MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

PROGRAMA DE CONVERGÊNCIA REVISTO

LISBOA • 1993

Portugal tem prosseguido uma estratégia de desenvolvimento a médio prazo em que figura o objectivo da convergência, ou seja da aproximação aos melhores níveis de vida e taxas de inflacção verificadas na Comunidade Europeia. A intenção de aderir ao mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu ficou expressa no **Quadro de ajustamento nacional para a transição para a União Económica e Monetária**, apresentado a público no início da primeira fase do processo. O **Programa de Governo**, aprovado pela Assembleia da República em 14 de Novembro de 1991, inclui uma secção, intitulada **"Assegurar a Convergência com a Comunidade Europeia"**.

Adaptando o referido **Quadro**, preparou-se um **Programa de Convergência** para 1992-95, o qual foi apresentado ao Conselho ECOFIN em 16 de Dezembro de 1991. Em comunicado, o ECOFIN expressou **"apreço"** pelo **Programa**, considerou os objectivos de redução da inflação, do défice e da dívida pública como **"ambiciosos"** e acrescentou:

> **"Neste contexto, o compromisso de aplicar um tecto nominal às despesas, excluindo os juros, foi considerado bem-vindo. As expectativas de crescimento assumidas no Programa têm uma influência determinante nos resultados. A moderação salarial desempenha um papel chave na redução da inflação. Neste âmbito, o Conselho concorda com o Governo Português sobre a função predominante a dar à evolução das tabelas salariais da função pública. Também foi reconhecida a importância da taxa de câmbio como instrumento chave no processo de desinflação".**

Desde então, a continuada deterioração da conjuntura económica internacional levou à revisão sucessiva das previsões de crescimento da economia comunitária, que atravessa a pior recessão desde os anos trinta. Daí que o ECOFIN de 12 de Julho de 1993 tenha convidado todos os Estados membros a apresentar ou actualizar os respectivos programas de convergência com base nas hipóteses macroeconómicas revistas da Comunidade e um mesmo horizonte temporal. Estes programas deverão poder ser

utilizados na elaboração das orientações comuns de política económica para o início da segunda fase da União Económica e Monetária (UEM) em 1 de Janeiro de 1994, a aprovar no próximo Conselho Europeu.

Portugal está institucionalmente comprometido com a execução de uma estratégia de desenvolvimento económico e social até ao século XXI, aprovada na Assembleia da República, e concretizada no **Plano de Desenvolvimento Regional** para 1994-99 (PDR). As medidas estruturais contidas na contribuição do Governo para a elaboração do **Livro Branco Comunitário sobre a Estratégia a Médio Prazo para o Crescimento, Competitividade e Emprego**, entregue à Comissão a 6 de Setembro de 1993, apoiam a referida estratégia de desenvolvimento.

Quanto ao **Programa de Convergência Revisto** (PCR), foi apresentada uma proposta em 15 de Outubro de 1993, com o relatório do **Orçamento do Estado** para 1994 e do **Orçamento Suplementar** para 1993. Perante a interrupção da convergência orçamental registada em 1993 e, em menor medida, em 1994, a apresentação conjunta visou reafirmar a perspectiva plurianual de ajustamento.

Em resultado quer do debate na Assembleia da República, quer dos contactos com os Serviços da Comissão, durante a missão de 18 e 19 de Novembro, foram feitas algumas alterações aos objectivos de política económica apresentados no quadro anexo, juntamente com os indicadores para 1992, 1993, 1994 e a média 1995/97. Foi também elaborada uma síntese para apresentação em Conselho de Ministros em 25 de Novembro.

Tendo em conta que o cenário macroeconómico subjacente sofre de grande imprevisibilidade quanto ao ritmo da recuperação económica na Comunidade, salienta-se que o diferencial médio de crescimento de 1995 a 1999 atinge o ritmo indicado no **PDR**, ou seja um ponto percentual, apesar de o diferencial previsto para a vigência do

programa não ultrapassar metade desse valor.

Em todo o caso, as hipóteses macroeconómicas permitem que os critérios de convergência orçamental comecem a ser satisfeitos a partir de 1995. Especificamente, o rácio da dívida pública no produto começará a descer nesse ano, situando-se a média do período 1995/1997, cerca de 7 pontos percentuais acima do limite dos 60% e, em 1998, abaixo do referido limite. Quanto ao défice, a média do período situa-se cerca de 1/4 de ponto percentual acima do limite dos 3%, devendo atingir aquele objectivo em 1997.

Embora o cenário macroeconómico seja inteiramente consistente com as hipóteses macroeconómicas revistas da Comunidade, não é possível excluir a existência de riscos envolvidos na previsão.

Todavia, Portugal ao assinar o Tratado da União Europeia comprometeu-se a satisfazer nos prazos acordados os critérios de convergência. Compromisso que se traduz na disponibilidade das autoridades nacionais para tomarem, na oportunidade, as medidas adequadas se a evolução macroeconómica se vier a mostrar incompatível com a realização daquele objectivo. Mais concretamente, admite-se que se o comportamento das taxas de juro for mais desfavorável que o perspectivado na revisão do Programa, com efeitos negativos sobre os juros da dívida pública, se torne necessário um esforço adicional de compensação na área das receitas; pelo contrário, se algumas das despesas excederem os limites implícitos nos montantes globais fixados, tornar-se-á necessário reduzir outras despesas.

Estabilidade cambial e não acomodação a desvios inflacionistas

A estabilidade cambial, que vinha sendo implicitamente prosseguida desde fins de 1990, foi tornada mais perceptível pelos agentes económicos com a restauração da convertibilidade do escudo. Restauração gradual que envolveu, desde logo, a adesão ao

mecanismo cambial do Sistema Monetário Europeu a 6 de Abril de 1992, à paridade central de 176.7 escudos por ECU. A 13 de Agosto, o Banco de Portugal anunciou a eliminação dos controlos de capitais, que ficou concluída em 16 de Dezembro.

Tinham-se entretanto eliminado os resquícios de financiamento monetário. O abandono da inconvertibilidade cambial permitiu ao Tesouro regressar ao financiamento internacional em 1993. Atenuou-se a pressão do Estado no mercado da dívida pública, reforçando o acesso competitivo ao crédito interno e externo por parte das empresas portuguesas. Mas o efeito da liberalização financeira externa na desejada queda das taxas de juro foi contrariado pela instabilidade que se observa no sistema monetário internacional desde o Verão 1992. Mais ainda, a turbulência que o Sistema Monetário Europeu atravessa desde então criou uma psicologia de crise na Comunidade a qual ainda se não dissipou, apesar das iniciativas de recuperação aprovadas nos Conselhos de Edimburgo e Copenhaga.

Até à UEM a política monetária será consistente com a restrição de manter o escudo dentro das margens de flutuação do Sistema Monetário Europeu. Em termos de orientações de política, pressupõe que o escudo se mantenha no mecanismo cambial à paridade central vigente desde o realinhamento de 13 de Maio de 1993, 192.9 escudos por ECU.

A política de estabilidade e convertibilidade do escudo têm permitido a queda sustentada das taxas de juro. O peso dos juros da dívida pública no produto cai de quase 9% em 1992 para 4½% em 1995-97 (diferença entre saldo global e primário no quadro anexo).

A mecânica de realização das escolhas constantes do **Orçamento do Estado** 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. No quadro de uma estratégia plurianual, o tecto das despesas no ano base determina todo o ajustamento. A revisão respeita os tectos imperativos constantes do **Programa de Convergência** para 1992-95.

O objectivo anual da inflação tem sido compatível com o referencial acordado em sede de concertação social para os aumentos salariais e com o ajustamento dos parâmetros fiscais. O intervalo de inflação proposto pelo Governo em 1992 - entre 7 e 9% - foi conseguido, tendo a inflação média atingido 8.9% e tendo os parâmetros fiscais sido ajustados à taxa base de 8%. O intervalo proposto em 1993 - entre 5 e 7% - também se encontra dentro das previsões: a taxa de inflação média registada até Outubro é de 6,8%. Os parâmetros fiscais foram ajustados à taxa de 6%.

Para 1994, o intervalo foi fixado entre 4 e 5.5% e a maior parte dos parâmetros fiscais foram ajustados à taxa de 4%. Os escalões do Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares, esses, foram desagravados em 8%. Em 1995-97, a inflação deverá situar-se entre 3 e 4 1/4% em média (quadro painel superior 1ª linha). Tal redução da inflação exige um processo orçamental rigoroso e transparente incluindo o princípio da não acomodação a eventuais desvios inflacionistas.

De acordo com o objectivo escolhido para a inflação, o Governo determina o tecto para as despesas totais sem juros do Sector Público Administrativo (quadro, painel superior 2ª linha). Nessa base são definidas as tabelas e a massa salarial da função pública e das empresas públicas, e é elaborado um **Orçamento do Estado** que garanta o respeito pelo referido tecto de despesas (ibid 3ª linha). Tendo em conta que existem administrações autónomas, o tecto das despesas sem juros do Sector Público Administrativo tem valor indicativo. Já o compromisso sobre as despesas do **Orçamento do Estado** se refere a instrumentos sobre o controlo do Governo e da Assembleia da República: trata-se de um tecto imperativo, que exprime o princípio da não-acomodação

e o rigor orçamental que lhe está associado. Ambos são visíveis na actualização moderada das tabelas e da massa salarial da função pública, dando o exemplo às empresas privadas.

O respeito do tecto da despesa pública e a moderação salarial, permitem, aliados a maior concorrência no sistema financeiro, não só uma queda de taxa de juro da dívida pública, beneficiando directamente os contribuintes, mas também taxas mais baixas para as pequenas e médias empresas, beneficiando o crescimento económico, a defesa da competitividade e a criação de emprego. É a moderação financeira.

As despesas do Estado, sem juros, em 1992 e 1993 respeitaram o montante fixado no **Programa de Convergência** e as de 1994, constantes da proposta de lei orçamental apresentada à Assembleia da República, também o respeitam. Os tectos nominais para a despesa do Estado não foram ultrapassados, num período em que as despesas de investimento aumentaram significativamente, mediante aplicação de medidas de racionalização e de contenção das despesas correntes. O tecto indicativo para a despesa do Sector Público Administrativo foi virtualmente cumprido em 1992 mas foi ultrapassado em 1993 devido ao aumento das despesas da Segurança Social, as quais representam, porém, um estabilizador automático em períodos recessivos.

O ritmo da desinflação tem sido satisfatório. Apesar de uma reversão pontual em meados de 1992, as expectativas de inflação são consistentes com a manutenção da evolução actual e da continuação da redução do diferencial face aos melhores performances comunitários, especialmente graças aos progressos registados na moderação salarial em 1993. O ajustamento estrutural induzido pelo mercado único deverá ser traduzido em significativas alterações dos preços relativos. No contexto de uma política monetária comum, a evolução dos preços reflecte, para além das expectativas e do desenho da política económica, a dinâmica dos movimentos dos factores produtivos dos sectores produzindo bens não transaccionáveis para os que

produzem bens que são objecto de comércio internacional. Maior mobilidade dos factores deverá aumentar a competitividade global das empresas portuguesas.

Orçamento do Estado e Políticas Estruturais

O processo de consolidação orçamental a médio prazo continua a exigir novos esforços na contenção das despesas correntes e no reforço da disciplina orçamental. Esta encontra-se codificada na lei orçamental de Dezembro de 1992, segundo o qual todos os níveis da administração pública são chamados a promoverem esforços **"de forma a alcançar as reduções dos défices orçamentais necessários à satisfação dos critérios de convergência"** (artº 2º). Nessa lei, o âmbito de supervisão financeira alargou-se e aprofundou-se, permitindo um acompanhamento mais célere da despesa pública e um melhor controlo financeiro sobre os fundos e os serviços autónomos. A mesma orientação mantém-se na proposta de lei orçamental para 1994 (artº 2º, nº 1).

O **Orçamento do Estado** para 1992 continuou o objectivo de dotar o país de infraestruturas físicas e sociais, tendo também restaurado a convertibilidade do escudo e levado a cabo a harmonização fiscal em matéria de impostos indirectos nomeadamente eliminando a taxa zero do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Por isso foi chamado orçamento de **investimento e harmonização.** Cumpriu-se o tecto das despesas sem juros do Estado de 2.7 mil milhões de contos previstos no **Programa de Convergência.**

No **Orçamento do Estado** para 1993 prosseguiu o esforço de dotar o país em infraestruturas bem como a aposta no capital humano e na reestruturação da administração pública. Além do **investimento,** é um orçamento de **reestruturação,** que visa melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos e aproximar a administração aos cidadãos. A reestruturação previlegia a mobilidade interna dos funcionários públicos, em detrimento de novos recrutamentos, tendo levado a reformas profundas em muitos Ministérios. Permite assim libertar recursos humanos para as outras

áreas mais carenciadas e, através de ganhos de produtividade, participar no esforço de consolidação orçamental.

Quanto ao investimento em infraestruturas sociais, inclui não só os serviços de saúde, mas também as outras formas de protecção social. A defesa e preservação da protecção social da terceira idade exigem novas medidas estruturais na Segurança Social, no controlo dos custos de funcionamento e no reforço de esquemas privativos de reforma. O aperfeiçoamento dos critérios de acesso. aos benefícios, sem prejuizo dos actuais níveis de protecção, permitirá a redução dos actuais e futuros desequilíbrios financeiros.

A evolução da massa salarial da função pública em 1992 e 1993 contribuíu para a moderação salarial, salientando a liderança do sector público na formação das expectativas de inflação. Em grande parte devido às reformas implementadas em 1992, foi possível combinar a moderação salarial e financeira em 1993. Ambas são necessárias à recuperação económica, à defesa da competitividade e à promoção do emprego. Apesar da turbulência cambial verificada no Sistema Monetário Europeu e da recessão internacional, prosseguiu a política de estabilidade cambial no regime de plena convertibilidade do escudo. O tecto das despesas sem juros do Estado (2.9 mil milhões de contos em 1993) é mais uma vez cumprido, ao passo que o tecto indicativo para o Sector Público Administrativo foi ultrapassado, sobretudo devido ao aumento das despesas da Segurança Social.

O défice foi porém muito além do previsto devido a uma deterioração da receita fiscal, devida não só ao abrandamento de actividade, mas também a uma fiscalização que nesta conjuntura se verificou insuficiente. A quebra de receitas foi particularmente sensível no IVA. O efeito negativo da mudança do sistema de cobrança, associado à abolição das fronteiras fiscais, revelou-se bastante mais pronunciado do que o previsto, enquanto que o efeito positivo da alteração da taxa zero foi menor do que o esperado.

No **Orçamento Suplementar** para 1993 incluem-se medidas visando travar a evasão fiscal, legal e ilegal, incluindo a eliminação para o futuro do benefício da exclusão de tributação de mais valias realizadas e reinvestidas.

No **Orçamento do Estado** para 1994, mantém-se a aposta no **investimento** e a tendência de diminuição das despesas correntes no produto interno bruto, continua o esforço de reestruturação da administração pública iniciado em 1993, e é dado ênfase às medidas estruturais de relançamento do crescimento sustentado, não inflacionista e criador de emprego. Trata-se de um orçamento de **recuperação.** O tecto para as despesas sem juros do Estado é fixado em 3.1 mil milhões de contos, montante que é igual à média para 1993-95 prevista no **Programa de Convergência** na sua versão inicial e, tal como acontecia naquele Programa, não inclui esforços adicionais do Estado para a Segurança Social, cujas despesas se incluem no total previsto para o Sector Público Administrativo. Com 6.1 mil milhões de contos, o tecto indicativo para as despesas sem juros do Sector Público Administrativo ultrapassa a média anteriormente prevista. Tal é devido principalmente a maiores despesas da Segurança Social bem como à inclusão das despesas da Caixa Geral de Aposentações na conta do Sector Público.

As medidas fiscais previstas na Lei do Orçamento para 1994 a incidirem sobre os resultados das empresas e sobre os rendimentos dos particulares recebidos nesse ano só irão fazer sentir o seu efeito completo em 1995. Do mesmo modo as acções determinadas na área da Segurança Social, nomeadamente as que visam o aumento das contribuições sociais dos profissionais independentes e da idade de reforma das mulheres, devido ao processo de ajustamento progressivo previsto na sua aplicação, não permitirão melhorar de forma imediata e muito expressiva os défices actuais da Segurança Social. Tudo razões que justificam que o défice global para 1994 não seja um bom indicador do esforço já feito visando manter o processo de consolidação orçamental e de que as medidas previstas no Orçamento Suplementar para 1993 e no Orçamento para 1994 são testemunho.

As medidas já tomadas no domínio da Segurança Social a complementar com outras visando o mesmo objectivo - reforçar a situação financeira do Sector com vista ao seu equilíbrio -, justificam o esforço adicional e transitório do Estado e o recurso, também transitório, a empréstimos para cobertura do défice.

Do conjunto de medidas previstas para concretização da consolidação orçamental do lado das receitas do **Orçamento do Estado**, ressaltou um ajustamento dos escalões do IRS compatível com o aumento do rendimento real das famílias, 8% em 1992 e 6% em 1993. Em 1994, o aumento dos escalões foi de 8%, ao passo que a maioria dos restantes parâmetros fiscais aumenta apenas 4%. Tal decisão reflectiu as perspectivas de moderação salarial em sede de concertação social, por forma a defender a competitividade de empresas portuguesas e lutar contra o desemprego.

As reformas estruturais, incidindo sobre os mercados de bens, do trabalho, financeiro e a administração pública, aumentou a flexibilidade da economia e reforçou os mecanismos de mercado na afectação dos recursos. A liberalização do sector financeiro tem sido ampla, tendo o quadro institucional evoluído significativamente com a restauração da convertibilidade, a proibição do financiamento monetário e a nova lei bancária. Em paralelo, foram adoptados novos dispositivos no reforço da supervisão prudencial. A extensão das privatizações - com receitas que atingem 800 milhões de contos até fins de 1993 - coloca Portugal no topo dos países industrializados que promoveram privatizações no passado recente.

A mobilização de avultados recursos para o investimento público e a melhoria da justiça social poderão envolver ajustamento na estrutura dos impostos e um reequacionamento das prioridades de outras despesas públicas, nomeadamente nas áreas da soberania do Estado, incluindo a justiça e a segurança. A revisão da lei das falências, em especial, deverá aumentar a transparência da actividade económica.

A flexibilização do mercado de trabalho é essencial para a melhoria da competitividade das empresas e, em última instância, para a melhoria dos salários reais numa base sustentada. Uma nova lei da concorrência reforça também a concorrência nos diversos sectores, permitindo também uma melhor defesa dos interesses das empresas portuguesas perante violações da transparência no mercado único.

As políticas estruturais de maior alcance incluem, além das medidas fomentando a mobilidade e a transparência, nove programas especiais para a recuperação económica. Esses programas envolvem apoio à habitação (erradicação das barracas em Lisboa e Porto e construção de casas económicas), à internacionalização das empresas portuguesas, ao sector exportador, às pequenas e médias empresas industriais, à comercialização e transformação dos produtos agrícolas, ao relançamento da actividade agrícola, aos desempregados agrícolas e aos trabalhadores do sector mineiro. O acompanhamento permanente da execução destes programas especiais é um dos objectivos incluídos no **PDR** e no **PCR**.

Concertação Social

A evolução da política de rendimentos não pode deixar de estar associada à competitividade do tecido empresarial e sua capacidade em gerar riqueza que os sustente. De outro modo, sempre que a evolução dos rendimentos dos agentes económicos e sociais concorra para a perda de competitividade, concorre, também, para a extinção de postos de trabalho, para o desemprego de trabalhadores e consequente quebra de rendimentos.

Daí também que, para defender a competitividade e o emprego, os aumentos salariais em Portugal não podem ser superiores ao que forem praticados nos parceiros comerciais onde se obtêm as melhores quotas de mercado das exportações nacionais. Esta regra geral, proposta para a concertação social em 1994 e nos anos subsequentes,

vai ser seguida quer na função pública quer no universo empresarial do Estado.

Considera-se ainda que a manutenção de quotas de mercado a prazo só é possível se os ganhos de produtividade forem superiores aos que são praticados nos principais parceiros comerciais.

A convergência pode pois ser estimulada com a redução das barreiras que impedem ou retardam o aumento da produtividade acima da média comunitária. O diálogo social permite, por sua vez, aumentar a credibilidade da política económica global. A discussão e a adopção de orientações ou decisões consensualizadas, tendo em vista alcançar-se uma plataforma mínima de entendimento, limitam as insuficiências de informação entre as partes do diálogo e reduzem o campo de decisões com grandes custos sociais.

Desta forma, as políticas estruturais, desenvolvidas em conjunto com o diálogo social favorecem não só o crescimento sustentado e não infacionista como a própria coesão nacional. A concertação social propicia um ambiente de paz social e promove o entendimento entre os parceiros sociais, aumentando a coerência das escolhas e decisões da iniciativa privada, bem como do universo empresarial do Estado. As negociações relativas ao acordo social para 1994 fracassaram por não ter sido possível encontrar uma taxa de aumento da tabela salarial entre o máximo aceitável pelos empregadores que era 4% e o minímo aceitável pelos sindicatos que nunca baixou dos 5.5%. Como o desagravamento dos escalões do IRS em 1994 permite um aumento adicional de cerca de um por cento no rendimento real das famílias, foi possível reduzir esta diferença para meio ponto, mas nem por isso se chegou ao acordo final.

Estratégia de desenvolvimento a médio prazo

A política orçamental de consolidação contida no **PCR** e resumida no quadro

anexo implica trajectórias para o saldo primário, o saldo global e o rácio da dívida pública no produto consistentes com a participação plena na terceira fase da UEM até 1999. A transição presume desde logo que se concretizem os investimentos do PDR, e que as despesas correntes aumentem a uma taxa inferior à do produto interno bruto nominal. Com estas hipóteses, o peso do Estado no produto decresce de mais de um ponto percentual por ano a partir do máximo de 53% em 1994. Quanto à percentagem das receitas fiscais mantém-se abaixo do valor de 1992. Admite-se a continuação ao mesmo ritmo do programa de privatizações até 1996, baixando depois.

Em 1996, ao proceder, nos termos do Tratado da União Europeia, ao exame do respeito dos critérios de convergência por parte de cada um dos Estados-membros, o Conselho ECOFIN considerará o progresso da convergência portuguesa sustentado ao longo de mais de dez anos.

O **PDR** salienta os benefícios da contenção orçamental, a qual **"liberta recursos do sector público, que podem ser utilizados de forma mais produtiva pelo sector privado"**. E, no pressuposto de um ambiente macroeconómico estável, apresenta uma visão positiva da economia e sociedade portuguesas:

> **"Numa perspectiva plurianual, as expectativas empresariais são determinadas pela competitividade global da economia portuguesa. Desta decorre que a localização empresarial no território se mantenha atraente, o que implica, por seu turno, serviços públicos de qualidade e impostos estáveis e moderados."**

Esta estratégia de desenvolvimento 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. Assim o crescimento criará novos postos de trabalho, melhor organização e maior produtividade do trabalho num ambiente de estabilidade financeira.

O objectivo da convergência não é a razão de estratégia de desenvolvimento iniciada em 1986, mas uma consequência da mesma. Se a estratégia não tivesse adquirido uma credibilidade a médio prazo, não seria possível preparar Portugal para o século XXI.

Quadro I
Indicadores Económicos

OBJECTIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	1992	1993	1994	1995/97
Taxa de inflação Média (% p.a.)	8.9	5-7	4-5 1/2	3-4 1/4
Despesas SPA/s/Juros (mil milhões contos)	4.7	5.2	6.1	6.9
Despesas OE/s/Juros (mil milhões contos)	2.7	2.9	3.1	3.6
ACTIVIDADE REAL (taxa de crescimento em %)				
Produto interno Bruto	1 1/4	0	1 1/2	3 1/2
(Diferencial face à média comunitária)	(1/2)	(1/2)	(1/2)	(1/2)
Consumo Público	1 1/2	0	3/4	-3/4
Consumo Privado	4 1/2	1 3/4	2 1/4	3 3/4
Formação Bruta de Capital Fixo	4 1/2	0	5	7 1/2
Exportações	5 1/4	-2	3 1/4	7 1/2
Importações	11 3/4	1 1/2	6 1/4	7 1/2
Contributo Externo para PIB	-2 1/4	-1 1/4	-1 1/2	-1
PREÇOS (deflacionadores em %)				
Produto interno Bruto	12 1/2	6 3/4	4 1/4	3 1/4
Consumo Público	16	5 1/2	4 1/2	4 3/4
Consumo Privado	9 1/2	6 1/2	4 3/4	3 1/2
(Diferencial face à média comunitária)	(4 3/4)	(2 3/4)	(1 1/4)	(3/4)
Formação Bruta de Capital Fixo	8	8	2 1/2	4 1/4
Exportações	-2 3/4	3 1/2	2 1/2	2 1/2
Importações	-4 1/2	4 1/4	2 1/4	2 1/2
SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO (% do PIB)				
Saldo Global (excl.activos financeiros)	-4 3/4	-8 1/4	-7	-3 1/4
Saldo Primário (excl.juros)	4 1/2	-1/2	-1/2	1 1/4
Dívida Pública	64	66 3/4	71	67
BALANÇA TRANSACÇÕES CORRENTES (% do PIB)	-1/4	-2	-2 3/4	-2 1/2

ANEXO

PRINCIPAIS MEDIDAS DE POLÍTICA INTEGRADAS NO ORÇAMENTO SUPLEMENTAR PARA 1993 E NO ORÇAMENTO PARA 1994

I. NA ÁREA FISCAL

Com vista a alargar a base fiscal, reduzindo a pressão para o aumento das taxas, foram adoptadas várias medidas aquando da aprovação do Orçamento Suplementar para 1993 e do Orçamento para 1994. Estas medidas reforçam as iniciativas tomadas visando tornar mais eficiente e eficaz a Administração Fiscal.

A grande maioria das medidas, no propósito de alargamento da base, incidiu no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Foram limitados os benefícios existentes e, através de fiscalização preventiva mais eficiente, aumentadas as verificações na utilização dos mesmos.

Passou a ser tributado o resultado apurado dos Fundos de Investimento Imobiliário, independentemente de ser ou não distribuído, equiparando-os, desta forma, aos demais fundos de investimento.

Foi alterado o regime especial das fusões e cisões de empresas, evitando reduções drásticas da matéria colectável das empresas fundidas e cindidas nos primeiros anos de actividade após a reestruturação.

Eliminaram-se potenciais abusos resultantes da utilização dos "paraísos fiscais", passando os rendimentos originados em território português e obtidos por entidades não residentes, a estar sujeitos ao imposto, excepto quando seja feita prova de que não são controladas por residentes.

Com a revogação do artigo 18º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, volta-se a privilegiar a isenção da tributação somente quando se trata de reinvestimento produtivo.

Eliminou-se a isenção de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) sobre os juros das Contas de Poupança-Habitação, mantendo-se a dedução em sede do mesmo imposto das entregas feitas até determinado montante e introduziu-se uma norma visando um controlo mais eficaz da eliminação do benefício fiscal, quando da mobilização do saldo destas contas para outros fins.

Reduziram-se os benefícios fiscais de que beneficiavam os titulares de rendimentos elevados provenientes de pensões ou na situação de deficiente.

Foi aumentada a taxa liberatória do IRS sobre os juros das Contas de Poupança-Emigrante, e reduzida para metade a dedução respeitante às aplicações em Planos de Poupança-Reforma.

Passam a ser deduzidas no IRS apenas as despesas efectivamente suportadas na manutenção e conservação dos imóveis arrendados.

No domínio dos impostos indirectos, o imposto sobre os produtos petrolíferos passará para um regime de taxa fixa, evitando-se, assim, as oscilações de taxa em função da evolução do preço internacional. O Imposto automóvel foi aumentado em 10%. O imposto sobre o consumo do tabaco sofreu um agravamento, tendo o elemento específico sido aumentado em 6% e a taxa ad-valorem aumentada de 54% para 56%.

II - NO DOMÍNIO DA SEGURANÇA SOCIAL

No decurso de 1993 foi preparado e aprovado um conjunto de medidas para entrarem em vigor em Janeiro de 1994, visando, entre outros objectivos, reduzir o desequilíbrio financeiro da Segurança Social, quer por um aumento das receitas, quer pela diminuição das despesas.

Dentre as medidas, merecem destaque:

a) A revisão do regime dos trabalhadores independentes [1]

Uma das principais alterações introduzidas foi no regime dos trabalhadores independentes, onde a desadequação entre benefícios auferidos e prestações pagas era bastante significativa.[2] Na nova legislação, admitem-se dois esquemas de prestação, com níveis diferenciados de protecção. O primeiro, mais restrito e obrigatório, cobre as eventualidades de maternidade, invalidez, velhice e morte. O segundo, facultativo, garante ainda a protecção nas eventualidades de doença, doença profissional e encargos familiares. As novas taxas contributivas, diferenciadas consoante as eventualidades serão ajustadas progressivamente de acordo com o seguinte escalonamento:

	Taxa de 15%		Taxa de 12%		Taxa de 8%	
	Alarg.	Reduz.	Alarg.	Reduz.	Alarg.	Reduz.
1993	15%	15%	12%	12%	8%	8%
1994	20%	18%	16%	14%	11%	10%
1995	24%	21%	20%	17%	14%	12%
1996	28%	23%	24%	20%	17%	14%
1997	32%	24,5%	28%	23%	20%	17%
1998			32%	24,5%	24%	20%
1999					28%	23%
2000					32%	24,5%

Alarg. - regime de benefícios alargado.
Reduz. - regime de benefícios reduzidos, esquema obrigatório.

[1] Decreto-Lei Nº. 328/93

[2] De facto, para a generalidade dos trabalhadores independentes a taxa de contribuição era de 15% (sendo em alguns casos de 8% e 12%, nomeadamente para os produtores agrícolas e alguns empresários em nome individual), mas tinham direito a quase todos os benefícios do regime geral de previdência.

Por outro lado, os membros dos orgãos estatutários das pessoas colectivas, até agora integrados no regime dos trabalhadores independentes, passam a integrar o regime geral. Para estes casos, embora sujeitos à taxa do regime geral (35,5%), a contribuição não pode incidir sobre remunerações inferiores a um salário mínimo nem superiores a 12 salários mínimos.

b) Revisão da fórmula de cálculo das pensões no regime geral [3]

No que diz respeito ao método de cálculo das pensões foram introduzidas as seguintes alterações:

- actualização, por aplicação de um índice calculado com base no IPC, das remunerações tomadas como base de cálculo;

- aumento do período contributivo considerado para determinar a remuneração de referência, que passam a ser os melhores dez anos dos últimos quinze (em vez dos melhores 5 dos últimos 10);

- alteração da taxa de formação da pensão de 2,2% por ano para 2% (a pensão completa em vez de ser alcançada aos 36 anos de serviço, passa a sê-lo aos 40);

- estabelecimento de um período anual mínimo de contribuições de 120 dias;

- remuneração média anual obtida com base na remuneração total anual dividida por 14 (e não 12).

c) Uniformização da idade da reforma [4]

Quanto à idade de reforma das mulheres, que era aos 62 anos, o ajustamento será progressivo,

---

[3] Decreto-Lei Nº. 329/93

[4] Decreto-Lei Nº. 329/93

mediante o aumento, em cada ano, de seis meses no limite da idade de reforma, estando o processo completo em 1999, ano a partir do qual as mulheres se reformam aos 65 anos.

d) Subsídio de Desemprego [5]

A protecção no desemprego do regime geral foi revista, sendo de destacar, como principais alterações, a modificação da fórmula de cálculo do subsídio, aumentando o período da determinação da remuneração média de 6 para 12 meses, o agravamento das coimas por irregularidades e ainda a introdução de uma coima por cumulação do subsídio de desemprego com o exercício de actividade profissional. Por outro lado, o controlo da atribuição do subsídio será reforçado, principalmente na vertente administrativa, combatendo-se assim os casos de fraude.

[5] Decreto-Lei Nº. 418/93

Conclusões do Conselho ECOFIN
sobre o Programa de Convergência português revisto

Na sua reunião de 14 de Fevereiro de 1994, o Conselho analisou o Programa de Convergência português revisto para 1993/1997. O Conselho acolheu com agrado a apresentação do Programa, que reafirma a determinação do Governo Português em prosseguir o esforço de convergência nos termos do Tratado da União Europeia.

O Conselho tomou conhecimento de que o cenário macroeconómico subjacente ao Programa se baseia em previsões realistas. A consecução do objectivo do Programa de um défice orçamental inferior a 3% em 1997 exigirá uma implementação rigorosa e enérgica de todos os aspectos da estratégia de consolidação fiscal, para o que é essencial melhorar o sistema de cobrança de impostos e alargar a base de tributação. São igualmente importantes a manutenção das actuais restrições em matéria de despesas correntes não produtivas e o respeito das limitações dos gastos, a fim de dar lugar ao indispensável aumento do investimento público sem comprometer a realização dos objectivos fiscais. Nesta perspectiva, o Conselho recebeu com satisfação o compromisso assumido pelo Governo Português de vir a adoptar, se tal for necessário, medidas adicionais para compensar eventuais evoluções orçamentais desfavoráveis que possam pôr em risco os objectivos do Programa.

O Conselho tomou igualmente conhecimento dos aspectos do Programa relativos às reformas estruturais e incita o Governo a prosseguir a aplicação das medidas destinadas a aumentar a flexibilidade da economia e a apoiar a consolidação fiscal.

O Conselho constatou por fim os consideráveis progressos já realizados em matéria de redução da inflação e incentiva as Autoridades portuguesas a prosseguirem uma política de estabilidade cambial, indispensável para uma evolução positiva tendente a uma menor inflação. A evolução dos salários será também um aspecto crucial, sendo fundamental a aplicação de uma política salarial orientada para a manutenção da competitividade externa, tal como previsto no Programa. O Conselho salientou a este respeito a importante acção condutora dos acordos salariais do sector

público neste domínio. A eliminação do diferencial inflacionário é agora mais do que nunca um importante elemento da estratégia de convergência global, devido essencialmente ao facto de que sem ela as taxas de juros nominais não descerão o suficiente e será mais difícil o ajustamento orçamental.

The Revised Convergence Programme

(Unofficial translation)

Portugal is committed to a strategy of economic and social development embodied in the Plano de Desenvolvimento Regional for 1994-99 (PDR). The structural measures included in the Portuguese contribution to the Community White Paper on a medium-term strategy for growth, competitiveness and employment, and delivered to the Commission on September 6th, 1993, support that development strategy. Likewise, a proposal for the Revised Convergence Programme was made public on October 15th, 1993 in conjunction with the report of the 1993 Supplementary Budget and the 1994 Budget. Taking into account the debate in the Parliament and contacts with the Commission, some adjustments were made in the policy targets presented in the Table below, which includes economic indicators for 1992, 1993, 1994 and 1995/97. This summary was prepared for the Council of Ministers of November 25th, 1993.

The underlying macroeconomic scenario - consistent with the most recent hypotheses of the Commission - reflects the uncertainty on the pace of the recovery of the European economy, but retains the projected growth differential of about one percentage point above the Community average implicit in the PDR for the period 1995 through 1999. For the Programme period, however, the differential is half a percentage point. The path of fiscal consolidation is consistent with the realization of investments included in the PDR, and with an increase in current expenditures at a rate lower than nominal GDP. Under this scenario, the weight of the State in the economy falls more than one percentage point a year from the maximum of 53% in 1994. Tax revenues as a percentage of GDP will remain below the 1992 level. Until 1996 the pace of privatization should continue, slowing afterwards. The consolidation path shows that the public debt to GDP ratio starts decreasing in 1995, and that the global deficit will be close to 3% in 1996.

The Convergence Programme for 1992-95 used binding nominal ceilings for Central Government expenditures, excluding interest payments, to reinforce the restructuring of State public administration, started in 1993 and to be continued in 1994. Meanwhile, expenditures and receipts

of autonomous funds and services and of social security, which in 1994 amount to about 3 thousand million contos[1] - roughly the same as Central Government - are the main source of increase of General Government expenditure. Controlling operational expenditures is a task required not only of the Central administration.

Exchange-rate Stability

The return to convertibility of the Escudo included the entry into the exchange rate mechanism of the European Monetary System on April 6th, 1992 and the end of capital controls on December 16th. Monetary policy will be consistent with the aim of a stable exchange rate, keeping the Escudo within the fluctuation margins at the current central rate of 192.9 Escudos per ECU.

The stability of the exchange rate has contributed to a sustained fall in interest rates. The ratio of interest on public debt to GDP should fall from 9% in 1992 to 4 1/2% in 1995/97 (difference between the global balance and the primary balance in the Table).

Budget, Structural Policies and Social Dialogue

The budgeting procedure in the preparation of the State Budget involves, first, the adoption of a nominal ceiling for all expenditures; then, its financing is determined and, finally, the sharing of expenditures among sectors and items.

According to the Budget law for 1993, the public administration - at the central, regional and local level - is called upon to promote efforts "so as to achieve the necessary reductions in budget deficits required for meeting the convergence criteria". The same stance appears in the current

[1] 1 conto = one thousand Escudos.

proposal of budget law for 1994 (art. 2º, nº1). This commitment to achieve the targets of the Convergence Programme implies that additional measures will be adopted if it becomes necessary to compensate for budgetary developments which could place at risk those objectives.

In 1993 a strong deterioration in tax revenues occurred, due not only to the slowdown of economic activity, but also to insufficient control on compliance. The negative impact of the change in the collection system of VAT, associated with the entry into effect of the Single Market, turned out to be more significant than anticipated, while the positive effect stemming from the elimination of the zero rate in 1992 was smaller than expected. In addition to the measures taken to control expenditures during this year, the 1993 Supplementary Budget and the proposed 1994 Budget include measures aiming at broadening the tax base and reducing tax evasion.

A significant part of these measures, with effects on corporate profits and on family incomes received in 1994, produce full effects only in 1995. Likewise, the decisions taken in social security, namely those aiming at increasing contributions of the self-employed and at raising the retirement age of women, do not produce significant immediate improvements in the social security balance, because the implementation is gradual. Therefore the global deficit in 1994 is not a good indicator of the efforts already in place in favour of fiscal consolidation. The measures in social security complemented with others with the same aim - reinforcing the sector's financial balance towards equilibrium - underlie the additional and transitory financial effort by the Central Government as well as the transitory recourse to indebtedness to cover those deficits.

The aim of reducing the weight of the State so as not to increase tax rates, will also benefit from the continuation of the privatization programme, which generated receipts of almost 800 million contos until the end of 1993. Some public enterprises to be privatized require substantial restructuring, with impact on the public sector borrowing requirement, which remains substantial in 1994. These requirements, however, remain consistent with the tax system contemplated in the

PDR, namely a broad-based system with moderate rates.

Incomes policy is linked to corporate competitiveness. Wage developments can lead to a loss of competitiveness and to unemployment. Hence the importance of medium-term measures proposed in the Portuguese contribution to the Community White Paper and discussed with social partners.

Therefore, to maintain competitiveness and employment, wage increases in Portugal can not be higher than the increases observed in countries which are its major trading partners. This general rule, proposed to the partners in the social dialogue for 1994 and subsequent years, will be followed in the wage settlements for civil servants and employees of state-owned enterprises.

Table I
Economic Indicators

	1992	1993	1994	1995/97
POLICY TARGETS				
Inflation, average rate (% p.a.)	8.9	5-7	4-5 1/2	3-4 1/4
General Government expenditure, excl.interest (10^{12} Esc.)	4.7	5.2	6.1	6.9
Central Government expenditure, excl.interest (10^{12} Esc.)	2.7	2.9	3.1	3.6
DEMAND AND OUTPUT (real rate of growth in %)				
Gross Domestic Product	1 1/4	0	1 1/2	3 1/2
(Differential vis-a-vis EC average)	(1/2)	(1/2)	(1/2)	(1/2)
Public Consumption	1 1/2	0	3/4	-3/4
Private Consumption	4 1/2	1 3/4	2 1/4	3 3/4
Gross Fixed Capital Formation	4 1/2	0	5	7 1/2
Exports	5 1/4	-2	3 1/4	7 1/2
Imports	11 3/4	1 1/2	6 1/4	7 1/2
External Contribution for GDP	-2 1/4	-1 1/4	-1 1/2	-1
PRICE DEFLATORS (annual percentage change)				
Gross Domestic Product	12 1/2	6 3/4	4 1/4	3 1/4
Public Consumption	16	5 1/2	4 1/2	4 3/4
Private Consumption	9 1/2	6 1/2	4 3/4	3 1/2
(Differential vis-a-vis EC average)	(4 3/4)	(2 3/4)	(1 1/4)	(3/4)
Gross Fixed Capital Formation	8	8	2 1/2	4 1/4
Exports	-2 3/4	3 1/2	2 1/2	2 1/2
Imports	-4 1/2	4 1/4	2 1/4	2 1/2
GENERAL GOVERNMENT (public accounts basis, as % of GDP)				
Overall balance (excl. financial assets)	-4 3/4	-8 1/4	-7	-3 1/4
Primary balance	4 1/2	-1/2	-1/2	1 1/4
Public Debt	64	69 3/4	71	67
CUR•ENT ACCOUNT BALANCE (as % of GDP)	-1/4	-2	-2 3/4	-2 1/2

Conclusions of the ECOFIN Council on the Portuguese Revised Convergence Programme

At its meeting on 14 February 1994 the Council examined the Portuguese revised Convergence Programme covering the period from 1993 to 1997. The Council welcomed the presentation of the programme which reaffirms the determination of the Portuguese government to pursue the convergence effort according to the Treaty on European Union.

The Council noted that the macroeconomic scenario underlying the programme is based on realistic assumptions. Achieving the programme's target of a budget deficit below 3% in 1997 will require a thorough and vigorous implementation of all aspects of the fiscal consolidation strategy. Ensuring the improvement of tax collection and the widening of the tax base is essential. Continued restraint on non-interest current expenditure and the respect of the spending ceilings will be important in order to make room for the necessary increase in public investment without jeopardizing the achievement of the fiscal objectives. In this regard, the Council welcomed the commitment of the Portuguese government to adopt additional measures, if necessary, to compensate for any adverse budgetary developments which could put at risk the achievement of the programme's targets.

The Council noted the structural reform aspects of the programme and encourages the government to continue implementing measures to increase the flexibility of the economy and to support fiscal consolidation.

Finally the Council noted the substantial progress already accomplished in reducing inflation and encouraged the Portuguese authorities to pursue a policy of exchange-rate stability, indispensable to obtain further gains towards lower inflation. Wage developments will also be crucial and the implementation of the wage policy geared to maintaining external competitiveness as prescribed in the programme is fundamental. The Council stressed the importance of the leadership role which wage settlements in the public sector should play in this domain. The elimination of the inflation differential remains more than ever an

important part of the overall convergence strategy, especially since without it nominal interest rates would not fall sufficiently and budgetary adjustment would become more difficult.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

DEPARTAMENTO DE DOCUMENTAÇÃO E ARTES GRÁFICAS
DIRECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

RUA ALMEIDA BRANDÃO, 13-A — 1200 LISBOA

DEPÓSITO LEGAL: 67 979/93
ISBN: 972-9244-31-6

1500 EXEMPLARES — ABRIL/94