

**CARTA DE INTENÇÕES DIRIGIDA AO
FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL**

Lisboa, 9 de Setembro de 1983

Caro Sr. de Larosière

1. Nos dois últimos anos, o défice das operações correntes da balança de pagamentos de Portugal deteriorou-se para um nível claramente insustentável a médio prazo. Esta deterioração constitui, em parte, o reflexo de factores fora do controlo das autoridades portuguesas, incluindo a recessão internacional e as altas taxas de juro no estrangeiro. Outros factores importantes foram também a manutenção de uma taxa de crescimento da procura interna substancialmente mais elevada que nos outros países e a ausência de adequada flexibilidade nas políticas de taxas de juros e cambial. Por último, a balança de pagamentos continuou a ser afectada por sérios problemas estruturais, incluindo a elevada dependência em importações de energia e produtos agrícolas, e uma base de exportações relativamente estreita.

A escalada do défice da balança de operações correntes, que cresceu de um nível equivalente a cerca de 5 por cento do PIB em 1980 para $11\frac{1}{2}$ por cento em 1981 e $13\frac{1}{2}$ por cento em 1982, resultou num acentuado aumento da dívida externa e do peso do seu serviço, que atingiu 27 por cento das receitas de divisas em 1982. O Governo reconhece que, em especial na presente situação dos mercados internacionais de capitais, a persistência de elevados défices nas operações correntes da balança de pagamentos conduziria a sérias dificuldades de financiamento e a grandes perdas de reservas internacionais do País. Por conseguinte, considera altamente prioritária a redução do défice das operações correntes para US\$ 2 mil milhões ($9\frac{1}{4}$ por cento do PIB) em 1983 e para cerca de US\$ $1\frac{1}{4}$ mil milhões (6 por cento do PIB) em 1984.

2. A melhoria visada para as contas externas será obtida através de um programa global de contenção monetária e orçamental, acompanhado por políticas realistas e flexíveis ao nível das taxas de juro, taxa de câmbio e preços administrativos, e por esforços destinados a moderar o crescimento dos rendimentos nominais. Ao promoverem o crescimento continuado das exportações e a redução das importações, espera-se que estas políticas moderem o impacto da necessária redução da procura interna sobre a produção e o emprego. Como primeiro passo de um programa de ajustamento, o Governo Português introduziu um pacote de medidas económicas e financeiras logo a seguir à sua entrada em funções, em Junho. Essas medidas incluíram uma desvalorização efectiva do escudo de 12 por cento, um substancial aumento dos preços de uma vasta gama de produtos subsidiados (incluindo pão, óleos vegetais, rações para animais, leite, açúcar, adubos e produtos petrolíferos), o congelamento do programa de investimentos do sector público até à sua revisão, e a introdução de um imposto extraordinário sobre lucros.
O Governo tem a intenção de completar os seus esforços de ajustamento a curto prazo com medidas visando corrigir os pontos fracos estruturais da economia, inclusivamente como preparativo da futura entrada na CEE. Nesses termos, serão adoptadas providências para promover a reestruturação e a diversificação do sector industrial quer público quer privado, para reduzir a dependência energética, aumentar a produtividade da agricultura e modernizar os sistemas financeiro e fiscal. Os progressos nestas áreas são essenciais para criar condições para a retoma do crescimento continuado da produção e do emprego no médio prazo e manter, ao mesmo tempo, uma posição externa viável.
3. Em apoio do seu esforço de estabilização, o Governo autoriza o Banco de Portugal a propor um acordo *stand-by* ao Fundo Monetário Internacional. Este acordo cobrirá o período de 7 de Outubro de 1983 a 28 de Fevereiro de 1985 e envolverá um montante de 445 milhões de direitos de saque especiais (SDR). Antes de efectuar compras ao abrigo deste acordo, o Banco de Portugal consultará o Administrador-Geral sobre quais as moedas a comprar.
4. A principal contribuição para a estabilização resultará da contenção orçamental. O orçamento inicial para 1983 previa um défice global do Sector Público Administrativo equivalente a $9\frac{1}{2}$ por cento do PIB, contra $11\frac{3}{4}$ por cento em 1982. Todavia, desvios ocorridos durante a primeira metade do ano teriam elevado substancialmente este défice, se não fossem adoptadas medidas correctivas. O Governo tem o firme propósito de adoptar as medidas necessárias para conter o défice em menos de 10 por cento do PIB. Com esse fim, foi adoptado em Setembro um conjunto de medidas visando aumentar as receitas.
5. Para além de 1983, o Governo Português propõe-se garantir uma redução substancial e continuada do défice do Sector Público Administrativo, calculado em relação ao PIB. Como primeiro passo, o orçamento para 1984 terá por objectivo uma redução do défice corrente do Sector Público Administrativo para menos de 1 por cento do PIB, e do défice global para 7.3 por cento do PIB. Este objectivo será alcançado através de um aumento de mais de 1 ponto percentual no rácio das receitas em relação ao PIB e uma redução de 1.4 pontos percentuais no rácio das despesas em relação ao PIB (3 pontos percentuais, excluindo o pagamento de juros). As principais medidas previstas para assegurar a realização do objectivo das receitas incluem ajustamentos nas taxas de vários impostos indirectos e uma melhoria na administração dos impostos e no cumprimento das leis fiscais. Do lado da despesa, o Governo limitará as taxas de aumento dos vencimentos dos funcionários públicos em 1984 e alargará o congelamento de admissões em vigor a novas categorias de funcionários públicos até agora isentas, ao mesmo tempo que intensificará esforços para promover a mobilidade de pessoal dentro da administração pública. Procederá igualmente à revisão do sistema de prestações sociais, com vista à eliminação de abusos e à limitação do seu

crescimento, de acordo com a capacidade económica do País. O sistema de determinação dos pagamentos de juros da dívida pública detida pelo Banco de Portugal foi modificado, de modo a moderar o crescimento desta rubrica da despesa, a qual mais do que duplicou nos dois últimos anos. No fim de 1983, as taxas de juro dos títulos do Estado, detidos pelo Banco de Portugal, baixarão ao nível a que se situavam na data da emissão, em lugar de serem ajustadas para o nível corrente da taxa de redesconto. As transferências para as entidades públicas periféricas, incluindo as autarquias locais, serão estritamente contidas no orçamento para 1984. O objectivo de redução da poupança pública negativa será acompanhado com determinação de esforços para conter as despesas de capital e as operações extraorçamentais. Nesse sentido, proceder-se-á a uma revisão completa dos programas de investimento da Administração Central, com vista a conter o seu total num nível inferior ao de 1983.

6. O Governo está firmemente empenhado em adoptar as medidas necessárias para melhorar o controlo da despesa em todas as áreas do sector público, para modernizar a estrutura do sistema fiscal e melhorar a administração dos impostos e aplicação das leis fiscais. No tocante às despesas, essas medidas compreendem: um apertado controlo das operações de tesouraria, que deverão limitar-se à satisfação de necessidades de financiamento temporárias, a compensar no decorrer do exercício; a estrita observância do requisito de que os empréstimos do sistema bancário aos fundos e serviços autónomos têm de ser autorizados pelo Ministro das Finanças; a vigilância atenta da evolução das finanças das autarquias locais, as quais deverão apresentar pontualmente relatórios trimestrais ao Governo Central. Por outro lado, foi criada uma comissão conjunta do Ministério das Finanças e do Banco de Portugal para acompanhar a evolução do crédito interno e externo ao sector público e para assegurar uma melhor coordenação da política de crédito com as necessidades de financiamento do sector público.
7. O Governo propõe-se iniciar imediatamente a preparação de uma reforma global do sistema fiscal, o qual se caracteriza por excessiva complexidade e inelasticidade em relação ao rendimento. O imposto de transacções e outras formas de imposição indirecta serão substituídos por um imposto sobre o valor acrescentado, que representará a maior fonte de receita indirecta do Orçamento do Estado. Para tal, o Governo completará as diligências técnicas e administrativas ainda em aberto, por forma a introduzir aquele imposto nos princípios de 1985. Além disso, o Governo iniciará prontamente o estudo da reforma dos impostos directos, com vista a substituir os vários impostos cedulares sobre o rendimento por um imposto global sobre o rendimento dos particulares e um imposto único sobre o rendimento das sociedades. Prosseguirão os esforços para alargar a médio prazo a base tributável, através da redução dos benefícios e isenções fiscais, e para proporcionar às autoridades locais e regionais receitas próprias adicionais.
8. A melhoria da situação financeira do Sector Público Administrativo terá como complemento um reforço substancial da posição do Fundo de Abastecimento, organismo através do qual são subsidiados produtos essenciais importados. Neste domínio, deram-se em Junho passos importantes, com o aumento significativo dos preços de produtos subsidiados. Em virtude dessas medidas, o Fundo de Abastecimento deve passar de um défice de Esc. 16 biliões ou 0.9 por cento do PIB em 1982 para um excedente de 18 biliões ou 0.8 por cento do PIB em 1983. Este excedente servirá para reembolsar débitos atrasados acumulados nos últimos anos pelo Fundo de Abastecimento a empresas públicas que importam os produtos subsidiados pelo Fundo. Em 1984, o Governo tenciona adoptar medidas que permitam elevar o excedente do Fundo de Abastecimento para Esc. 35 biliões, ou cerca de $1\frac{1}{4}$ por cento do PIB. Nesta base, a posição conjunta do Sector Público Administrativo e do Fundo de Abastecimento melhorará de um défice equivalen-

te a 12.8 por cento do PIB em 1982, para cerca de 9 por cento em 1983 e cerca de 6 por cento em 1984.

9. O Governo atribui elevada prioridade à melhoria substancial e duradoura da situação financeira das empresas públicas. Para tal, será feito um esforço global destinado a conter as necessidades de financiamento destas empresas e aumentar o seu auto-financiamento. Este esforço implicará uma revisão completa dos seus programas de investimento, para assegurar a afectação de recursos financeiros escassos aos projectos de maior e mais rápida rentabilidade, em termos de ganho ou poupança de divisas. A revisão do programa de 1983 ficou concluída no fim de Agosto, e o Governo tenciona limitar a formação bruta de capital fixo das empresas do Estado, em 1983, a cerca de Esc. 135 biliões (dos quais cerca de Esc. 27 biliões dizem respeito a entregas de novas aeronaves adquiridas pela companhia aérea nacional em 1980), número que representa uma descaída em termos reais, quando comparado com o montante de Esc. 107 biliões atingido em 1982. O programa de investimento para 1984 será definido no decorrer do último trimestre deste ano, sendo o seu total condicionado pela necessidade de assegurar uma desaceleração substancial do crédito interno às empresas públicas, limitando-lhes o recurso ao crédito externo, de acordo com as orientações adiante descritas nos parágrafos 12 e 16. Segundo projecções preliminares, tal disposição implicará, em termos reais, uma substancial redução do investimento das empresas públicas.

O esforço para melhorar o auto-financiamento nas empresas públicas exercer-se-á em várias frentes. Adoptar-se-ão políticas de preços realistas em relação às empresas que não estão sujeitas à concorrência internacional, deixando, no mínimo, transmitir totalmente aos preços os aumentos dos custos. Em alguns casos serão necessários aumentos de preços superiores aos dos custos. Como passos nesse sentido, as tarifas dos transportes públicos foram aumentadas 30 por cento, em 1 de Setembro de 1983, e as da electricidade serão acrescidas ainda antes do fim do corrente ano, apesar de já terem subido 10 por cento em Julho de 1983. Estas políticas de preços realistas serão acompanhadas por um esforço determinado para conter os custos e aumentar a produtividade. O Governo propõe-se manter os aumentos de salários nas empresas públicas abaixo da taxa de inflação, quer em 1983 quer em 1984. Nas empresas declaradas em situação financeira difícil, os aumentos de salários manter-se-ão inferiores à média e o Governo adoptará outras medidas que se revelem necessárias para assegurar a viabilidade económica dessas empresas no longo prazo. Serão criados mecanismos de apoio apropriados para atenuar o impacto destas medidas nos rendimentos dos trabalhadores atingidos.

Na formulação das suas políticas respeitantes às empresas do sector público, o Governo propõe-se beneficiar dos pareceres e da especialização do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

10. A política monetária será conduzida por forma a assegurar a melhoria programada para a balança de pagamentos e a desaceleração da inflação, que deverá passar de um nível próximo de cerca de 29 por cento no final de 1983 para cerca de 20 por cento no final de 1984. Por conseguinte, a programação monetária do Banco de Portugal visará uma desaceleração significativa do crescimento dos agregados monetários e do crédito, em relação às elevadas taxas registadas nos últimos anos. Esta desaceleração será facilitada pela prevista melhoria nas finanças da Administração Central e das empresas públicas. Além disso, a taxa de crescimento do crédito ao sector privado será contida através do cumprimento estrito dos limites de crédito fixados pelo Banco de Portugal e de um aumento do custo efectivo do crédito. Este último será aumentado através não só da subida das taxas de juro nominais, conforme indicado no parágrafo 11, mas também por intermédio da redução das bonificações de juros a cargo do Banco de Portugal e do Orçamento. Como primeiro passo nessa direcção, as actuais bonificações de juros à exportação serão elimina-

das com efeitos a partir do fim de 1983. O Banco de Portugal não aprovará novas bonificações de juros nos termos dos esquemas de incentivo à construção e ao investimento. O Governo também tenciona empreender antes do fim do ano uma revisão completa dos esquemas de incentivos, com vista a torná-los mais selectivos e a reduzir substancialmente o seu custo orçamental.

11. O Governo manterá uma atitude flexível em relação à política de taxas de juro, por forma a controlar a procura de crédito e assegurar que a detenção de activos financeiros nacionais permaneça relativamente atractiva. As taxas dos depósitos e dos empréstimos, que haviam sido aumentadas entre 4 e 5 pontos percentuais em Março de 1983, voltaram a subir mais 2 a 2.5 pontos percentuais em Agosto de 1983. As taxas de juro do mercado interbancário de títulos sofreram aumentos superiores e continuarão a subir nos próximos meses, a fim de fortalecer a rentabilidade dos bancos e promover o incentivo ao cumprimento dos limites de crédito. Na sequência destas acções, que repuseram as taxas dos principais activos financeiros nacionais em níveis positivos em termos reais, as taxas de juros serão administradas de maneira flexível, tanto no sentido ascendente como descendente, para poderem ajustar-se à evolução da inflação interna e das taxas de juro nos mercados externos. O Governo tenciona promover o desenvolvimento dos mercados financeiros nacionais, de modo a aumentar a participação do financiamento não-bancário do défice do sector público e encaminhar a poupança para o investimento produtivo.
12. A fim de pôr em prática a política monetária acima descrita, as autoridades estabeleceram o limite obrigatório para o crédito bancário interno em 31 de Dezembro de 1983 e o limite indicativo em 31 de Dezembro de 1984, como a seguir se explicita. O total do crédito interno concedido pelo sistema bancário (que se situava em Esc. 2,148.9 mil milhões em 31 de Dezembro de 1982) não deverá exceder Esc. 2,786.5 mil milhões em 31 de Dezembro de 1983, e Esc. 3,416.5 mil milhões em 31 de Dezembro de 1984. Dentro deste limite, é intenção do Governo limitar o crédito bancário interno ao sector público (que se situava em Esc. 462.2 mil milhões em 31 de Dezembro de 1982) a Esc. 629.3 mil milhões em 31 de Dezembro de 1983, e a Esc. 779 mil milhões em 31 de Dezembro de 1984. Os limites para 1983 estão calculados na presunção de que o aumento líquido do crédito externo ao Governo atingirá Esc. 60 mil milhões em 1983. Os limites estabelecidos para o crédito bancário interno ao sector público e para o total do crédito bancário interno em 1983 serão automaticamente ajustados para cima (ou para baixo), em função de quaisquer quebras (ou excessos) relativos ao limite de Esc. 12 mil milhões, programado para o crédito externo ao Governo. Os limites do crédito bancário total e do crédito ao sector público para 1984 serão sujeitos à revisão que deverá ter lugar por volta de 31 de Março de 1984, conforme indicado no parágrafo 18, sendo então acordados os limites e sublimites trimestrais. Na mesma altura será acordada com o Fundo uma meta indicativa para a expansão do crédito interno às empresas públicas.
13. As políticas financeiras terão que ser coadjuvadas por políticas destinadas a moderar os custos do trabalho, para que a desejada desaceleração da inflação possa realizar-se sem sacrificar indevidamente o crescimento da produção e do emprego. A política salarial para o sector público, descrita nos parágrafos 5 e 6, servirá de exemplo para as negociações salariais do sector privado. O esforço para moderar o aumento dos salários será acompanhado de medidas estruturais, para melhorar a produtividade do trabalho, através do aumento da mobilidade da mão-de-obra, de programas de formação profissional e outras medidas destinadas a dar maior flexibilidade à utilização da mão-de-obra.
14. Na área externa, o Governo considera que a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva é uma condição essencial para alcançar a desejada melhoria das contas externas. A desvalorização

efectiva do escudo em 12 por cento, em Junho, teve como resultado uma substancial melhoria da competitividade. As autoridades portuguesas propõem-se prosseguir a política de depreciação da taxa de câmbio efectiva, em relação a um cabaz ponderado de moedas de parceiros comerciais, à taxa mensal de 1 por cento, considerada suficiente, nas presentes circunstâncias para assegurar a Portugal uma posição concorrencial adequada. As autoridades acompanharão a evolução dos indicadores da competitividade, especialmente no que diz respeito ao comportamento do comércio externo e da inflação, e não deixarão de proceder a novos ajustamentos da taxa de depreciação mensal, se, em consulta com o Fundo, tais ajustamentos se mostrarem necessários.

15. O Governo de Portugal toma o compromisso de manter um sistema de comércio e pagamentos virtualmente livre de restrições sobre pagamentos e transferências respeitantes a transacções internacionais correntes. Durante a duração do programa, o Governo abster-se-á de introduzir, por motivos ligados à balança de pagamentos, quaisquer novas restrições ou intensificar as existentes, quer sobre pagamentos e transferências respeitantes a transacções internacionais correntes, quer sobre importações. O Governo estabelecerá, igualmente, no orçamento para 1984, a redução para 10 por cento da sobretaxa de importação, que presentemente se situa em 30 por cento, nível para que foi elevada em Janeiro de 1983.
16. O Governo tenciona limitar o recurso ao crédito externo a níveis compatíveis com a redução a médio prazo do rácio do serviço da dívida externa em relação às receitas em divisas. Para tal, as autoridades limitarão a dívida externa utilizada por Portugal (incluindo a dívida a curto prazo e a não-garantida, mas excluindo as responsabilidades externas do Banco de Portugal e as responsabilidades a curto prazo do sistema bancário) que totalizava US\$ 12 864 milhões no fim de 1982, a US\$ 13 800 milhões, no máximo, no fim de 1983, e US\$ 15 000 milhões, no fim de 1984. Dentro deste limite, a dívida externa a curto prazo utilizada, excluindo as responsabilidades externas do Banco de Portugal e do sistema bancário, que se situava em US\$ 3 751 milhões no fim de 1982, não excederá US\$ 3 800 milhões em 1983 e US\$ 4 000 milhões em 1984. Os limites da dívida externa para o fim de 1984 serão reanalisados durante a revisão agendada para data próxima de 31 de Março de 1984, estabelecendo-se também nessa altura limites trimestrais. A contenção do recurso ao crédito externo será acompanhada pelo reforço do dispositivo oficial de controlo, através da criação de uma comissão interministerial, com a participação do Banco de Portugal, que terá a seu cargo a definição dos critérios de acesso ao crédito externo, bem como o exame e autorização das operações mais importantes. Além disso, o Banco de Portugal intensificará os esforços em curso para melhorar o sistema de informação estatística da dívida externa, com vista à redução do intervalo que medeia entre a recolha e o processamento dos dados.
17. O Governo espera que a aplicação determinada do programa de ajustamento acima descrito, com o apoio do FMI, reforçará a confiança e melhorará o acesso de Portugal ao financiamento externo. Assim, a perda cumulativa de disponibilidades líquidas em moeda estrangeira do sistema bancário, registada desde o início de 1983 e que se elevou a US\$ 981 milhões durante o primeiro semestre do ano, não deverá ultrapassar US\$ 1.6 mil milhões em momento algum entre 7 de Outubro de 1983 e o fim de Fevereiro de 1984. Se for considerado necessário, serão acordados com o Fundo, por ocasião da revisão de Março de 1984, testes apropriados relativos às disponibilidades líquidas em moeda estrangeira do sistema bancário, durante o resto de 1984.
18. O Governo de Portugal tem a convicção de que as políticas estabelecidas nesta carta são adequadas para alcançar os objectivos do programa, mas adoptará outras medidas que se tornem necessárias para este fim. Portugal consultará o Fundo, em conformidade com as políticas do Fundo, sobre a adopção de quaisquer medidas que possam ser apropriadas. Portugal abster-se-á de efec-

tuar compras após 31 de Março de 1984 até haver acordo com o Fundo sobre os limites referidos nos parágrafos 12, 16 e 17 para o ano civil de 1984 ou sobre qualquer outra cláusula de realização que possa ser considerada apropriada. Além disso, após o período do acordo *stand-by* e enquanto quaisquer haveres do Fundo em escudos acima da primeira *tranche* de crédito incluírem moeda proveniente de compras ao abrigo do acordo *stand-by*, o Governo consultará o Fundo, por iniciativa do Governo ou a pedido do Administrador-Geral, sobre as políticas de balança de pagamentos de Portugal.

Com os melhores cumprimentos,

Ernâni Rodrigues Lopes

Ministro das Finanças
e do Plano

Manuel Jacinto Nunes

Governador
Banco de Portugal