



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

GABINETE DO MINISTRO

PRIMEIRA NOTA SOBRE O PROGRAMA DE GOVERNO EM
MATÉRIA FINANCEIRA

Para:

Senhor Primeiro Ministro

Ministro da Coordenação Económica e do Plano

Secretário de Estado do Orçamento

Secretário de Estado do Tesouro

Explicação inicial

1. Atendendo à reduzida dimensão que se prevê e deseja para o texto do Programa de Governo, trata-se de uma versão demasiado prolixa.

2. Julga-se que, todavia, seria possível completá-la, uma vez aprovado o Programa do Governo, com Programas de Acção de departamentais, que representariam a programação pormenorizada das acções necessárias à execução do Programa do Governo.

1. Justificação da política financeira

O mandato deste Governo não lhe permite uma inflexão decisiva na política económico-financeira global, sem prejuízo de se entender necessário o começar a dar-lhe um novo sentido.

Os êxitos da política de estabilização, em especial no tocante à redução da dependência externa mediante a espectacular recuperação das transacções correntes com o exterior, tiveram custos esperados: redução da taxa de expansão do produto, continuação da degradação do investimento, aumento do desemprego, agravamento das desigualdades e redução significativa do nível de satisfação das necessidades básicas do povo. Acresce que o desequilíbrio financeiro interno, a degradação dos circuitos de distribuição e a deterioração cambial - combinada esta com o agravamento dos preços dos produtos importados - deram nova força à tendência inflacionista, que parece acelerar de novo.

No domínio conjuntural, importará corrigir as injustiças mais sensíveis ocorridas por força da política de estabilização e criar condições para o retomar do investimento, designadamente em termos selectivos (habitação, sector primário, áreas geradoras de emprego, de exportação e de satisfação da procura interna). Mas, do mesmo passo, importará tomar rigorosas medidas de contenção dos desequilíbrios financeiros internos, do controlo da actividade financeira pública e de rendibilização das instituições do sistema de crédito, a fim de contrariar tendências de descontrolo e deterioração que vêm perigosamente a agravar-se nos últimos meses. A preparação das medidas possíveis que dêem mais sentido e justiça à estabilidade económica - como base que é do desenvolvimento, da expansão e da justiça social - só poderá fazer-se se se mantiverem, no essencial, os objectivos da política de estabilização, necessários ainda perante as tendências recessivas da conjuntura internacional e a incerteza das perspectivas de médio e longo prazo, e se se der prioridade agora à estabili-

zação interna sobre a estabilização determinada exclusivamente pelo objectivo da balança de pagamentos. Pode mudar a tónica da estratégia de estabilização, mas não o seu desígnio geral.

No domínio estrutural, haverá que preparar a revisão de novas políticas que adaptem a nossa realidade às novas condições e às perspectivas de futuro, desde a definição dos sectores prioritários de investimento à formulação dos traços essenciais do novo modelo de economia e de sociedade para que se tem tentado caminhar, até mesmo à adaptação a fenómenos de mutação estrutural da envolvente externa da nossa economia, com a necessidade de um novo modelo de política de relações financeiras e económicas com o exterior e de novas políticas de energia e valorização dos recursos nacionais. Tudo isso faz parte do projecto de desenvolvimento, informador da política estrutural de médio e longo prazo : e se ele não pode ser definido por um Governo de Gestão, a sua concepção é um parâmetro essencial de qualquer política ou da mera gestão financeira. É a política implícita nas Leis fundamentais da República e no nosso ordenamento económico-social que, assim, determina e define o essencial desse modelo global de estrutura ; é a política traçada, designadamente, na Lei do Orçamento para 1979, bem como a que decorre dos compromissos existentes, desde 1978, com o Fundo Monetário Internacional, que nos cumpre executar no curto prazo.

2. Enquadramento da política financeira

Parte-se, para a definição da política financeira, de

um elenco de bases institucionais, princípios, de organização e opções programáticas, largamente desenvolvidas em anteriores Programas de Governo e impostos pela Constituição e pelas Leis. Importa apenas sumariá-las:

- a) - Entendimento do sistema económico consagrado na Constituição, nas Leis e na prática, como um sistema de economia mista, compatível com a nossa opção europeia e com as suas consequências institucionais.
- b) - Reconhecimento do papel essencial que ao mercado, quando eficiente, livre e justo, cabe como instrumento regulador da economia, e da função orientadora global, e específica para o sector público, que ao plano deveria caber, cumprindo preparar o caminho para que possamos voltar a ter planos anuais, a médio e a longo prazo e dando o devido relevo às formas de programação que podem, de imediato, prepará-los e servi-lhes de sucedâneo.
- c) - Importância de racionalizar e dinamizar o sector público, tornando-o eficiente e produtivo, e de apoiar e estimular o sector privado, reconhecendo o papel essencial que lhe cabe no nosso sistema económico: o que implica a recusa de aceitar uma falsa alternativa entre sec

tor público e sector privado, certo como é que, a ambos cabem funções e áreas distintas mas, no essencial, complementares.

- d) - Incentivação do sector social, e muito em especial do sector cooperativo.
- e) - Aceitação ponderada dos princípios de uma economia internacional aberta e justa, e, no seu âmbito, de independência nacional, com seus reflexos nas políticas de endividamento externo, de acolhimento, promoção e enquadramento do investimento estrangeiro e das transacções com o exterior.

Fundação Cuidar o Futuro

3. Objectivos gerais de política económica

Os grandes objectivos da política económica, em que se integram os da política financeira, decorrem da necessária continuidade das acções programadas e desenvolvidas desde 1978, cujo respeito e continuação no essencial se impõe, sem prejuízo de ajustamentos necessários e da consideração das alterações ocorridas na conjuntura internacional, da aceleração recente da tendência inflacionista e dos próprios efeitos da política conseguida, que aconselham a sua progressiva evolução e não a simples insistência num processo de indefinida e invariável retracção global.

Assim, os grandes objectivos da política económica, em que se integra a política financeira, poderão definir-se como segue:

- Prosseguir a política de estabilização económica, visando consolidar a redução do défice da balança de pagamentos e reforçar a curto prazo o combate à inflação e a atenuação dos seus efeitos mais injustos.
- Lançar as bases de uma política de desenvolvimento, designadamente por meio de uma política de estímulo e mobilização da poupança e de promoção do investimento, em termos genéricos e em sectores prioritários seleccionados, por uma política de contenção do desemprego e uma política activa de emprego e pela reposição de condições mínimas de justiça social e satisfação das necessidades básicas.

Estes objectivos gerais estão, designadamente, consagrados no Orçamento para 1979, que ao Governo cumpre executar, e nos compromissos anteriormente assumidos perante o Fundo Monetário Internacional, cuja continuação se tentará negociar participadamente, evitando a perspectiva de situações de quase ruptura cambial, com sujeição aos interesses essenciais da economia portuguesa, defesa do bom nome de Portugal nos mercados financeiros externos e necessidade de prosseguir a estratégia de estabilização em curso.

O presente Governo não pode, portanto, propor-se acções de fundo no domínio económico; pode e deve, todavia, continuar com eficácia a política traçada e corrigir alguns dos seus efeitos, designadamente na atenuação das injustiças, na humanização dos seus efeitos sobre o emprego e a qualidade da vida, na sujeição adequada ao objectivo prioritário do desenvolvimento integral e global.

No essencial, continuar-se-á a dar prioridade à estratégia de regulação da procura global, redução do conteúdo importações da procura global, incremento das exportações e atracção de recursos e capitais externos, mediante o recurso primordial aos instrumentos da política monetária, financeira e cambial.

Fundação. Cuidar o Futuro

Pensa-se, todavia, que - além dos efeitos cumulativos desta política sobre a inflação - será imperioso recorrer a outros instrumentos de contenção da inflação, designadamente relançar uma política de rendimentos e preços que garanta a justiça através da efectiva participação e da possível concertação das camadas sociais interessadas, com recurso à arbitragem do Estado, e uma política da intervenção nos circuitos de distribuição e de controle selectivo de preços, nos casos adequados e com os limites decorrentes da reduzida eficácia dos instrumentos para tal disponíveis.

Julga-se ainda que, muito em especial, algumas áreas específicas devem ser objecto de particular vigor:

- política de investimento;
- política de reestruturação e saneamento do sector público, em particular do sector empresarial do Estado;
- política de apoio e dinamização das instituições e dos mercados financeiros.

4. A política financeira de curto prazo

A política financeira de curto prazo pauta-se, por conseguinte, por estes objectivos, e deverá ter sobretudo em vista:

Fundação Cuidar o Futuro

- a adequada gestão ou preparação dos instrumentos financeiros essenciais (designadamente nos domínios orçamental, monetário, financeiro das relações financeiras externas);

- a reestruturação modernização e eficácia dos instrumentos disponíveis e a criação e implementação de novos instrumentos de política financeira, ou sua preparação eficaz.

4.1 - Política orçamental

As estritas necessidades da gestão corrente impõem a preparação ou continuação de acções financeiras relativas à exe-

cução do orçamento de 1979, tendentes a adaptar o défice orçamental à situação presente, disciplinando a execução do orçamento geral do Estado e dos das entidades públicas, tomando as providên-
cias necessárias ao seu financiamento em moldes adequados à política orçamental e aos limites traçados na lei orçamental para 1979 e tentando fazer face à perda de receitas resultante dos atrasos na aprovação da lei orçamental e dos seus decretos-leis de execu-
ção. A revisão orçamental, ou suas alterações, haverão de ter por critérios a redução possível do consumo público, em especial o de carácter meramente administrativo, a criação de poupanças cambiais e as melhorias de produtividade e eficiência; aos mes-
mos critérios obedecerão as medidas suplementares de disciplina selectiva e de controle de execução a introduzir.

Fundação Cuidar o Futuro

- O Governo não se propõe apresentar até 15 de Outubro (nos termos da Lei nº 64/77) uma proposta de lei do orça-
mento para 1980, pois crê que, salvo demoras imprevisíveis, tal deverá ser feito pelo novo Governo, designado após as eleições. Vai, todavia, preparar administrativamente o orçamento para 1980, em conformidade com as opções do Plano e em moldes adequados a, deixando abertas as opções da futura Assembleia e do futuro Go-
verno, respeitar os seguintes princípios: integração orçamental crescente do sector público e controlo das despesas das entida-
des públicas; crescimento do consumo público a uma taxa inferior ao crescimento global da despesa e prioridade selectiva dos inves-
timentos realizáveis; redução do défice global a nível do produ-
to nacional muito inferior ao estimado para 1979; manutenção da carga fiscal a nível não superior ao de 1979, tentando eliminar

situações de injustiça e preparar a substituição a prazo do sistema fiscal; recurso ao crédito sem perturbação dos limites globais de crescimento programados no âmbito da política de estabilização; dinamização da dívida pública, criando novas formas de captação de poupanças e sua mobilização para o investimento.

4.2 - Política monetária, financeira e creditícia

No essencial, haverá que prosseguir as políticas em curso, dado a estreiteza do prazo de gestão e existência de compromissos com o FMI.

Propõe-se o Governo adequar a política dos mercados monetário e financeiro, entre outros, aos seguintes objectivos e critérios: dinamização e incentivação do mercado de capitais; criação de novas espécies financeiras (obrigações indexadas, poupança habitação); rentabilização das instituições de crédito e do Banco de Portugal; manutenção do sistema acordado de programação global da oferta de crédito; adequada afectação dos recursos e maior aproveitamento da liquidez do sistema bancário; adaptação das taxas de juro às condições do mercado de fundos e às necessidades das políticas de atracção de capitais, de ajustamento interno e externo e de incentivo do investimento (o que poderá determinar a sua redução); manutenção da política monetária restritiva.

No que se refere ao sistema e à política de crédito, prosseguir-se-á a política da sua reestruturação, implementar-se-á

o novo enquadramento legal das instituições de crédito não bancárias e procurar-se-á incentivar a autonomia institucional no sistema e o grau de selectividade da política de crédito.

Procurar-se-á reduzir os desequilíbrios na estrutura e no nível dos activos monetário-financeiros resultantes da necessidade de financiar défices crescentes do sector público administrativo e de certas empresas públicas.

Tentar-se-á ainda lançar as bases de uma verdadeira política de gestão da dívida pública, da programação das necessidades de tesouraria do Estado e do acompanhamento atempado da evolução das respectivas disponibilidades. Designadamente, lançar-se-ão as bases de um orçamento de tesouraria do Estado.

Fundação Cuidar o Futuro

4.3. - Balança de pagamentos e equilíbrio externo

A evolução positiva da balança de pagamentos, que se prevê poderá continuar sem degradação sensível até ao final do ano, não deve evitar que se criem condições de maior rigor para a gestão das operações do sector público em moeda estrangeira, mediante um sistema adequado de elaboração, execução e controlo do orçamento cambial do sector público e de controlo dos cofres consulares e das entidades públicas que praticam operações cambiais.

Tentar-se-á criar as bases para uma programação adequada do endividamento externo, que sirva de base à sua gestão com

horizontes de previsão a longo prazo e informações seguras e actualizadas. Nessa programação se tentará compatibilizar as necessidades imediatas e a médio prazo com as perspectivas do desenvolvimento de Portugal.

O Governo asseguraria a manutenção de uma regular situação cambial; prossequindo as conversações com o Fundo Monetário Internacional na óptica de uma intransigente defesa da estabilidade da economia combinada com os objectivos da independência face ao exterior e do desenvolvimento económico a médio prazo.

A manutenção de uma política cambial flexível é imposta por diversos factores designadamente a taxa de inflação e a necessidade de manter competitiva a exportação. Tentar-se-á, todavia, estabilizar a taxa mensal de deslissamento em 0,75%, ou porventura menos, de modo a evitar os efeitos perversos, designadamente sobre a produção interna, a distribuição da riqueza e a satisfação das necessidades básicas. Para além do final de 1979, afigura-se imprevisível a manutenção de tal nível de degradação cambial, ou o seu possível agravamento.

4.4. - Política fiscal

As medidas a tomar no domínio da política fiscal estão muito limitadas pelo facto de as áreas básicas do sistema fiscal serem reservadas pela Constituição à Assembleia da República e

pelo facto de ao Governo cumprir executar um Orçamento já aprovado e sua legislação complementar. Considera-se sobretudo imperioso intensificar a normalização dos processos de lançamento, liquidação e cobrança - mesmo na fase coerciva - e tomar medidas para reduzir o âmbito da evasão e da fraude fiscais, bem como dotar a administração tributária de meios capazes de lhe proporcionarem maior eficiência e maior respeito pelos direitos e interesses dos contribuintes. Procurar-se-á, por outro lado, contribuir para a normalização de situações fiscais irregulares, em muitos casos herdadas de um passado recente e agravadas pela crise económica e pelo crescente peso e irracionalidade do sistema fiscal.

Além da preparação de medidas fiscais a incluir no futuro orçamento, considera-se essencial dar um passo decisivo no sentido da efectiva reestruturação do nosso sistema tributário, reconhecendo que ele é já insusceptível de recuperar a eficiência, a justiça e um nível equilibrado de pressão fiscal sem uma reforma de fundo. Essa reforma fiscal haverá de ter em conta os imperativos constitucionais, as necessidades da nossa economia e a adaptação à fiscalidade europeia, tanto a comunitária como a do modelo dominante na CEE (que aliás se não afasta significativamente dos ditames constitucionais). Para esse efeito criar-se-á uma Comissão de Reforma Fiscal, dotada dos meios materiais e humanos adequados a produzir um trabalho de fundo, pensado de raiz, à qual competirá preparar, em 1980, as bases da reforma fiscal, designadamente o imposto único, o imposto indirecto sobre o valor acrescentado e a pauta aduaneira ad valorem, e bem assim propor as medidas preparatórias a incluir no orçamento para 1980. Ao mesmo

tempo, tomar-se-ão medidas para preparar a administração fiscal e os contribuintes para tal reforma, que ou se insere na prática social, ou estará condenada ao insucesso.

4.5. - Reestruturação e modernização dos outros instrumentos financeiros e aperfeiçoamento dos sistemas de controlo financeiro.

Julga-se possível, neste curto período, lançar as bases para a reestruturação global do Ministério das Finanças e da Administração financeira e para uma renovação e modernização dos seus processos de actuação - processo de longo prazo, que cumprirá continuar. Só assim poderá criar-se uma orgânica de elaboração, execução e controlo de verdadeiras políticas financeiras e uma Administração que assegure a gestão financeira, em vez de uma mera administração formal e burocratizada.

Para além de uma nova Lei Orgânica do Ministério, isto passa sobretudo:

- pela continuação dos trabalhos de informatização nos domínios fiscal, da contabilidade pública e das alfândegas, e pelo avanço dos estudos relativos ao Tesouro e ao Crédito Público;
- pela publicação de leis orgânicas dos serviços em que o processo de reestruturação está avançado e pela implementação do que já se legislou (designadamente no domínio da reforma dos métodos da contabilidade públi

ca, em ordem ao controlo automático e desburocratiza-
do da actividade financeira), pela reestruturação do
Tesouro, pelo começo da criação de meios para a ges-
tão do património do Estado (avançando com a metodo-
logia consistente na criação de órgãos especializados
de gestão, como o Gabinete de Gestão do Parque Auto-
móvel do Estado - e com a sua inventariação), pela
regionalização dos serviços dos maiores departamen-
tos;

- pela criação de mecanismos de controlo financeiro,
instituindo os órgãos necessários e as instituições
adequadas à sua execução eficiente, lançando as ba-
ses de uma instituição de controlo financeiro das em-
presas públicas, privadas e outras entidades públicas
autónomas, reestruturando o acompanhamento e controlo
das operações de tesouraria internas e externas, re-
formulando os termos essenciais do controlo financei-
ro do sector público administrativo pela IGF, reforman-
do os métodos de actuação do Tribunal de Contas e da
Contabilidade Pública e instituindo um sistema de con-
trolo da execução de projectos.

Nomeadamente, seriam de estudar ainda medidas como: a
introdução de um sistema de aprovação prévia pelo Ministério das
Finanças das despesas mais avultadas, na fase de contratação, o es-
tabelecimento de esquemas de distribuição trimestral das dotações
orçamentais (sujeita a revisões periódicas) e o alargamento dos me-
canismos de controlo das despesas aplicados para os serviços sim-

ples aos organismos com autonomia.

O controlo financeiro deverá ser progressivamente desburocratizado e ter como critério a eficiência técnica e económica, mais que a regularidade jurídico-formal, e haverá ainda de ser pronto e útil (os atrasos no julgamento de contas públicas, por exemplo, tornam tais actos quase inúteis, criando uma situação de irresponsabilidade e incerteza a que cumprê pôr cobro).

Pensa-se que importará ainda tomar providências para completar a execução das principais leis inovadoras, que visam criar um sistema financeiro democrático, designadamente a Lei das Finanças Locais, a Lei das Indemnizações, a Lei da Delimitação dos Sectores Produtivos e a Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado, publicando a respectiva regulamentação e acelerando a sua execução completa.

Julga-se que, no domínio especial da Lei das Indemnizações, será possível regulamentar as formas de mobilização dos títulos (designadamente para habitação), começar a regularizar os pagamentos devidos aos ex-titulares de FIDES e FIA, acelerar o processo administrativo da sua fixação e a atribuição, de forma a possibilitar a entrega dos títulos de indemnização no início de 1980. Esta será uma das tarefas prioritárias da actuação do Ministério das Finanças.

Pensa-se, ainda, que a revisão de estrutura e funções do Fundo de Abastecimento implicará a definição de uma nova política de preços, que evite o seu constante e irreversível endivida-

mento, permitirá a regionalização das instituições de intervenção no domínio dos preços e o saneamento financeiro do Fundo de Abastecimento.

Julga-se, por outro lado, que será importante criar comissões interministeriais que possibilitem o controlo e depois a gestão integrada dos fundos autónomos não controlados pelo Ministério das Finanças, da segurança social e outras áreas financeiras desintegradas duma política financeira global, da concessão de avales do Estado por múltiplas entidades e da falta de uma política de acompanhamento e controlo da concessão de avales do Estado, bem como da ausência de uma política financeira de atribuição de subsídios.

Fundação Cuidar o Futuro

4.6. - Sector empresarial do Estado

Os anteriores Programas do Governo apontaram diversos critérios gerais a seguir neste domínio, cuja execução progressiva se procurará assegurar. Designadamente, dar-se-á prioridade a:

- Dinamização e reestruturação do IPE e revisão do estatuto do gestor público, tornando a carreira de gestor público dotada das adequadas garantias de estabilidade e segurança.
- Redução dos défices e saneamento financeiro de empresas públicas, sendo certo que para tal se impõe não continuar a prejudicar a comunidade, recusando aumentos de preços tarifários cuja justificação é evidente,

sem prejuízo da adopção de medidas de controle global e auditoria específica das empresas públicas (através de uma Auditoria Pública devidamente provida de meios e da necessidade de a médio prazo aumentar a sua produtividade e eficiência e diminuir a respectiva dependência financeira do Tesouro e do Orçamento, bem como continuar o seu saneamento financeiro. O controle flexível das tutelas também deverá ser reforçado, articulando as políticas de gestão e controle dos vários ministérios do sector.

- Incentivar os estudos conducentes à corrente implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Económico, tendo a assegurar por esta via uma política de recuperação das empresas, de subsídios sociais e de racionalização do capital social das empresas que hoje não existe.

4.7. - Política de investimento

4.8. - Política de controlo da inflação

NOTA: Trata-se de pontos em que os instrumentos financeiros devem articular-se com os instrumentos económicos globais; por isso não se avança em relação ao que já ficou para trás.

6.8.1979.

