações totais e as de origem espanhola. Em termos gerais, estas mudanças traduzem, de novo, o fenómeno de aproximação da estrutura de exportações para o mercado espanhol da estrutura geral das exportações totais portuguesas, eliminando as distorções introduzidas quer pelos diferentes mecanismos proteccionistas do mercado espanhol quer pela marginação desse mercado por parte dos exportadores portugueses.

A evolução ao longo desta última década pode ser resumida nalguns traços fortes:

- a ruptura da indiferença, ou não-importância, comercial entre Portugal e Espanha é anterior à adesão de ambos à CEE, datando da entrada em vigor do Anexo P dos Acordos EFTA-Espanha;
- o maior impacto (em termos de variações bruscas no montante do défice comercial ou da taxa de cobertura) do incremento de relações comerciais entre os dois países teve lugar nos três primeiros anos da vigência do referido Anexo P — com um «desastre» comercial português em 1981 e a recuperação a partir de 1982;
- data dessa altura o início da transformação da distorcida estrutura de exportações portuguesas para Espanha, processo que recolhe novo alento com a adesão à CEE e a garantia da eliminação final das múltiplas barreiras que estavam na origem dessa distorção;
- a generalidade dos indicadores apontam para uma melhoria nítida na situação das trocas comerciais com a Espanha ao longo da década observada, mesmo num contexto de degradação da situação geral, como aconteceu nos últimos três anos;
- a nível de grupos de produtos surgem sinais de uma crescente integração produtiva entre os dois países, nalguns sectores onde a intervenção de firmas multinacionais é considerável, geralmente com as primeiras etapas, de menor valor acrescentado, efectuadas na parcela portuguesa;
- as importações provenientes de Espanha surgem, face à observação efectuada, como sendo *relativamente incompressíveis*, colocando-se a hipótese de que quaisquer medidas de política económica destinadas a diminuir o ritmo de crescimento das importações e do défice comercial possam favorecer o aumento do seu peso no conjunto das importações totais;
- o período pós-adesão à CEE é, acima de tudo, o da continuação de movimentos e tendências que já vinham de trás.

O fluxo de investimentos entre Portugal e Espanha

E conhecido o substancial aumento que, a partir da entrada dos dois países na Comunidade, manifestou o investimento directo espanhol em

Portugal; mas esse aumento não divergiu em muito do verificado com o investimento directo estrangeiro (IDE) total em Portugal e em Espanha. A adesão dos dois países à CEE representou o início de uma integração económica que teve, e continuará certamente a ter, como um dos seus vectores o aumento do IDE. O impacto deste aumento previsível será, em termos relativos, eventualmente maior em Portugal do que em Espanha — país tradicionalmente de grande protecção comercial mas onde o IDE adquiriu suma importância a partir da década de 70, ao contrário do caso português, onde a grande abertura comercial se manteve a par de um IDE menos importante.

Em termos relativos, o maior salto no investimento directo espanhol não ocorreu no período pós-adesão e sim em 1982, ano em que foi quase multiplicado por onze, para nunca mais voltar depois aos baixos níveis anteriores. Isto significa que também a este nível o incremento das relações económicas entre os dois países é anterior à adesão à CEE, embora esta tenha impulsionado e acelerado o processo.

Como resultado desta evolução o peso do investimento espanhol no total do investimento estrangeiro aumentou de modo significativo, ainda que não tenha sido o país que registou o aumento mais substancial. Porque os fluxos anuais de investimento têm variações significativas, a comparação de pesos relativos entre dois anos quaisquer tem pouco sentido, motivo porque, para observar as transformações de fundo verificadas nesse campo, se devem calcular estruturas médias de vários anos. A média do triénio 1986/88 mostra que o grande investidor estrangeiro em Portugal foi o Reino Unido (24,3% do total), vindo a Espanha em segundo lugar, com pouco mais de metade deste valor (12,9%), ligeiramente à frente dos EUA (10,9%). A influência das estratégias empresariais multinacionais nas decisões de localização de investimento é sumamente importante, e o caso do investimento espanhol em Portugal não constitui excepção. Assim, calcula-se que cerca de 27% dos investimentos espanhóis correspondem a operações efectuadas por filiais espanholas de grandes grupos multinacionais, especialmente franceses.

Se Portugal se apresenta como um destino importante dos investimentos directos espanhóis no estrangeiro convém notar, todavia, que a sua importância neste campo não corresponde àquela de que esse mesmo investimento se reveste em Portugal. Por exemplo, quando em 1987 a Espanha surgia como o segundo investidor estrangeiro em Portugal, alcançando a máxima quota jamais obtida, este aparecia como o terceiro destino de investimento no estrangeiro para a Espanha (11,3% do total), depois da Holanda (16,3%) e da RFA (15,2%).

O que se pode afirmar em relação ao investimento espanhol em Portugal, como acontece aliás com o investimento espanhol em França, é que ele se tem mostrado caracteristicamente mais regular do que o efectuado em outros países, facto que terá muito a ver com a proximidade geográfica.

Mas o traço marcante das relações de investimento entre os dois países situa-se na débil presença de Portugal no conjunto dos investidores estrangeiros em Espanha — peso inferior a 0,5% do total. Esta diferença fundamental traduz-se igualmente (e de modo inevitável) na disparidade numérica existente a nível das empresas que num dos países são participadas por capital proveniente do outro: no final de 1988 havia 660 empresas em Portugal com participação de capitais espanhóis e 56 empresas em Espanha com participação de capitais portugueses. Um ano mais tarde, os números rondavam as 1300 empresas participadas por capitais espanhóis em Portugal e as 80 empresas participadas por capitais portugueses em Espanha. Este contraste de situações e dinâmicas constitui a fundamental característica das relações de investimento entre os dois países.

Dos dados disponíveis sobre uma parte dessas empresas é possível deduzir que são as empresas com capital social inferior a dez mil contos que preferencialmente são escolhidas pelo investimento espanhol (63,8% do total) , embora um número apreciável das empresas participadas (10%) se situem acima dos cem mil contos. Por outro lado, a participação do capital espanhol nas empresas é na sua maior parte inferior a dez mil contos, decrescendo regularmente à medida que se sobe de escalão (com a excepção do escalão superior, referido às participações de mais de cem mil contos).

Em resumo, pode afirmar-se que os fluxos de investimento entre Portugal e Espanha se reduzem, na prática, a um único fluxo unilateral de Espanha para Portugal, que teve o seu arranque decisivo com o «salto» quantitativo de 1982, ano de grande expansão do investimento espanhol no estrangeiro. A adesão dos dois países à CEE acelerou, também neste campo, uma tendência que vinha já *de trás*, sem que tenha (ainda) propiciado ou suscitado o crescimento do investimento português em Espanha. Como destino de investimento no estrangeiro é um facto que «Portugal continua a estar na moda» em Espanha, já que conjuga três características fundamentais³:

- significa uma extensão de mercados para as empresas;
- a valorização da peseta face ao escudo, aliada ao nível geral inferior de custos directos existentes em Portugal, torna o investimento em Portugal «mais barato» do que, em identidade de circunstâncias, o seria em Espanha, quer se trate da formação de novas empresas quer da compra de activos existentes;
- a reduzida agressividade e capacidade de negociação da generalidade dos empresários portugueses significam, na prática e desde o ponto de vista das empresas espanholas, que este é um mercado onde a concorrência é quase inexistente.

Esboço de uma perspectiva de conjunto

A evolução das relações económicas entre Portugal e Espanha deve, para que a análise ganhe sentido e profundidade, ser enquadrada num processo mais vasto de internacionalização das duas economias cujo ritmo não tem cessado de se acelerar, e que no caso português recebeu dois fortes impulsos ao longo do último decénio — primeiro com a entrada em vigor do Anexo P dos Acordos EFTA-Espanha, e depois com a adesão às Comunidades Europeias.

O acréscimo de importância da Espanha no comércio externo português e no fluxo de investimento estrangeiro é, desde esta perspectiva, um fenómeno não apenas normal como «normalizante» ao conduzir os dois países a uma situação que deveriam partilhar há muito se os obstáculos e restrições de ordem política não tivessem recortado a actuação das leis mais básicas da economia. A França, o outro vizinho da Espanha, é o primeiro cliente desta (18,6% das exportações em 1988) e o seu segundo fornecedor (13,5% das importações no mesmo ano), enquanto a nível de fluxos de investimento constituía em 1988 o segundo destino do investimento directo espanhol no estrangeiro, e a terceira origem do investimento directo estrangeiro em Espanha.

Países vizinhos e englobados no interior de um espaço comunitário tenderão naturalmente a desenvolver e fortalecer laços comerciais e financeiros, decorrendo da diferença de dimensão das duas economias e do seu distinto grau de desenvolvimento um desequilíbrio normal.

O que parece importante salientar na evolução recente das relações económicas entre os dois países não é a expressão quantitativa do seu desequilíbrio, mas o desfazamento registado na percepção do enquadramento internacional e do processo de integração de ambos na economia europeia e mundial.

O início dos processos de reconversão industrial em 1980 constituiu uma primeira resposta, ainda que descoordenada e incompleta, aos desafios e consequências possíveis desse processo que em meados da década se tornou claramente o desafio do século para a sociedade espanhola. Esta percepção e compreensão conduziram à tomada de consciência dos pontos fracos de carácter estrutural (que são muitos) e à construção duma estratégia global que permitisse o colmatar das deficiências e gerisse da melhor maneira essa integração plena na economia mundial. Daí decorreram e aí há que reconduzir, por exemplo, os programas de modernização das forças armadas que estão associados à Investigação e Desenvolvimento em áreas de Alta Tecnologia, a localização no território de unidades fabris para produção de componentes sofisticados para equipamentos informáticos e das sedes europeias de algumas *software-houses*, a renovação da rede ferroviária que incorpora a reestruturação e modernização de empresas do sector de equipamentos, o novo mapa de vias rodoviárias ou o lançamento próximo dum satélite de comunicações e televisão de recepção directa, entre muitas outras iniciativas governamentais. E aí há que reconduzir igualmente múltiplas iniciativas

das comunidades autónomas ou da classe empresarial, como a multiplicação de centros universitários, o apoio à criação e modernização de empresas, a difusão da necessidade de sair para o exterior como elemento fundamental de conquista de mercado⁴, ou a criação de gabinetes como o Spanish Business and Technology Office em países como o Japão, para dar apenas alguns exemplos.

É claro que a estratégia global referida aqui não deve ser tomada como expressão de qualquer plano acabado e detalhado, pensado em gabinetes. Ela aparece como um conjunto articulado de iniciativas de índole diversa, que devem a sua coerência geral a *uma percepção dos riscos, dos perigos e das potencialidades inerentes ao processo de integração num espaço comum europeu e num mercado mundial comumente partilhado, nos seus traços gerais, pela maioria da classe dirigente*⁵.

A inexistência duma tal percepção na sociedade portuguesa, e logo de qualquer estratégia (no sentido acima definido) de inserção no espaço europeu e mundial, constitui um desfasamento em que assenta o mais grave desequilíbrio entre Portugal e Espanha, potencialmente fomentador de situações delicadas a médio prazo. Deste ponto de vista, o que deve constituir fonte de preocupação não é o actual montante do défice comercial com a Espanha, por exemplo, mas até que níveis poderá subir esse défice se a presença das empresas portuguesas em Espanha for simbólica quando soar a hora do Mercado Único; tal como não o deve ser o maior ou menor montante do investimento espanhol em Portugal e sim o interesse, oportunidade e racionalidade de projectos que se perdem (dada a lentidão do funcionamento da administração portuguesa) ou que recebem incorrectamente luz verde (dado o crónico défice de informação existente).

NOTAS

¹ Este artigo condensa, parcialmente, alguns capítulos do livro *Relações Económicas Portugal-Espanha: do passado recente ao futuro próximo*, que o CIDEDEC editou no início deste ano.

² Uma notável análise sobre a evolução da economia espanhola neste século, numa perspectiva sectorial, pode encontrar-se em JORDI NADAL, ALBERT CARRERAS e CARLOS SUDRIÀ (eds.), *La Economía Española en el siglo XX*, Anel, Barcelona, 1987. Uma interessante análise crítica comparativa da evolução das economias de Portugal e Espanha, efectuada com grande detalhe, encontra-se em GEORGES CAZES, JEAN DOMINGO e ANDRÉ GAUTHIER, *L'Espagne et le Portugal aux portes du Marché Commun*, Bréal, Montreuil, 1985.

³ Estas características ajudam, aliás, a explicar a participação activa das PME's espanholas no fluxo de investimento espanhol em Portugal.

⁴ Veja-se, a este propósito, o curto mas significativo artigo de JOAQUIM DE PABLO TORRENTE, «Inversiones Españolas en el Extranjero. Los empresarios despiertan», in *Papeles de Economía Española*, Suplementos sobre el Sistema Financiero, n.º 27, 1989, pp. 111-112.

⁵ O papel fundamental da Banca Espanhola neste processo é abordado, nalgumas das suas facetas, em ANTÓNIO TORRENO, *Estudios sobre el sistema financiero*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.