



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS



**ASSEGURAR A CONVERGÊNCIA COM A COMUNIDADE EUROPEIA:
UM OBJECTIVO DA POLÍTICA ECONÓMICA DO XII GOVERNO**

LISBOA • 1991



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

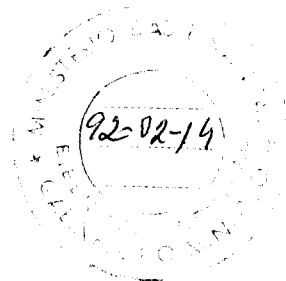
**ASSEGURAR A CONVERGÊNCIA COM A COMUNIDADE EUROPEIA:
UM OBJECTIVO DA POLÍTICA ECONÓMICA DO XII GOVERNO**

LISBOA • 1991

ÍNDICE

ÍNDICE

1. Nota Prévía
2. A Política Económica Global no Programa do XII Governo (Capítulo II, secções 1-4)
3. Programa de Convergência Q2
4. Conclusões da Presidência do Conselho ECOFIN sobre o Programa de Convergência Q2 (Tradução oficiosa)



NOTA PRÉVIA

O Programa de Convergência Q2 para 1992-1995 fornece o enquadramento macroeconómico e estrutural do Programa do XII Governo Constitucional aprovado na Assembleia da República em 14 de Novembro de 1991. Em especial, o Programa de Convergência Q2 deriva do Capítulo II intitulado "Uma Economia de Mercado para o Desenvolvimento Económico", concretizando a opção estratégica explicitada na Secção 1.2, do mesmo capítulo, "Assegurar a Convergência para a Comunidade Europeia". O Q2 foi assumido em Conselho de Ministros a 21 de Novembro de 1991, e entregue à Comissão da Comunidade Europeia no dia seguinte para apreciação.

O Programa de Convergência Q2 continua a opção nacional pela estabilidade financeira repetidamente assumida desde o X Governo Constitucional. Esta "estratégia de progresso controlado" foi traduzida, formalmente, no PCEDED (Programa de Correção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego) e, depois, no QUANTUM (Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária). O Programa de Convergência Q2 é uma revisão do QUANTUM apresentado publicamente a 8 de Junho de 1990.

O Programa de Convergência Q2 antecipa as consequências do artigo 109-C, parágrafo 2, terceiro travessão, do Tratado revisto (União Económica e Monetária), relativo à convergência necessária para a passagem à terceira fase da União Económica e Monetária.

No dia 16 de Dezembro de 1991, o Q2 foi examinado no Conselho dos Ministros de Economia e Finanças, da Comunidade Europeia, por iniciativa e sob responsabilidade das Autoridades Portuguesas. O exame, foi levado a cabo, com base no artigo segundo, da Decisão do Conselho, "relativa à realização de uma convergência progressiva das políticas e dos resultados económicos durante a primeira fase da União Económica e Monetária", de 12 de Março de 1990.

APRESENTAÇÃO SUMÁRIA DO PROGRAMA CONVERGÊNCIA Q2

Para que o compromisso de participação plena na UEM ser totalmente credível, as acções programáticas da estabilização macroeconómica têm de se reportar a instrumentos de política sob o controlo das autoridades económicas e devem ser consistentes com os objectivos de estabilização no médio prazo e da construção da UEM. Por isso os instrumentos de política orçamental, monetária e cambial e as políticas estruturais e de concertação social são, no Programa de Convergência Q2, referenciados a um ambiente macroeconómico normativo para a legislatura. Os elementos fundamentais do Programa podem sumariar-se sob os títulos: o objectivo da inflação e o princípio da não acomodação e a convergência nominal e real.

- 1) O instrumento chave para a convergência é a política orçamental. Assim, o Programa do Governo ao dar corpo às orientações estratégicas sobre o investimento público e instrumentos financeiros de apoio; nomeadamente, na preparação do novo Plano de Desenvolvimento Regional refere o "quadro de estabilidade financeira" e ao promover a Segurança Social, ressalva o princípio geral da "globalidade do orçamento do sector público".

No Programa de Convergência, a política orçamental, as políticas estruturais e a concertação social são referenciadas a um ambiente macroeconómico compatível com um regime em que a taxa de câmbio nominal do escudo seja invariante face à moeda mais forte do Sistema Monetário Europeu.

- O objectivo da inflação e o princípio de não acomodação

O Programa de Convergência Q2 visa eliminar o diferencial de inflação face aos melhores padrões comunitários, mas mantendo o diferencial positivo quanto ao crescimento. Tal redução da inflação exige um processo orçamental rigoroso e transparente incluindo o princípio da não acomodação.

De acordo com o Programa do Governo, a mecânica de realização das escolhas orçamentais envolve primeiro a aprovação do nível das despesas em termos nominais; depois a determinação dos respectivos meios de financiamento, e, finalmente, a repartição das despesas pelas diferentes rubricas do Sector Público Administrativo e, em particular, do Orçamento do Estado. A determinação da repartição das despesas exige a concretização de escolhas relativas aos montantes a afectar à Educação e à Saúde, a Despesas Correntes e a Despesas de Capital, etc..

O objectivo de inflação terá de ser ambicioso para desencadear a indispensável alteração estrutural da economia portuguesa no sentido da estabilidade macroeconómica. Mas, para ser mais credível, esse intervalo será de 7 a 9 por cento em 1992 e 4 a 6 por cento na média de 1993/95.

De acordo com o objectivo escolhido para a inflação, o Governo determinará o tecto para as despesas totais sem juros do Sector Público Administrativo. Nessa base serão definidas as tabelas e massa salarial da função pública e será elaborado um Orçamento do Estado que garanta o respeito pelo referido tecto de despesas.

O compromisso sobre despesas sem os juros do Sector Público Administrativo e do Orçamento do Estado refere-se a instrumentos sob o controlo das autoridades públicas. Assegura, por outro lado, que - caso o objectivo de inflação seja excedido - se verifique o desencadeamento automático de mecanismos corretores. A política macroeconómica não pode acomodar eventuais desvios do cenário realizado face ao objectivo para a taxa de inflação sob pena de provocar um recrudescimento nas expectativas inflacionistas e incrementar as dificuldades na condução da política económica no futuro próximo.

O princípio de não acomodação deverá também ser aplicado na concertação social que deverá tomar em conta o exemplo da função pública na escolha da

variação das tabelas e massa salarial. A política de rendimentos assume um papel crucial no sucesso do Programa de Convergência, o que explica que o objectivo de inflação tenha sido precisado no Conselho Permanente para a Concertação Social: intervalo de 2 a 8 por cento em 1992 e de 4 a 5 por cento em 1993/95.

O Programa de Convergência Q2 representa um esforço de consolidação orçamental tendo por objectivo a estabilidade macroeconómica e a participação plena de Portugal na UEM. A existência de critérios objectivos na qualificação dos países membros nessa participação não permite um menor esforço na disciplina orçamental.

- Convergência nominal e real

Uma alteração estrutural das expectativas do sector privado necessita de sinais credíveis por parte do sector público. Desta forma a primeira parte da trajectória de consolidação orçamental do Programa de Convergência é fundamental para o sucesso do programa em causa. Em 1992 a contracção do défice do saldo global do Sector Público Administrativo será considerável, atingindo-se um excedente primário de cerca de cinco por cento do Produto Interno Bruto. O peso da dívida pública no produto reduzir-se-á significativamente para níveis abaixo dos sessenta por cento. Para esta evolução contribui a evolução das receitas tributárias no quadro de estabilidade fiscal definido após as Reformas Fiscais de 1986 e 1989. As alterações previstas respeitam o aumento da eficiência e a simplificação da Administração Fiscal e a antecipação das alterações decorrentes da harmonização fiscal comunitária nas áreas do IVA e dos impostos específicos.

Entre 1993 e 1995 o défice global do SPA continuará a trajectória da consolidação, situando-se, em média nesse período, abaixo dos três por cento do Produto Interno Bruto. Nestas condições Portugal estará, confortavelmente abaixo dos limites de desencadeamento do exame comunitário de uma situação potencial de défice orçamental excessivo.

Por outro lado, os resultados obtidos pelo esforço de consolidação orçamental levado a cabo por Portugal desencadearão a solidariedade da Comunidade na promoção do objectivo de fortalecer a Coesão Económica e Social, através de apoios do futuro Fundo de Coesão e de outros meios comunitários. Desta forma, a economia portuguesa beneficiará de um novo impulso no investimento, nomeadamente, nas Infraestruturas Básicas e na melhoria do Ambiente, tornando ainda mais favorável a opção de convergência e de estabilidade financeira. É este o princípio de condicionalidade positiva - que Portugal sempre defendeu - que se encontra consagrado no Protocolo anexo ao Tratado sobre a União Política acordado em Maastricht. Neste Protocolo o compromisso de estabelecimento de um Fundo de Coesão até 31/12/93 vem associado com a existência de Programas de Convergência adequados. Estas preocupações têm, no Protocolo, relevância geral dada a aceitação dos princípios fundamentais da modulação e da flexibilidade.

O comportamento da inflação, medido pelo deflator do consumo privado, no período 1993 a 1995 é consistente com a convergência nominal - o diferencial face à média da Comunidade torna-se insignificante - e a tendência da taxa de inflação continua a ser decrescente. Esta evolução da inflação resulta, fundamentalmente, da forte compressão na expansão real do consumo público. O abrandamento da taxa de crescimento real do consumo público é essencial para obter a estabilidade macroeconómica sem grandes penalizações do consumo privado e do investimento. Quanto à taxa de crescimento do consumo privado, o seu abrandamento em 1992 representa a correcção temporária de uma trajectória sustentada de expansão a par do crescimento do investimento (sempre superior ao do produto) e das exportações.

**Política Económica Global
no
Programa do XII Governo**

(Capítulo II, Secções 1-4)

II

**UMA ECONOMIA DE MERCADO
PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL**

Portugal vai continuar o progresso económico alcançado nos últimos cinco anos, prosseguirá o esforço de construção de uma economia moderna e competitiva, desenvolvendo uma sociedade solidária, com mais bem estar material e social num clima propício à acentuação dos valores nacionais nos planos cultural e artístico, uma sociedade que tem conduzido ao reforço da imagem do País no Mundo, projectando-o internacionalmente.

1 - OBJECTIVOS DA POLÍTICA ECONÓMICA**1.1 UMA ECONOMIA MODERNA E UMA SOCIEDADE SOLIDÁRIA**

O principal desafio que hoje defronta a sociedade portuguesa é o do desenvolvimento: o progresso e modernização da economia constituem um meio e não um fim, justificando-se como condições essenciais para satisfazer o mais possível as legítimas aspirações dos Portugueses.

Para o Governo, o desenvolvimento não se limita nem ao crescimento económico, nem à modernização da estrutura produtiva. Pressupondo ambos, ele implica a afirmação de uma efectiva noção de solidariedades: entre regiões, entre gerações, entre grupos sociais. Tem, assim, de atender à correcção de desequilíbrios regionais, de garantir a justiça social, de promover a valorização dos recursos humanos, de criar oportunidades de emprego e de realização pessoal, de estimular a elevação do nível cultural, de robustecer a educação cívica dos cidadãos, tornando, em suma, mais agradável a vida colectiva.

Assegurar a estabilidade macroeconómica e fornecer um quadro de tranquilidade e segurança é essencial ao funcionamento eficaz de uma economia de mercado para o desenvolvimento económico e social.

Este objectivo tem lugar num ambiente substancialmente diferente do de 1987, em virtude das alterações na envolvente política-económica interna e externa.

Por um lado, operou-se uma revisão constitucional que proporcionou o estabelecimento de condições mais claras de funcionamento da economia, ao mesmo tempo que se processou toda uma vasta evolução no processo de integração comunitária.

Por outro lado, a globalização dos mercados internacionais, reforçada pela sua estruturação em blocos económicos, pela criação do Espaço Económico Europeu, pela conclusão do Uruguay Round e pela aproximação dos países do Leste da Europa e, ainda, o aprofundamento da integração europeia - como resultará das próximas etapas da União Económica e Monetária e da União Política - irá criar um contexto cada vez mais marcado pela concorrência e pela estabilidade dos preços.

Assim, a economia portuguesa vai enfrentar na década de 90 um desafio que só tem paralelo com o que sucedeu no momento da adesão à Comunidade Europeia. Um desafio que terá de ser ganho, tal como a nossa entrada na Europa o foi.

É fundamental que esta mudança se dê a par do reforço da coesão económica e social nacional, de forma a constituir um instrumento de reforço da solidariedade, potenciando as vantagens económicas de que o País dispõe. Todavia, é indispensável que essa mudança se dê, também, com o reforço da

coesão económica e social comunitária, designadamente através da disponibilização de capitais que permitam viabilizar o esforço de desenvolvimento nacional.

Neste contexto, o Governo prosseguirá uma estratégia de desenvolvimento que assenta:

- na consolidação dos mecanismos económicos e institucionais de uma economia de mercado virada para o desenvolvimento económico e social, que valorize a participação dos agentes nacionais no processo produtivo, que lhes permita explorar plenamente o seu potencial criativo e as suas capacidades, extraíndo todos os benefícios da inserção de Portugal no espaço Comunitário;
- num crescimento económico que promova a convergência real, enquanto força geradora de riqueza que permita efectuar o ajustamento estrutural da nossa economia num clima de estabilidade e de confiança dos agentes económicos, favorecendo o seu empenhamento e mobilização e que contemple níveis adequados de solidariedade social. Neste sentido torna-se imprescindível assegurar a manutenção de um ritmo de crescimento superior ao da média europeia e que permita, aproximar Portugal dos padrões comunitários e corrigir simultaneamente as assimetrias internas, proporcionando, assim, o ajustamento estrutural num clima de estabilidade e confiança.

Para este fim serão definidas actuações que contemplem:

- a internacionalização da economia nacional, pela consolidação de uma estrutura empresarial sólida, dinâmica e competitiva, assente em empresas e grupos económicos que funcionem como factores de diversificação produtiva, abertos à inovação tecnológica, à concepção de novos produtos e ao aperfeiçoamento da capacidade de vender;

- a promoção da criatividade e da iniciativa privadas, como veículos da melhoria da competitividade, da reformulação da estrutura produtiva nacional e da criação de emprego;
- uma maior competição pela captação das poupanças, no contexto da livre circulação de capitais e do direito de estabelecimento no sistema financeiro;
- uma aposta na qualidade a todos os níveis: na produção, nos recursos humanos, na investigação e desenvolvimento, enquanto elemento da caracterização do país no contexto mundial.

1.2. ASSEGURAR A CONVERGÊNCIA COM A COMUNIDADE EUROPEIA

Ao ratificar a nova estrutura institucional comunitária actualmente em negociação, o País estará a escolher a estabilidade macroeconómica, a coesão económica e social e a internacionalização. A participação plena na União Económica e Monetária constituirá nova garantia da orientação estratégica tomada aquando da adesão, no sentido do reforço de mercados abertos e concorrenciais à escala comunitária e mesmo mundial.

A União Económica e Monetária fornece, de resto, um ambiente particularmente favorável à concretização dos necessários ajustamentos estruturais. Primeiramente, pela redução dos custos de transacção, fomentando a integração dos mercados, a circulação de informação, tecnologias e ideias e pela maior facilidade de financiamento da economia nacional. Este aspecto constitui um impulso expansionista para uma pequena economia aberta como é a portuguesa. Em segundo lugar, porque o processo de construção da União Económica e Monetária consubstancia um requisito

essencial à plena integração comunitária, tornando, assim, consensual e credível o esforço de convergência da economia portuguesa para os melhores padrões comunitários.

O carácter responsável e nacional da opção pela estabilidade macroeconómica foi afirmado com grande clareza na "estratégia de progresso controlado" assumida pelo X Governo Constitucional nas vésperas da adesão, a qual implicou consolidar o orçamento num ambiente de crescente liberalização financeira que se vive na Comunidade Europeia. A estratégia foi traduzida, formalmente e em primeiro lugar, no PCEDED (Programa de Correção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego) e, depois, no QUANTUM (Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária). Ambos beneficiaram de um esforço de colaboração com a Comissão das Comunidades Europeias, antecipando, por iniciativa de Portugal, os procedimentos que, mais tarde, seriam generalizados a toda a Comunidade.

2 - DIÁLOGO E CONCERTAÇÃO SOCIAL

A política de rendimentos é, também, determinante no processo de ajustamento da nossa economia. Na verdade, a política de desinflação, sem o apoio dos parceiros sociais, teria custos muito mais acentuados e uma insegurança acrescida quanto aos resultados.

A complexidade das mutações que são exigidas ao nosso País, a interacção dos factores económicos e sociais, por vezes com efeitos aparentemente contraditórios, o interesse na participação que os cidadãos manifestam e a experiência adquirida desde 1987 com celebração de vários acordos económico-sociais, justificam que o Governo prossiga com um esforço de

concertação social, no que se refere aos traços essenciais da política económica e social.

O Governo entende, pois, o diálogo social como factor de confiança e de sinergia institucional, bem necessário para que o processo de ajustamento que a nossa economia está a atravessar prossiga com garantia de eficiência económica e social.

O Governo valorizará, assim, a acção do Conselho Económico e Social e, neste, dará particular atenção à função que lhe está cometida ao nível da concertação social.

Para além dos compromissos que resultam da execução dos Acordos já assinados no Conselho Permanente de Concertação Social, o Governo pretende, ainda, propor aos parceiros sociais um programa para o reforço da competitividade da economia e desenvolvimento da dimensão social, de modo a alcançar maior solidariedade nacional para enfrentar, com eficácia, os desafios que a União Económica e Monetária nos coloca.

Paralelamente, ao nível associativo, promover-se-á a negociação colectiva. Assim:

- estimular-se-á a aplicação do conteúdo dos acordos celebrados, nas partes em que se prevê o seu desenvolvimento a nível de negociação colectiva;
- diminuir-se-ão, progressivamente, restrições relacionadas com matérias eventualmente objecto de negociação;
- reduzir-se-á a intervenção administrativa na regulamentação das condições de trabalho e reforçar-se-á o princípio da

representatividade, como fundamento da aplicação de convenções colectivas de trabalho;

- favorecer-se-á o desenvolvimento da capacidade logística e técnica das associações com prática negocial relevante ao nível sectorial ou nacional.

Torna-se, ainda, necessário desenvolver a prática do diálogo social ao nível das empresas. Empregadores e trabalhadores têm de ser agentes activos na concretização de um projecto colectivo que constitua um espaço de realização profissional e humana em volta de um recíproco interesse de criação da riqueza. Neste sentido, o Governo incentivará o diálogo na empresa ao nível da introdução de novas tecnologias, da formação profissional e da segurança, higiene e saúde no trabalho e estimulará, ainda, a participação dos trabalhadores na vida da empresa.

3 - POLÍTICA ORÇAMENTAL

A política orçamental deve ser perspectivada e gerida num contexto de consolidação a médio prazo. O Sector Público não deve ser uma fonte de instabilidade sobre o funcionamento da economia.

Como qualquer decisão que implique despesa pública tem implícita a existência de receita para a realizar, inversamente, ao pagamento de impostos deverá estar associada a ideia de que se trata do pagamento de um preço por um serviço a usufruir. Esta associação da receita à despesa pública deverá fortalecer a perspectiva de que ao pagamento de impostos deve contrapor-se uma qualidade de serviços cada vez maior.

A elaboração e execução do Orçamento é, necessariamente, exercício de escolhas. Estas devem ser equacionadas globalmente, pelo que o quadro orçamental terá inevitavelmente de ser universal.

Dado o actual peso do Estado na Economia portuguesa, a estratégia orçamental do Governo terá um papel fundamental para libertar e assegurar a viabilidade da canalização de importantes recursos do consumo para o investimento. De facto, a disciplina orçamental constitui um elemento catalizador de desenvolvimento. Por um lado, reduzirá ao mínimo a absorção da poupança do sector privado pelo Estado e, por outro, assegurará uma afectação mais racional das respectivas poupanças.

Para além destas considerações, uma política de rigor orçamental minimizará o risco de interrupção do processo de abertura real e financeira ao exterior. Com efeito, o rigor das despesas públicas é um passo crucial para a convergência real e nominal. Reduzir progressivamente o défice orçamental e o peso da dívida pública são pré-condições indispensáveis para, na situação actual, resolver as dificuldades de ajustamento macroeconómico. Sem elas, quaisquer outras medidas são insuficientes.

A redução do défice deverá resultar de uma conjugação de efeitos sobre as despesas e a cobrança das receitas. A contenção das despesas públicas não deverá pôr em causa o nível de investimento público necessário ao desenvolvimento, mas terá de se centrar, particularmente, numa maior racionalidade na aplicação dos recursos disponíveis. A política de contenção das despesas públicas continuará a concretizar o objectivo de alcançar "menos Estado e melhor Estado" e deverá resultar não só da extinção de serviços que perderam utilidade, mas também da integração e consequente racionalização dos fluxos financeiros do Estado.

Aprovada a reforma da Contabilidade Pública e estando em vias de conclusão os principais instrumentos para a sua concretização - em especial a criação do cheque do Tesouro - estão criadas as condições para gerir integradamente a despesa e a receita públicas em ligação com o financiamento do défice. Será desta integração que resultará um contributo importante para a modernização da Administração Pública, na sua vertente financeira, a qual passará a ser moderna e eficaz, tornando os restantes sectores mais flexíveis e operacionais.

Por outro lado, a gestão dos recursos públicos deverá ser melhorada, através de uma responsabilização efectiva dos dirigentes pelos resultados alcançados. Neste sentido a Reforma da Contabilidade Pública confere aos serviços uma autonomia de gestão que possibilita a adopção de critérios mais flexíveis e eficientes.

A Reforma Orçamental está em plena execução. O processo orçamental passou já a desenvolver-se numa perspectiva diferente. Na verdade, ele tem hoje por base a discussão política de todos os aspectos com eles relacionados, o que implica:

- a aprovação do nível da despesa de acordo com as linhas de orientação de política económica estabelecidas;
- o nível da receita e as consequentes necessidades de financiamento;
- a repartição da despesa pelos objectivos fixados.

No contexto da Reforma Orçamental, terão ainda de ser equacionadas formas mais eficazes para a gestão de pessoal, de modo a obter maiores níveis de produtividade. Neste sentido, o Governo flexibilizará os instrumentos de

mobibilidade na Administração Pública, adequará os quadros aos objectivos dos serviços e estabelecerá medidas que estimulem essa actuação.

No que respeita à política fiscal, a Reforma Fiscal está feita e os seus efeitos estabilizados. Para além do efeito da expansão económica, o crescimento da receita deve resultar de uma mais eficiente administração fiscal que tenha como prioridade o combate à evasão e à fraude fiscais. São também de prever ajustamentos pelo imperativo da harmonização fiscal, nomeadamente a resultante do mercado único - condição do sucesso da União Económica e Monetária.

Em paralelo à Reforma Orçamental, dar-se-á seguimento à Reforma do Tesouro, que tem como objectivos principais: a modernização da gestão da Tesouraria do Estado, a minimização dos custos financeiros inerentes à gestão da dívida pública, a racionalização dos activos financeiros e dos compromissos financeiros do Estado, a reformulação do quadro institucional de cooperação financeira internacional.

Para além disso, a Reforma do Tesouro visa a criação de condições para uma correcta programação financeira do Estado. O seu objectivo central é torná-la mais eficiente, possibilitando, no mesmo passo, uma melhor programação monetária do Banco de Portugal. Na programação da dívida pública assentar-se-á em previsões fiáveis dos movimentos de tesouraria, confrontando os objectivos da gestão da dívida pública com os objectivos da política monetária, designadamente quanto aos montantes e ao calendário das emissões, tipos de instrumentos de dívida pública a emitir e recurso aos mercados financeiros externos.

A reforma da gestão da dívida pública centrar-se-á nos seguintes pontos fundamentais: na criação de condições adequadas a uma correcta programação financeira do Estado e à elaboração do programa da dívida pública, o que

pressupõe a reforma do modelo da gestão da tesouraria e uma indispensável articulação institucionalizada com a gestão da política monetária, da competência do Banco de Portugal; no aprofundamento do mercado secundário dos títulos da dívida pública; numa reforma institucional que possibilite uma gestão integrada da dívida pública de curto, médio e longo prazo, interna ou externa; e no desenvolvimento de um projecto informático subjacente a esta gestão integrada.

4 - POLÍTICAS FINANCEIRAS E ESTRUTURAIS

4.1. POLÍTICA MONETÁRIA E CAMBIAL

As políticas monetária e cambial constituem instrumentos importantes para a realização de um ambiente de estabilidade propício ao crescimento. Uma crescente mobilidade internacional do capital e credibilidade da taxa de câmbio têm como contrapartida uma menor autonomia da política monetária de uma pequena economia aberta.

No final da década de 80, o regime de desvalorização deslizante do escudo contribuiu, sob a pressão do aumento de entradas de capitais, para a redução da margem de manobra da política monetária. Com efeito, a integração monetária e financeira e o interesse e a confiança dos investidores internacionais na economia portuguesa traduziu-se numa dificuldade acrescida no combate à inflação.

Foi neste contexto que, em Outubro de 1990, se abandonou o regime de desvalorização deslizante do escudo. A flutuação limitada da nossa moeda constitui um preâmbulo da fixação de taxas de câmbio no quadro do Sistema

Monetário Europeu, sendo uma das condições que permitirão ao escudo aderir ao Sistema.

O controlo da inflação será determinante para o ritmo dos progressos a realizar nas áreas da abertura, desregulamentação e liberalização do sistema financeiro português.

4.2. PRIVATIZAÇÕES E FUNÇÃO ACCIONISTA DO ESTADO

Para a alteração da estrutura da nossa economia, com vista à abertura e ao funcionamento descentralizado dos mecanismos de mercado que sustentam a iniciativa privada, são particularmente relevantes políticas estruturais, em especial o processo de reprivatizações.

A evolução da reforma do Sector Empresarial do Estado caracterizar-se-á, nos próximos quatro anos, pela redução significativa do peso do Estado na economia, através da continuidade do processo de reprivatizações.

A continuação e aprofundamento do processo de reprivatizações permitirão, simultaneamente, reestruturar, redimensionar e consolidar o tecido empresarial, o mercado e a economia, aumentando a eficiência do aparelho produtivo nacional, reforçando a abertura dos mercados e a liberalização do nosso sistema económico.

As privatizações continuarão a desenvolver-se por forma a propiciar a formação e a consolidação de grupos económicos nacionais e a igualdade de oportunidades, através, quer de modelos de alienação adequados, quer da atenuação do esforço financeiro exigido em resultado da maior abertura e liberalização dos mercados. Serão orientadas, ainda, para a mobilização e

captação da poupança dos pequenos investidores e para a ampliação da participação dos trabalhadores no capital das empresas, sem prejuízo da permanente defesa do valor patrimonial do Estado, da amortização da dívida pública e da redução do défice, de acordo com os objectivos da política orçamental e da estabilidade macroeconómica.

Face à necessidade do nosso ajustamento estrutural em particular no que respeita à amortização da dívida pública e ao estímulo da poupança, prosseguirá o processo de reprivatizações, tanto quanto a prudência o aconselhe, sem prejuízo da salvaguarda dos seus múltiplos objectivos.

Assim, o gradualismo e a cadência, os limites legais à participação do capital estrangeiro e a permanência minoritária temporária do Estado no capital das empresas, serão, entre outros, mecanismos a utilizar em cada caso, nos sectores e nas empresas de dimensão significativa e de importância estratégica relevante.

A condução do processo de reprivatizações da responsabilidade do Governo, continuará a seguir critérios de transparência, isenção e rigor. Paralelamente, a Comissão de Acompanhamento das Privatizações continuará a desempenhar as suas funções em matéria de acompanhamento e fiscalização das operações e das empresas a reprivatizar.

Proceder-se-á, entretanto, à revisão do estatuto das empresas públicas. Estas e as empresas de capitais públicos em situação de desequilíbrio, que permaneçam na esfera do Estado, serão objecto de programas plurianuais de saneamento económico-financeiro, baseados em rigorosas políticas de racionalização e contenção de custos privilegiando o crescimento da produtividade de molde a reforçar a capacidade de auto-financiamento e, consequentemente, a capacidade de investimento. O efeito de sinal para a iniciativa privada de uma gestão rigorosa de empresas públicas tem-se revelado muito forte no processo de convergência comunitária.

Procurar-se-á, assim, uma maior eficácia na utilização dos recursos disponíveis para, sem prejuízo da prestação do respectivo serviço público, diminuir o grau de endividamento ou de dependência do Orçamento do Estado.

Relativamente ao exercício da função accionista do Estado, promover-se-á um efectivo acompanhamento das empresas e o desenvolvimento de uma política activa de alienações.

4.3. MERCADO DE CAPITAIS

No que se refere ao mercado de capitais o Governo continuará a privilegiar o princípio fundamental da Reforma do Mercado de Valores Mobiliários, ou seja, o da sua autonomia, o que implica a sua desestatização, desgovernamentalização e liberalização, pois só assim é que o mercado de capitais se poderá afirmar como um instrumento fundamental à modernização e desenvolvimento da economia e das empresas.

Assim, com a institucionalização de um organismo de supervisão, avançar-se-á no sentido de uma fiscalização mais adequada e de uma melhor informação aos investidores.

Simultaneamente, concluir-se-á a passagem das Bolsas de Valores para a propriedade e administração de Associações de Bolsa, a concentração da negociação de cada valor mobiliário num único mercado e a criação de um sistema de liquidação de âmbito nacional.

O Governo compromete-se, pois, a estabelecer um quadro jurídico estável, moderno, rigoroso e transparente, para que as instituições e os mercados funcionem.

4.4. SISTEMA FINANCEIRO

Na sequência da modernização do sistema financeiro português no período de 1987-91, será apresentada a proposta de Lei Quadro do Sistema Financeiro. Esta permitirá o processo de aproximação às normas vigentes nos mercados internacionais, e a criação de condições que permitam reduzir a margem de intermediação financeira, remunerando melhor a poupança e baixando o custo do financiamento.

Para o sistema bancário, esta reforma assegurará: uma eficaz supervisão, baseada em regras prudenciais de âmbito comunitário e uma regulamentação que imponha a diversificação de riscos na concessão de crédito; a criação de um Fundo de Garantia de Depósitos, que proteja os pequenos depositantes; e uma reorientação e dinamização das instituições financeiras especializadas, que permita o sucesso de operações de lançamento e reestruturação de empresas.

Também o quadro normativo do sector segurador tem vindo e continuará a conhecer alterações significativas, com vista à sua harmonização com os normativos comunitários. Essa harmonização deverá ser norteadada pelo objectivo de assegurar às seguradoras, com sede em Portugal, condições que lhes permitam um desenvolvimento da sua actividade num quadro altamente competitivo como será o Mercado Único a caminho da União Económica e Monetária.

No desenvolvimento do sector segurador privilegiar-se-á ainda o seu papel de instrumento fomentador das poupanças das famílias. Em particular, não se pode ignorar a importância do reforço do seguro dos cidadãos, através de esquemas complementares dos sistemas públicos de segurança social. Neste domínio, será prestada particular atenção aos seguros do ramo vida e

ao desenvolvimento dos fundos de pensões, estes últimos dentro do quadro normativo recentemente aprovado. Não deixará de se ter em conta a importância de uma efectiva defesa dos segurados e da sua protecção enquanto consumidores, designadamente no domínio dos seguros obrigatórios.

4.5. PROJECCÃO EXTERNA

O progresso económico e social alcançado durante os últimos anos estabeleceu condições para que os próximos quatro anos sejam um período de afirmação de Portugal no Mundo. A participação portuguesa nas instituições multilaterais, comunitárias e outras, tem vindo a aumentar, tornando-se mais activa e respeitada. De um País que ainda há pouco merecia ajuda externa, Portugal vê cada vez mais solicitado o seu apoio técnico e financeiro.

É uma prioridade deste Governo assegurar que os agentes económicos nacionais disponham de condições que lhes permitam ser concorrenciais no aproveitamento das oportunidades de actuação que se lhes vão abrindo. Designadamente, o desenvolvimento da cooperação tornar-se-á efectivo através do reforço da estrutura do Tesouro para a cooperação, da entrada em pleno funcionamento do Fundo para a Cooperação Económica e através de um continuado esforço na procura de novos mecanismos de apoio para este efeito.

A transformação estrutural e crescimento da economia portuguesa nos últimos anos constitui uma valiosa base de experiência que vem sendo crescentemente solicitada, tanto a nível bilateral como multilateral. Dentro das suas disponibilidades, Portugal continuará a aumentar o apoio técnico e a sua participação no trabalho das instituições multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, nomeadamente através de acordos de cooperação.

PROGRAMA DE CONVERGÊNCIA Q2

(QUADRO DE AJUSTAMENTO NACIONAL PARA A TRANSIÇÃO
PARA A UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA, VERSÃO 2)

Assumido em Conselho de Ministros de
21 de Novembro de 1991

I. O PROGRAMA DO XII GOVERNO CONSTITUCIONAL

O compromisso de participação plena no processo de concretização da União Económica e Monetária na Comunidade Europeia é acolhido no programa do XII Governo Constitucional, aprovado pela Assembleia da República em 14 de Novembro de 1991. O capítulo II, dedicado aos objectivos da política económica, inclui uma secção, intitulada "Assegurar a Convergência com a Comunidade Europeia", na qual se reafirma a intenção de aderir ao mecanismo de câmbio do Sistema Monetário Europeu. Essa intenção já tinha sido expressa pelo XI Governo Constitucional no Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária (QUANTUM), apresentado a público em 8 de Junho de 1990.

Um Programa de Convergência Português para 1992-95 será tanto mais credível quanto o fôr a combinação apresentada de instrumentos de política económica. A coordenação desses instrumentos também é exigida pelo Programa de Governo: ao dar corpo às orientações estratégicas sobre o investimento público e instrumentos financeiros de apoio - nomeadamente a preparação do novo Plano de Desenvolvimento Regional - refere-se o "quadro de estabilidade financeira". Do mesmo modo, ao promover a Segurança Social, ressalva-se o princípio geral da "globalidade do orçamento do sector público".

Neste QUANTUM versão 2 (abreviadamente Q2), a política orçamental, as políticas estruturais e a concertação social são referenciados a um ambiente macroeconómico compatível quer com um regime cambial de taxa fixa com a moeda mais forte, quer com uma moeda comunitária única.

O Programa de Convergência Q2 foi elaborado no quadro da Decisão de Convergência, aprovada a 12 de Março de 1990, e deu lugar a consultas técnicas com os serviços da Comissão Europeia a 14 de Novembro de 1991. Será apresentado, por iniciativa e sob responsabilidade do Governo português, ao Conselho Europeu de Economia e Finanças de 16 de Dezembro de 1991.

II. PRINCIPAIS HIPÓTESES PARA O CENÁRIO MACROECONÓMICO

O objectivo da inflação e o princípio da não acomodação

De acordo com o Programa do Governo, a mecânica de realização das escolhas orçamentais envolve primeiro a aprovação do nível das despesas em termos nominais; depois a determinação dos respectivos meios de financiamento, e finalmente a repartição das despesas pelas diferentes rubricas do Sector Público Administrativo e, em particular, do Orçamento do Estado. A determinação da repartição das despesas exige a concretização de escolhas relativas aos montantes a afectar à Educação

e à Saúde, a Despesas Correntes e a Despesas de Capital, etc.. No quadro de uma estratégia multi-anual, o tecto das despesas no ano base determina todo o ajustamento.

O Programa de Convergência Q2 visa em última instância eliminar o diferencial de inflação face aos melhores padrões comunitários, mantendo o diferencial positivo quanto ao crescimento (quadro anexo, linhas entre parentêses). Tal redução da inflação exige um processo orçamental rigoroso e transparente incluindo o princípio da não acomodação.

O objectivo de inflação terá de ser ambicioso para implicar a indispensável alteração estrutural da economia portuguesa no sentido da estabilidade macroeconómica. Mas, para ser mais credível, esse objectivo deverá ser acordado em sede de concertação social, dentro de certo intervalo proposto sob responsabilidade do Governo. Esse intervalo será de 7 a 9% em média em 1992 e 4 a 6% em média em 1993-95 (quadro painel superior 1ª linha).

De acordo com o objectivo escolhido para a inflação, o Governo determinará o tecto para as despesas totais sem juros do Sector Público Administrativo (quadro, painel superior 2ª linha). Nessa base serão definidas as tabelas e a massa salarial da função pública e será elaborado um Orçamento do Estado que garanta o respeito pelo referido

tecto de despesas (ibid 3ª linha). Durante a execução orçamental, o Governo envidará todos os esforços para manter a despesa dentro do tecto global dos Fundos e Serviços Autónomos, da Segurança Social e da própria Administração Local, e para compensar eventuais excessos por correspondentes reduções em despesas do Orçamento do Estado. Tendo em conta que a Administração Local é autónoma, porém, o tecto das despesas sem juros do Sector Público Administrativo tem valor indicativo. Já o compromisso sobre as despesas constantes do Orçamento do Estado, se refere a instrumentos sob o controlo do Governo e da Assembleia da República. Aprovado o Orçamento, assegurar-se-á ao longo do ano o desencadeamento automático de mecanismos corretores de modo que a política macroeconómica não possa acomodar eventuais desvios do cenário realizado face ao objectivo para a taxa de inflação. O princípio de não acomodação implica também que a concertação social siga o exemplo da função pública na escolha da variação das tabelas e massa salarial.

A economia portuguesa em 1991

A economia portuguesa cresceu mais de um ponto acima da média comunitária mas a inflação continua cerca de sete pontos acima, apesar de se ter registado um abrandamento significativo do ritmo do aumento dos preços durante o ano.

Estima-se um défice global das contas do SPA da ordem dos 6,5 por cento, valor coincidente com o constante do Orçamento do Estado. Esta coincidência, que também se verificou no rácio da dívida pública no produto, resulta de comportamentos diferenciados ao nível das projecções para o crescimento nominal do produto, que passou de cerca de 14 por cento no QUANTUM a 17 por cento, com uma repartição entre preços e volume menos favorável (ver quadro, painel inferior).

O Orçamento de 1991 vai ser rectificado para acomodar excessos de despesa na Educação e Saúde compensados por excessos de receita e poupanças, de tal modo que o défice de execução é menor do que o orçamentado.

Política orçamental em 1992

Uma medida fundamental de controlo do lado das despesas será uma actualização moderada das tabelas salariais da função pública. Depois do crescimento muito forte das remunerações reais na Administração Pública muito acima do aumento verificado no sector privado, é indispensável um crescimento mais moderado em 1992. Dado o papel de liderança do Sector Público na contratação colectiva e a nível da Concertação Social, não é possível a consolidação orçamental sem uma evolução adequada da massa salarial da Função Pública.

Considera-se também uma contenção muito forte das outras despesas do Sector Público Administrativo, consistente com um crescimento moderado do investimento público em termos reais.

Do conjunto de medidas previstas para concretização da consolidação orçamental do lado das receitas do Orçamento do Estado, ressalta um ajustamento dos escalões do Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares à taxa objectivo para a inflação. O crescimento das receitas reflecte o aumento da eficiência da Administração Fiscal no combate à fraude e à evasão fiscais. Este aumento de eficiência é consistente com os ganhos conseguidos, entre outros pelo alargamento da base de incidência da tributação, desde o início da Reforma Fiscal.

No Imposto sobre o Valor Acrescentado, assumiu-se a eliminação da taxa zero e consequente aumento de importância da taxa normal e da taxa reduzida. Manter-se-á uma taxa transitória próxima de zero bem como a taxa agravada, até que esteja completa a harmonização. Alguns bens e serviços actualmente tributados à taxa reduzida passarão a ser tributados à taxa normal. Estas alterações estão inteiramente na linha da harmonização fiscal necessária a nível comunitário, devendo as taxas "quase zero" e "agravada" vir a ser eliminadas pelas mesmas razões. O alargamento da base e os benefícios de racionalização tornados possíveis pela simplificação do sistema facilitam a consolidação orçamental e a harmonização fiscal comunitária.

A maior simplicidade e eficiência poderá gerar receitas adicionais. É outro argumento para alargar as competências das Autarquias Locais - além da vontade expressa no Programa do Governo de associar autonomia com responsabilização.

Um papel determinante na redução da dívida pública terá o processo de reprivatizações, que permitirá ao Estado desaparecer do mercado da dívida pública como mutuário líquido. As necessidades de financiamento do sector público administrativo líquidas de receitas de reprivatizações deixam de exercer pressão nas taxas de juro, facilitando a alteração estrutural em curso no mercado de capitais e sistema financeiro.

Combinação de Políticas e cenário macroeconómico durante o período de ajustamento

As políticas estruturais de maior alcance, referidas no Programa do Governo, incluem a promoção do papel do sector financeiro e o programa de reprivatizações. Dado o seu carácter sistémico, a concertação social tem lugar nos próprios objectivos de política económica.

O cenário macroeconómico durante o período de ajustamento 1992-95 pressupõe a manutenção de uma política cambial firme. Isto é continua a

considerar-se como tecnicamente correcta a hipótese de manutenção das taxas de câmbio cruzadas constante. A política monetária será a consistente com esta restrição.

Considera-se ainda que a aceleração da trajectória de liberalização financeira leva à queda das taxas de juro. O peso dos juros da dívida pública no produto cai de cerca de 9% em 1991-92 para 5% em 1993-95 (diferença entre saldo global e primário no quadro).

Tomar-se-ão medidas no sentido de eliminar os resquícios de financiamento monetário. As restrições aos movimentos de capitais deverão ser renovadas no futuro imediato. Dado que a política monetária não poderá acomodar qualquer desvio inflacionista, a trajectória de liberalização está condicionada pela concretização de uma contribuição adequada por parte da política orçamental e da concertação social (ver quadro).

As condições apropriadas para a concretização da liberalização financeira estão intimamente ligadas com a decisão quanto a garantir explicitamente a não desvalorização nominal. As premissas da consolidação orçamental tornam claro como seria possível corrigir a trajectória de ajustamento caso o cenário macroeconómico se afaste do esperado.

III. CONCLUSÃO

A aceleração numa forma sustentada do produto ao longo do triénio 1993/1995 constitui o melhor garante de uma repartição mais justa, através de apropriadas políticas fiscal e de rendimentos, e da melhoria do bem estar dos Portugueses. Este crescimento criará novos postos de trabalho, melhor organização e maior produtividade do trabalho num ambiente de estabilidade macroeconómica.

O Programa de Convergência Q2 tem por objectivo a estabilidade macroeconómica. A satisfação dos critérios objectivos propostos na qualificação dos países membros para a participação na União Económica e Monetária não é a razão deste esforço na disciplina orçamental, mas uma consequência do mesmo. Razão - como refere o Programa do Governo - é antes que, sem convergência nominal, ficará ameaçada a convergência real.

INDICADORES ECONOMICOS

OBJECTIVOS DE POLÍTICA ECONOMICA	1991 E	1992	1993/95
			(média)
Taxa de Inflação Média (% p. a.)	11 1/2	7-9	4-6
Despesas SPA s/Juros (mil milhões contos)	4.1	4.6	5.3
Despesas OE s/Juros (mil milhões contos)	2.3	2.7	3.1
ACTIVIDADE REAL (taxa de crescimento em %)			
Produto Interno Bruto	2 1/2	3	4
(Diferencial face à média comunitária)	(1)	(1)	(1)
Consumo Público	3	3/4	3/4
Consumo Privado	5 1/4	3 1/4	5
Formação Bruta de Capital Fixo	3 1/4	7 1/2	5
Exportações	1 1/4	2	3 3/4
Importações	5	3 3/4	4 1/4
PREÇOS (deflacionadores em %)			
Produto Interno Bruto	13 1/2	10 1/2	4 1/2
Consumo Público	19 1/4	13	5 3/4
Consumo Privado	11 1/2	9 1/4	4 1/2
(Diferencial face à média comunitária)	(7)	(5)	(0)
Formação Bruta de Capital Fixo	9 1/2	7 1/2	4 1/2
Exportações	3	3 3/4	3 3/4
Importações	2 1/2	3 1/2	3 3/4
SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (óptica da Cont. Pública em % do PIB)			
Saldo Global (excl activos financeiros)	-6 1/2	-4	-3
Saldo Primário (excl juros)	2 1/4	5	2
Dívida Pública	65 1/4	59	53
BALANÇA TRANSACÇÕES CORRENTES (% do PIB)			
	-1	-1	-1 3/4

O Conselho também elogiou a credibilidade já adquirida por Portugal ao aproximar a sua economia dos padrões prevaletentes da Comunidade. O Conselho persuadiu as autoridades portuguesas a continuar a rápida entrada em vigor das medidas estruturais já aprovadas pelo Parlamento, de forma a acentuar a flexibilidade da economia.

Por último, o Conselho frizou a necessidade duma concretização rápida, já em 1992, das medidas necessárias incluídas no Programa de Convergência. Além disso, no âmbito do procedimento regular a aplicar aos programas de convergência, convidou a Comissão a acompanhar a concretização do Programa, em cooperação estreita com o Comité Monetário, e a reportar ao Conselho antes do final de 1992.

IMPRESSO E BROCHADO
DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO E ARTES GRÁFICAS
DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MINISTERIO DAS FINANÇAS
RUA ALMEIDA BRANDÃO, 13-A — 1200 LISBOA
DEPÓSITO LEGAL: 52 043/91
ISBN: 972-9244-23-5
3000 EXEMPLARES — DEZEMBRO/91

Preço: 500\$00

MINISTERIO DAS FINANÇAS - SG/SDI
T-TULO: ASSEGURAR A CONVERGÊNCIA COM A CI

COTA: COL/MF/0022



3 001000 083564

• DOCUMENTOS DO MINISTÉRIO DAS FINANÇAS •

ISBN 972-9244-23-5