

Legislação

Diploma - de 29 de Dezembro, de 29 de dezembro

Estado: vigente

Resumo: Texto.

Publicação: Diário da República n.º 298/1989, 2º Suplemento, Série I de 1989-12-29, páginas 5638-(255) a 5638-(511)

Legislação associada: -

Histórico de alterações: -

Ver - original do DR

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de 29 de Dezembro, de 29 de dezembro

Orçamento do Estado para 1990

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea h), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

CAPÍTULO I Aprovação do Orçamento

Artigo 1.º Aprovação

São aprovados pela presente lei:

- a) O Orçamento do Estado para 1990, constante dos mapas I a IV;
- b) Os orçamentos dos fundos e serviços autónomos, constantes dos mapas I-A a IV-A;
- c) O orçamento da Segurança Social para o mesmo ano, constante do mapa V;
- d) As verbas a distribuir pelos municípios, nos termos da Lei das Finanças Locais, discriminadas no mapa VI;
- e) Os programas e projectos plurianuais constantes do mapa VII.

CAPÍTULO II Organismos dotados de autonomia

Artigo 2.º Atribuição de autonomia administrativa e financeira

1 - Visando a criação de condições de aplicação da reforma da contabilidade pública, a atribuição de autonomia administrativa e financeira a novos serviços regular-se-á pelas seguintes normas:

- a) A atribuição dependerá, cumulativamente, da adequação deste regime à respectiva gestão e da capacidade de satisfação de, no mínimo, dois terços das despesas totais mediante receitas próprias, com exclusão das despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias, ou incluídas no PIDDAC;

b) Para efeitos do n.º 1, não são consideradas como receitas próprias as resultantes de transferências do Orçamento do Estado, dos orçamentos da Segurança Social e de quaisquer serviços e organismos da Administração Central dotados ou não de autonomia administrativa e financeira, bem como do orçamento das Comunidades Europeias, quando, neste último caso, a regulamentação comunitária não dispuser em contrário.

2 - Os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira deverão remeter ao Ministério das Finanças balancetes trimestrais que permitam avaliar a respectiva gestão orçamental, enviando também aos órgãos de planeamento competentes os elementos necessários à avaliação da execução das despesas incluídas no PIDDAC.

3 - A emissão de garantias a favor de terceiros pelos fundos e serviços autónomos e institutos públicos depende de autorização prévia do Ministro das Finanças.

CAPÍTULO III **Operações activas e passivas**

Artigo 3.º **Necessidades de financiamento**

1 - O Governo fica autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, a contrair empréstimos internos e externos, incluindo créditos bancários, até perfazer um acréscimo de endividamento global directo de 683 milhões de contos, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os fundos e serviços autónomos, nos termos e condições previstos na presente lei, não contando para este efeito a amortização de dívida pública que vier a ser feita pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública como aplicação das receitas das privatizações.

2 - Na medida em que o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro, e a Lei n.º 18/89, de 20 de Julho, não tenham tido plena execução, e até exaurir os limites nela fixados, fica o Governo autorizado, pelo Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a emitir empréstimos internos ou externos cujo montante acresce ao limite fixado no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 4.º **Empréstimos internos**

1 - O Governo fica autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a contrair empréstimos internos, incluindo créditos bancários, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os fundos e serviços autónomos, até perfazer a diferença entre o limite fixado no artigo anterior e o contravalor efectivo em escudos resultante do acréscimo de endividamento externo permitido no artigo 5.º, devendo ter-se em conta, a cada momento, as amortizações contratualmente exigíveis a realizar durante o ano e outras operações que envolvam a redução da dívida pública.

2 - A emissão de empréstimos internos de prazo igual ou superior a um ano subordinar-se-á às seguintes modalidades e condições:

a) Empréstimos internos amortizáveis, apresentados à subscrição do público e dos investidores institucionais, até perfazer um montante mínimo de 200 milhões de contos;

b) Empréstimos internos amortizáveis, a colocar junto das instituições financeiras ou de outras entidades e, em última instância, junto do Banco de Portugal, até perfazer o acréscimo de endividamento referido no n.º 1 deste artigo, deduzido do produto dos empréstimos emitidos nos termos da alínea a) deste número e do n.º 3 deste artigo e ainda dos certificados de aforro.

3 - Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 20/85, de 26 de Julho, é fixado em 1400 milhões de contos o limite máximo de bilhetes do Tesouro em circulação.

4 - As condições de emissão de empréstimos internos a colocar junto do público, das instituições financeiras e de outras entidades, incluindo, em última instância, o Banco de Portugal, não poderão exceder as correntes do mercado em matéria de prazo, taxa de juro e demais encargos, podendo os mesmos ser objecto dos ajustamentos técnicos que se revelarem aconselháveis.

5 - Atendendo à evolução da conjuntura dos mercados monetários e de capitais e com a estrita finalidade de melhorar a gestão da dívida pública e da tesouraria do Estado, fica o Governo autorizado, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a proceder a substituição entre a emissão das modalidades de empréstimos internos a que se referem os números anteriores, devendo informar a Assembleia da República das alterações dos limites e dos motivos que as justifiquem, bem como a renegociar as condições da dívida pública interna preexistente, desde que não se elevem os respectivos montantes e encargos.

Artigo 5.º

Empréstimos externos

1 - O Governo fica autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a contrair empréstimos externos e a realizar outras operações de crédito em praças e instituições financeiras internacionais, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os fundos e serviços autónomos, bem como a renegociar a dívida externa da Administração Central, incluindo os fundos e serviços autónomos, até ao limite de 200 milhões de dólares americanos, em termos de fluxos líquidos anuais, devendo ter-se em conta, a cada momento, as amortizações contratualmente exigíveis a realizar durante o ano e outras operações que envolvam redução da dívida pública externa, calculadas com base nas taxas de câmbio em 3 de Janeiro de 1990.

2 - A emissão dos empréstimos externos a que se refere o presente artigo subordinar-se-á às condições gerais seguintes:

a) Serem aplicados preferencialmente no financiamento de investimentos e outros empreendimentos públicos;

b) Não serem contraídos em outras condições mais desfavoráveis do que as correntes no mercado internacional de capitais quanto a prazo, taxa de juro e demais encargos.

3 - As utilizações que tenham lugar em 1990 de empréstimos já contraídos com base em autorizações dadas em anos anteriores, relativas aos empréstimos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento (BEI), do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), do Fonds de Développement Social du Conseil de l'Europe (FDSCE) e do Nederlandse Investeringsbank Voor (NIO), acrescem aos limites fixados no artigo 3.º e no n.º 1 deste artigo, a não ser que se destinem à cobertura de despesas orçamentais.

Artigo 6.º

Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira

No âmbito do Programa de Reequilíbrio Financeiro da Região Autónoma da Madeira, através do qual o Orçamento do Estado suporta uma comparticipação extraordinária nos juros da dívida daquela Região correspondente a 50% do seu valor anual:

1) O saldo do orçamento consolidado da Região Autónoma da Madeira, excluídos os passivos financeiros, terá de ser não negativo;

2) A Região Autónoma da Madeira não poderá contrair empréstimos que impliquem um aumento do endividamento líquido da Região, incluindo-se aqui todas as formas de dívida, bancária ou não;

3) O Governo não poderá aumentar o saldo dos avales prestados à Região Autónoma da Madeira, em relação ao valor verificado em 31 de Dezembro de 1988;

4) Se, por força da execução de avales, o Tesouro for chamado a cumprir a obrigação principal relativa a dívidas da Região Autónoma da Madeira, fica o Governo autorizado a reter parte, ou a totalidade, da

transferência orçamental anual para aquela Região ou, em caso de insuficiência desta, receitas fiscais da Região até à concorrência dos montantes pagos em execução de avales;

5) A comparticipação nacional nos sistemas comunitários de incentivos financeiros de apoio ao sector produtivo de âmbito nacional respeitantes à Região Autónoma da Madeira será assegurada pelo Orçamento do Estado;

6) A despesa correspondente à comparticipação extraordinária nos juros da dívida da Região Autónoma da Madeira é inscrita no capítulo 12, «Encargos da dívida pública», do Ministério das Finanças.

Artigo 7.º

Endividamento das regiões autónomas

Fica o Governo autorizado a, no prazo de 180 dias, definir o enquadramento legal do financiamento das regiões autónomas, estabelecendo, designadamente, o regime jurídico de contracção dos empréstimos, com o objectivo de obter os meios indispensáveis aos investimentos normais ao seu desenvolvimento económico-social, sempre no âmbito e com as limitações da política geral de equilíbrio orçamental e da diminuição do défice público, ouvidos os órgãos de governo próprios.

Artigo 8.º

Regularização de situações do passado

O Governo fica autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a emitir empréstimos internos e externos a prazo superior a um ano, até ao limite de 40 milhões de contos, que acresce aos limites fixados nos artigos 3.º, 4.º e 5.º, para fazer face à eventual execução de contratos de garantia ou de incumprimento de outras obrigações assumidas por serviços e fundos autónomos extintos ou a extinguir em 1990 e ainda à regularização de situações decorrentes, em 1975 e anos subsequentes, da descolonização que afectam o património de entidades do sector público.

Artigo 9.º

Gestão da dívida pública

O Governo tomará medidas destinadas à melhoria da estrutura da dívida pública, tendo em vista a redução do serviço da dívida em anos futuros, e à articulação com a política monetária, ficando autorizado, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a proceder, entre outras, às seguintes medidas:

- a) Ao reforço das dotações orçamentais para amortização de capital, caso tal se mostre necessário;
- b) Ao pagamento antecipado, total ou parcial, de empréstimos já contratados;
- c) À contratação de novas operações destinadas a fazer face ao pagamento antecipado ou à transferência das responsabilidades associadas a empréstimos anteriores;
- d) À renegociação das condições de empréstimos anteriores, incluindo a celebração de contratos de troca (swaps) do regime de taxa de juro, de divisa ou de ambos;
- e) À redução do endividamento externo por contrapartida da emissão de dívida interna.

Artigo 10.º

Informação à Assembleia da República

O Governo informará trimestralmente a Assembleia da República acerca do montante, condições, entidades financiadoras e utilização de todos os empréstimos contraídos ao abrigo das disposições dos artigos anteriores do presente capítulo.

Artigo 11.º

Garantias financeiras

1 - Fica o Governo autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a garantir, nas condições correntes do mercado, operações financeiras internas e externas requeridas pela execução de empreendimentos de reconhecido interesse económico e social para o País, nelas se incluindo a prestação de avales, as operações de seguro de crédito e garantias financeiras e ainda as de cobertura de risco de câmbio.

2 - Os prémios provenientes dos contratos de seguro de crédito e garantias financeiras e dos contratos de cobertura de risco de câmbio, bem como as cobranças de taxas de aval, constituem receita do Orçamento do Estado.

3 - Os pagamentos realizados em execução de aval, na qualidade de activos financeiros, e, bem assim, o montante dos créditos de que o Estado seja titular por força dos pagamentos realizados em execução de aval que venham a ser considerados incobráveis, na qualidade de despesa corrente, bem como os encargos resultantes do pagamento de execução de seguros de crédito e garantias financeiras e dos contratos de risco de câmbio, constituem despesa do Orçamento do Estado.

4 - Nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, é fixado em 20 milhões de contos o limite para a concessão de avales do Estado relativos a operações financeiras internas e em 450 milhões de dólares americanos o limite para a concessão de avales relativos a operações financeiras externas.

5 - Relativamente às regiões autónomas, a taxa de aval prevista no n.º 2 da base XI da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, independentemente do que a tal respeito tenha sido clausulado nos empréstimos garantidos com aval do Estado, é calculada nos termos da seguinte tabela:

(ver documento original)

Artigo 12.º

Concessão de empréstimos e outras operações activas

1 - Fica o Governo autorizado, nos termos da alínea i) do artigo 164.º da Constituição, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas de prazo superior a um ano, até ao montante de 45 milhões de contos.

2 - O Governo informará trimestralmente a Assembleia da República da justificação e das condições das operações realizadas ao abrigo deste artigo.

3 - Fica o Governo autorizado:

a) A emitir dívida pública em 1990 até 80 milhões de contos, acrescendo aos limites estabelecidos nos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 8.º da presente lei, como contrapartida da compra, ao valor nominal, de créditos detidos por entes públicos no quadro do seu reequilíbrio financeiro;

b) A vender por concurso público, ou por negociação no caso de o comprador ser ente público, na definição constante da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, os mesmos créditos.

4 - O Governo estabelecerá as condições de compra dos créditos a que se refere o número anterior, bem como as condições em que se emitirá a dívida necessária para o efeito.

Artigo 13.º

Gestão de tesouraria

1 - O Governo fica autorizado, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar, a realizar por conta de rubricas de operações de tesouraria, a criar especificamente para o efeito, as seguintes operações:

a) Antecipação de receitas do Estado a cobrar durante o ano económico e que se encontram devidamente autorizadas;

b) Colocação junto de instituições, designadamente do sistema bancário, de eventuais disponibilidades de tesouraria;

c) Utilização de fundos em articulação com a política monetária ou de regulação dos mercados monetários e de crédito.

2 - Os saldos das contas de operações de tesouraria correspondentes às situações referidas nas alíneas a) e c) do n.º 1 do presente artigo, reportados ao final do ano económico, deverão ser zero.

3 - O saldo activo das contas de operações de tesouraria correspondentes às situações referidas na alínea b) do n.º 1 do presente artigo, reportado ao final do ano económico, só poderá transitar para o ano seguinte desde que devidamente justificado e não ultrapassando 25% do limite fixado no n.º 4 do presente artigo.

4 - O Governo apresentará à Assembleia da República mapas trimestrais sobre as operações de tesouraria realizadas a partir de 1 de Janeiro de 1990, ao abrigo deste artigo, não podendo o valor global dos saldos activos das operações de tesouraria por regularizar orçamentalmente exceder 10% das despesas orçamentadas.

Artigo 14.º

Mobilização de activos financeiros

1 - Quando os interesses do Estado e da economia o aconselhem, o Governo fica autorizado, através do Ministro das Finanças, que terá a faculdade de delegar:

a) A realizar aumentos de capital social ou estatutário com quaisquer activos financeiros de que o Estado seja titular, incluindo operações de conversão de crédito em capital das empresas devedoras;

b) Para além do disposto na alínea a), a proceder a outras transformações de créditos ou outros activos financeiros de que o Estado seja titular;

c) A alienar créditos, no contexto de acordos de saneamento financeiro ou de reescalonamento de dívida, nas condições correntes de mercado;

d) A realizar aumentos de capital de empresas públicas ou de sociedades anónimas de maioria de capitais públicos mediante entrega, pelo correspondente valor, de bens imóveis do domínio privado do Estado ou do património privativo de quaisquer outras entidades públicas.

2 - O Governo informará trimestralmente a Assembleia da República da justificação e condições das operações realizadas.

CAPÍTULO IV

Execução e alterações orçamentais

Artigo 15.º

Execução orçamental

O Governo tomará as medidas necessárias à rigorosa contenção das despesas públicas e ao controlo da sua eficiência, de forma a alcançar possíveis reduções do défice orçamental e uma melhor aplicação dos recursos públicos.

Artigo 16.º

Receitas privativas

1 - O Governo prosseguirá as medidas necessárias ao rigoroso controlo da gestão das receitas de todos os serviços da Administração Central, incluindo os que se designem por instituto, cofre, gabinete ou comissão, de modo a garantir o respeito pelas regras da unidade e da universalidade e do orçamento bruto.

2 - O disposto no número anterior será objecto de aplicação gradual em 1990 ao Ministério da Justiça, até à entrada em vigor do seu novo regime financeiro, que deverá ocorrer até 1 de Setembro de 1990.

Artigo 17.º

Gestão de recursos humanos

1 - Mantêm-se em vigor as normas constantes da Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/89, de 28 de Julho, não podendo o pessoal aposentado nos termos destes normativos prestar qualquer serviço permanente remunerado ao Estado.

2 - O pessoal constituído em excedente e integrado nos quadros de efectivos interdepartamentais (QEI) tem direito, enquanto na situação de disponibilidade, além das demais regalias previstas nos n.ºs 4 e 5 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 43/84, de 3 de Fevereiro:

a) A cinco sextos do vencimento correspondente à respectiva remuneração base mensal a partir do 30.º dia seguido ou interpolado de inactividade;

b) A 70% e 60% do vencimento correspondente à remuneração base mensal nas mesmas circunstâncias da alínea anterior, a partir dos 120.º e 240.º dias, respectivamente.

3 - O Governo eliminará gradualmente a mobilidade de docentes dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, bem como do ensino preparatório dos estabelecimentos públicos, para situações estranhas ao exercício das respectivas funções.

4 - Prosseguindo na via de aperfeiçoamento e modernização do regime jurídico da função pública, fica o Governo autorizado a legislar no sentido de:

a) Rever o Estatuto da Aposentação, visando disciplinar a forma de intercomunicabilidade entre o regime da Caixa Geral de Aposentações e os regimes de segurança social do sector privado, proceder à adequação da fórmula de cálculo e actualização das pensões ao novo sistema remuneratório, alterar as condições de aposentação voluntária e simplificar os trâmites processuais inerentes à aposentação, tendo em vista, designadamente, a satisfação de princípios de equidade e justiça no tratamento dos funcionários e agentes e a harmonização progressiva dos vários regimes de segurança social para que aponta a Constituição;

b) Rever o regime de previdência da função pública no sentido de uma maior integração dos sistemas de aposentação e de sobrevivência, visando a adaptação do Estatuto das Pensões de Sobrevivência, às alterações a introduzir no Estatuto da Aposentação, o estabelecimento das contribuições e quotas únicas e a unificação das actuais instituições responsáveis pelas pensões de aposentação e de sobrevivência.

5 - Mantêm-se em vigor os descontos previstos no n.º 2 do artigo 15.º da Lei n.º 114/88, de 30 de Dezembro.

Artigo 18.º

Programas de reequipamento e de infra-estruturas das forças armadas

1 - Para efeitos de execução orçamental, uma parte do total das verbas orçamentadas para os programas de reequipamento e de infra-estruturas das forças armadas, até ao limite de 1,5 milhões de contos, apenas poderá ser utilizada na medida em que tenha contrapartida em receitas obtidas em 1990, mediante a alienação de imóveis do Estado afectos às forças armadas e que o Ministério da Defesa Nacional considere ou venha a considerar disponíveis.

2 - No âmbito da dotação de 22 milhões de contos inscrita em 1990 para a Lei de Programação Militar, fica o Governo autorizado a afectar até 2,5 milhões de contos para fins de reestruturação das indústrias de defesa nacional.

Artigo 19.º

Execução financeira do PIDDAC

1 - Poderá o Governo introduzir no escalonamento anual dos encargos relativos a cada um dos programas incluídos no mapa VII do Orçamento do Estado as alterações que visem a maximização do grau de execução dos investimentos do Plano, no respeito dos créditos globais votados nos termos do n.º 4 do artigo 12.º da Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro, bem como alterar os quantitativos dos programas relativos ao ano de 1990, desde que não transitem entre ministérios os advenientes acréscimos de encargos relativos a cada programa e não seja alterada a respectiva classificação funcional.

2 - Fica o Governo autorizado a integrar nos orçamentos para 1990 do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações os saldos das dotações não utilizadas do capítulo 50 dos orçamentos para 1989 dos Gabinetes dos Nós Ferroviários de Lisboa e do Porto.

3 - Fica o Governo autorizado a transferir verbas do Programa VALOREN inscritas no capítulo 50 do orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território para os orçamentos de entidades dos Ministérios da Indústria e Energia, da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Educação e da Saúde, quando respeitem a despesas relativas à contrapartida nacional de projectos abrangidos pelo Programa VALOREN a cargo dessas entidades.

4 - Fica o Governo autorizado a transferir verbas do Programa STAR inscritas no capítulo 50 do orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território para o orçamento de entidades do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, quando respeitem a despesas relativas à contrapartida nacional de projectos abrangidos pelo Programa STAR a cargo dessas entidades.

5 - O Governo é autorizado a transferir verbas do Programa Nacional de Interesse Comunitário, incluído no capítulo 50 do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, respectivamente para o Fundo de Turismo, para o Instituto de Formação e Promoção Turística e para o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento quando se trate de financiar, através dessas entidades, projectos abrangidos por aquele Programa, que inclui os sistemas de incentivos SIBR, SIFIT e SIPE, bem como por outros sistemas de incentivos de base regional, designadamente o Sistema de Incentivos ao Comércio.

6 - Fica o Governo autorizado a transferir verbas do Programa Ciência inscritas no capítulo 50 do Ministério do Planeamento e da Administração do Território para o orçamento de entidades dos Ministérios da Indústria e Energia, da Agricultura, Pescas e Alimentação, da Educação e da Saúde, quando respeitem a despesas relativas à contrapartida nacional de projectos abrangidos pelo Programa Ciência a cargo dessas entidades.

7 - Fica o Governo autorizado a inscrever no capítulo 50 do Orçamento do Estado, até ao valor de 1 milhão de contos, as despesas de financiamento de projectos no âmbito dos programas comunitários RESIDER, RENAVAL, ENVIREG, STRIDE e RECHAR, por contrapartida em recursos adicionais que a CEE ponha à disposição de Portugal para aqueles programas.

8 - Fica o Governo autorizado, sem aumento de despesa pública, por contrapartida nas dotações de outros projectos previstos para 1990, a satisfazer até 31 de Março de 1990 e até ao limite de 500000 contos os encargos relativos a projectos constantes do mapa VII do Orçamento do Estado para 1989, cuja finalização fora prevista para este ano e que, por esse motivo, não foram incluídos no mapa VII do Orçamento do Estado para 1990.

9 - Fica o Governo autorizado a transferir para a CP, até ao montante de 8 milhões de contos destinados ao financiamento de infra-estruturas de longa duração, a dotação inscrita para o efeito no capítulo 50 do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

10 - Fica o Governo autorizado a transferir entre os capítulos 50 dos orçamentos da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (do MOPTC), da Direcção-Geral do Ordenamento do Território (do MPAT) e do Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações (do MAI) as verbas inscritas respectivamente no Programa Segurança e Ordem Pública e no Programa Instalações das Forças e Serviços de Segurança.

11 - Fica o Governo autorizado a transferir verbas do Programa Contratos de Modernização Administrativa, inscritas no capítulo 50 do orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, para os orçamentos de entidades de outros ministérios, quando se trate de financiar através dessas entidades projectos abrangidos por aquele Programa.

Artigo 20.º
Desenvolvimento regional

1 - Com vista ao funcionamento ininterrupto dos programas integrados e das operações integradas de desenvolvimento e sistemas de incentivos do âmbito do PIDDAC constantes do orçamento do ano económico anterior, o Governo fica autorizado a transferir para o Orçamento do Estado para 1990 os saldos das dotações dos programas integrados de desenvolvimento regional das operações integradas de desenvolvimento e sistemas de incentivos do âmbito do PIDDAC constantes do Orçamento do ano económico anterior, devendo, para o efeito, os serviços simples, com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira, processar folhas de despesa e requisições de fundos pelo montante daqueles saldos e pedir a sua integração até 30 de Março de 1990.

2 - O Governo promoverá a inclusão no Orçamento, nos termos legais, dos saldos das dotações referidas no número anterior, mediante a adequada revisão das acções e dos programas em causa.

3 - O Governo não poderá autorizar nenhuma despesa por conta dos saldos dos programas, à excepção das despesas previstas na programação do ano económico anterior, enquanto os referidos saldos não forem integrados no Orçamento.

Artigo 21.º

Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa

1 - Tendo em vista as características dos programas que integram o PEDIP e com o objectivo de que os mesmos não sofram qualquer interrupção por falta de verbas, o Governo fica autorizado a transferir para o Orçamento de 1990 os saldos das dotações dos programas no âmbito do PEDIP integrados no PIDDAC e constantes do Orçamento do ano económico anterior, devendo, para o efeito, os serviços simples, com autonomia administrativa e com autonomia administrativa e financeira, processar folhas de despesa e requisição de fundos pelo montante daqueles saldos e pedir a sua integração até 30 de Março.

2 - O Governo promoverá a inclusão no Orçamento, nos termos legais, dos saldos das dotações referidas no número anterior, mediante a adequada revisão das acções e dos programas em causa.

3 - O Governo não poderá autorizar nenhuma despesa por conta dos saldos dos programas, à excepção das despesas previstas na programação do ano económico anterior, enquanto os referidos saldos não forem integrados no Orçamento.

Artigo 22.º

Alterações orçamentais

1 - Na execução do Orçamento do Estado para 1990, o Governo é autorizado a efectuar a transferência das dotações inscritas a favor dos serviços que sejam deslocados do centro para a periferia e de um ministério ou departamento para outro durante a execução orçamental, ainda que a transferência se efectue com alteração da designação do serviço.

2 - Fica também o Governo autorizado a transferir da respectiva dotação de subsídios para pensões de reserva, inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, os montantes necessários à inscrição, nos capítulos de despesa correspondentes, das dotações «Pensões de reserva» e «Classes inactivas - Despesas diversas», respeitantes à Polícia de Segurança Pública, à Guarda Nacional Republicana e à Guarda Fiscal.

3 - Fica o Governo autorizado a transferir verbas do PEDIP, inscritas no capítulo 50 do orçamento do Ministério da Indústria e Energia (em transferências para o IAPMEI), para os orçamentos de outras entidades do mesmo Ministério, quando se trate de financiar, através destas entidades, projectos abrangidos por esse programa especial apoiado pelas Comunidades Europeias.

4 - Fica ainda o Governo autorizado a proceder às alterações nos orçamentos dos organismos com autonomia financeira discriminados nos mapas I-A a IV-A que não envolvam recurso ao crédito que ultrapasse os limites fixados nos artigos 3.º a 5.º, e nos termos do artigo 20.º da Lei n.º 40/83, de 13 de Dezembro, dispensando-se a elaboração de orçamentos suplementares, mas passando as alterações a ser publicadas no Diário da República.

CAPÍTULO V
Sistema fiscal

Artigo 23.º
Cobrança de impostos

Durante o ano de 1990 o Governo é autorizado a cobrar as contribuições e impostos constantes dos códigos e demais legislação tributária, com as subseqüentes modificações a diplomas complementares em vigor e ainda de acordo com as alterações previstas nos artigos seguintes.

Artigo 24.º
Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

1 - Os artigos 4.º, 12.º, 25.º, 51.º, 55.º, 58.º, 71.º, 80.º e 88.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) passam a ter a seguinte redacção:

Artigo 4.º
Rendimentos da categoria C

1 - ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

l) ...

m) ...

2 - Consideram-se ainda rendimentos comerciais e industriais:

a) ...

b) ...

c) Os rendimentos referidos no artigo 6.º, bem como os referidos no artigo 9.º, quando imputáveis a actividades comerciais ou industriais, sujeitas a tributação em território nacional, sem prejuízo da retenção às taxas previstas no artigo 74.º para os rendimentos referidos nas suas alíneas a) e b) e no artigo 94.º para os rendimentos prediais, a qual terá a natureza de pagamento por conta do imposto;

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

3 - ...

4 - ...

Artigo 12.º
Rendimentos da categoria I

São compreendidos na categoria I:

- a) Os prémios pagos ou postos à disposição provenientes de quaisquer lotarias, rifas e apostas mútuas e ainda os provenientes dos jogos do loto e do bingo;
- b) As importâncias ou prémios atribuídos em quaisquer sorteios ou concursos.

Artigo 25.º
Rendimentos do trabalho dependente: deduções

1 - Aos rendimentos brutos da categoria A deduzir-se-ão, por cada titular que os tenha auferido, 65% do seu valor, com o limite de 300000\$00.

2 - ...

3 - ...

4 - ...

Artigo 51.º
Pensões

1 - As pensões de valor anual igual ou inferior a 500000\$00 são deduzidas pela totalidade do seu quantitativo.

2 - A dedução relativa às pensões de valor anual superior ao referido no número anterior é igual àquele montante acrescido de metade da parte que o excede, até ao máximo de 1250000\$00.

Artigo 55.º
Abatimentos ao rendimento líquido total

1 - ...

2 - Os abatimentos referidos nas alíneas c) a f) do número anterior não podem exceder 105000\$00, tratando-se de sujeitos passivos não casados ou separados judicialmente de pessoas e bens, ou 210000\$00, tratando-se de sujeitos passivos casados e não separados judicialmente de pessoas e bens, podendo estes montantes ser elevados, respectivamente, para 120000\$00 ou 240000\$00, desde que a diferença resulte de encargos com os prémios de seguros susceptíveis de abatimento nos termos deste artigo.

3 - ...

4 - ...

5 - ...

Artigo 58.º
Dispensa de declaração

1 - ...

a) ...

b) ...

c) Tenham obtido apenas rendimentos de pensões de montante inferior a 1150000\$00, no seu conjunto, quando casados e não separados judicialmente de pessoas e bens e a 900000\$00 nos restantes casos;

d) ...

2 - ...

a) ...

b) ...

Artigo 71.º **Taxas gerais**

1 - As taxas do imposto são as constantes da tabela seguinte:

(ver documento original)

2 - O quantitativo do rendimento colectável, quando superior a 540000\$00, será dividido em duas partes: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplicará a taxa da coluna (B) correspondente a esse escalão; outra, igual ao excedente, a que se aplicará a taxa da coluna (A) respeitante ao escalão imediatamente superior.

Artigo 80.º **Deduções à colecta**

1 - À colecta do IRS e até ao montante desta serão deduzidos:

a) 23000\$00 por cada sujeito passivo não casado ou separado judicialmente de pessoas e bens;

b) 17000\$00 por cada sujeito passivo casado e não separado judicialmente de pessoas e bens;

c) 12000\$00 por cada dependente, que não seja sujeito passivo deste imposto.

2 - À parte da colecta do IRS proporcional ao rendimento líquido da categoria F e até à sua concorrência é dedutível a contribuição autárquica que incide sobre o valor dos prédios ou parte de prédios cujo rendimento tenha sido englobado.

3 - ...

4 - ...

5 - ...

6 - ...

7 - ...

8 - ...

Artigo 88.º **Limites mínimos**

Não haverá lugar a cobrança ou reembolso quando, em virtude de liquidação, ainda que adicional, reforma ou revogação de liquidação, a importância a cobrar seja inferior a 5000\$00 ou a importância a restituir seja inferior a 2000\$00.

2 - Para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Código, são fixados em 52500\$00 e 105000\$00 os abatimentos mínimos ao rendimento do sujeito passivo, conforme se trate de contribuintes não casados ou casados, respectivamente.

3 - Fica o Governo autorizado a:

- a) Alterar o n.º 1 do artigo 2.º do CIRS no sentido de incluir na categoria A os rendimentos auferidos em razão do trabalho prestado ao abrigo de contrato de aquisição de serviço ou outro de idêntica natureza, sob a autoridade e a direcção da pessoa ou entidade que ocupa a posição de sujeito activo na relação jurídica dele resultante;
- b) Alterar a redacção do n.º 4 do artigo 2.º do CIRS, de modo a expressamente contemplar no regime nele instituído a cessação convencional ou judicial do contrato individual de trabalho;
- c) Alterar a alínea g) do artigo 6.º do CIRS, de modo a excluir da sua previsão os juros devidos ao Estado ou a outros entes públicos por atraso na liquidação ou mora no pagamento de quaisquer contribuições, impostos ou taxas;
- d) Alterar a alínea d) do n.º 2 do artigo 9.º do CIRS, para que aos rendimentos sujeitos a tributação nos casos de cessão de exploração de estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, por pessoa que não é o proprietário do imóvel, sejam deduzidas as rendas por aquela pagas;
- e) Alterar o n.º 5 do artigo 10.º do CIRS de modo a alargar o benefício nele previsto também aos casos de ampliação ou melhoramento de imóvel, para habitação do sujeito passivo ou do seu agregado familiar;
- f) Aditar um novo número ao artigo 10.º do CIRS em que se defina o prazo limite para a verificação dos requisitos de que depende o direito à exclusão tributária prevista no n.º 5;
- g) Alterar a redacção da alínea a) do n.º 4 do artigo 14.º do CIRS no sentido de apenas se considerarem dependentes os menores que, tendo rendimentos, a sua administração pertença no todo a qualquer das pessoas a quem incumbe a direcção do agregado familiar;
- h) Alterar a referência ao 12.º ano constante da alínea b) do n.º 4 do artigo 14.º do CIRS para o 11.º ano ou 12.º ano;
- i) Alterar a redacção do n.º 5 do artigo 14.º do CIRS no sentido de ampliar a inibição dele constante também aos sujeitos passivos autónomos;
- j) Aditar um número ao artigo 14.º do CIRS de modo a permitir que as pessoas a que se referem as alíneas b) e c) do n.º 4 possam optar pela tributação autónoma, deixando, neste caso, de integrar, como dependentes, o agregado familiar;
- k) Alterar a alínea d) do n.º 1 do artigo 17.º do CIRS de modo a incluir também, na sua previsão, as comissões devidas por intermediação na celebração de quaisquer contratos, cujo pagamento seja imputável a um estabelecimento estável situado em território português;
- l) Alterar o artigo 51.º do CIRS de modo a explicitar inequivocamente que a dedução é efectuada ao conjunto das pensões auferidas por cada titular;
- m) Aditar um n.º 2 ao artigo 52.º do CIRS de modo que nos casos em que a parte correspondente ao capital não possa ser discriminada se abata à totalidade da renda, para efeitos de determinação do seu valor tributável, uma percentagem a estabelecer, nunca inferior a 60%;
- n) Alterar a redacção da alínea c) do n.º 1 do artigo 74.º do CIRS de modo a reportá-la aos rendimentos referidos no artigo 12.º;
- o) Alterar a redacção da alínea f) do n.º 1 do artigo 74.º do CIRS no sentido de serem tributados à taxa de 25% os lucros colocados à disposição de não residentes;
- p) Alterar a redacção da alínea d) do n.º 1 do artigo 74.º do CIRS de modo a torná-la aplicável aos rendimentos sem qualquer dedução ou abatimento, das categorias A e B e às comissões por intermediação na celebração de quaisquer contratos, quando qualquer deles seja auferido por não residentes;
- q) Limitar as deduções à colecta a que se refere o n.º 1 do artigo 80.º do CIRS apenas aos sujeitos passivos residentes;

- r) Aditar a profissão «Biólogo» à lista anexa a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º do CIRS;
- s) Considerar obtidos em Portugal, para efeitos de IRS e de IRC, os rendimentos de capitais pagos ou colocados à disposição por entidades com residência, sede, direcção efectiva ou estabelecimento estável por conta de entidades não residentes que em território português não tenham estabelecimento estável ao qual possa ser imputável o pagamento daqueles rendimentos.
- 4 - Os n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, passam a ter a seguinte redacção:

Artigo 4.º
Regime transitório das categorias C e D

- 1 - ...
- 2 - ...
- 3 - Durante os cinco anos a que se refere o número anterior não constituem rendimentos sujeitos a tributação os resultantes de actividade agrícola, silvícola ou pecuária com proveitos inferiores a 3000000\$00 e exercida em prédios rústicos cujo valor patrimonial total para efeitos de contribuição autárquica seja inferior a 1500000\$00.
- 4 - Os sujeitos passivos que beneficiem do regime previsto no número anterior ficam dispensados do cumprimento das obrigações estabelecidas no CIRS para os titulares de rendimentos da categoria D, com excepção das obrigações de retenção de imposto na fonte e das obrigações declarativas com esta relacionadas.

Artigo 25.º
Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

- 1 - O artigo 69.º do Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (CIRC) passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 69.º
Taxas

- 1 - ...
- 2 - ...
- a) ...
- b) ...
- c) Outros rendimentos de aplicação de capitais, exceptuados os de quaisquer títulos nominativos ou ao portador e os lucros colocados à disposição por entidades sujeitas a IRC, em que a taxa do IRC é de 20%.
- 3 - ...
- 2 - Fica o Governo autorizado a:
- a) Isentar de IRC os juros de depósitos a prazo em moeda estrangeira efectuados em estabelecimentos legalmente autorizados a recebê-los, por instituições de crédito não residentes;
- b) Isentar de IRC os juros de empréstimos concedidos por instituições financeiras não residentes a instituições de crédito residentes;
- c) Incluir no âmbito da previsão do artigo 9.º do CIRC as pessoas colectivas de mera utilidade pública que prossigam predominantemente fins científicos ou culturais, de caridade, assistência ou beneficência;

d) Estabelecer que os sujeitos passivos de IRC poderão, relativamente às obras plurianuais mencionadas na alínea a) do n.º 2 do artigo 19.º do respectivo Código que se encontravam já em curso à data da entrada em vigor do mesmo Código, continuar a aplicar, até à sua conclusão, o critério do encerramento da obra, nos termos definidos naquele artigo;

e) Alterar a redacção da alínea b) do n.º 2 do artigo 28.º do CIRC no sentido de, relativamente a viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, só as reintegrações das afectas a empresas exploradoras de serviço público de transporte ou destinadas a ser alugadas no exercício normal da empresa sua proprietária poderem efectuar-se pelo método das quotas degressivas;

f) Dar nova redacção ao artigo 35.º do CIRC no sentido de permitir que a provisão para depreciação de existências relativa a fundos editoriais de obras em que tenham decorrido dois anos após a data da respectiva publicação seja calculada tendo em conta a especificidade do respectivo sector;

g) Dar nova redacção ao artigo 88.º do CIRC no sentido de não haver lugar a cobrança de imposto liquidado pelo serviço fiscal competente quando for de importância inferior a 5000\$00.

3 - Fica o Governo autorizado a tributar autonomamente em IRS ou IRC, conforme os casos, a uma taxa agravada em 10% e sem prejuízo do disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º do CIRC, as despesas confidenciais ou não documentadas efectuadas no âmbito do exercício de actividades comerciais, industriais ou agrícolas por sujeitos passivos de IRS que possuam ou devam possuir contabilidade organizada ou por sujeitos passivos de IRC não enquadrados nos artigos 8.º e 9.º do respectivo Código.

4 - Fica o Governo autorizado a aplicar ao IRC o disposto no artigo 34.º do CIRS, sobre os custos das explorações plurianuais.

5 - Fica o Governo autorizado a considerar custo ou perda do exercício as importâncias concedidas pelos associados até ao limite de (permilagem) do volume de vendas e ou dos serviços prestados no exercício da actividade comercial, industrial ou agrícola, para efeitos de IRS ou IRC, aos respectivos organismos associativos a que pertençam, em vista à satisfação dos seus fins estatutários.

Artigo 26.º **Contribuição autárquica**

Fica o Governo autorizado a:

a) Dar nova redacção à alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º do Código da Contribuição Autárquica (CCA), no sentido de estabelecer que a contribuição é devida a partir do ano seguinte ao do termo da situação de isenção;

b) Dar nova redacção à alínea b) do n.º 3 do artigo 12.º do mencionado Código no sentido de harmonizá-lo com as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 10.º por forma a estabelecer-se que a isenção referida naquela alínea b) se inicia no ano, inclusive, ou no ano seguinte ao da conclusão do prédio, consoante tal facto ocorra antes ou depois de 30 de Junho;

c) Isentar de contribuição autárquica os fundos de investimento imobiliário relativamente aos imóveis que deles façam parte;

d) Harmonizar os valores dos escalões constantes do n.º 5 do artigo 52.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais com os fixados no n.º 2 do artigo 33.º do Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações e fixar em 12000000\$00 o limite estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º do CCA.

Artigo 27.º **Sisa e imposto sobre as sucessões e doações**

1 - Fica o Governo autorizado a:

a) Dar nova redacção ao n.º 20.º do artigo 11.º do Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações (CSISD), no sentido de abranger as aquisições efectuadas por instituições de crédito ou por sociedades comerciais cujo capital social seja directa ou indirectamente dominado por aquelas, em processo de falência ou de insolvência;

b) Isentar de sisa as transmissões resultantes de operações previstas no regime jurídico do parcelamento e emparcelamento de prédios rústicos;

c) Reformular o n.º 13.º do artigo 13.º do CSISD no sentido de estabelecer que o valor nele previsto funcionará como isenção de base sempre que o valor do prédio ou prédios adquiridos ultrapasse aquele limite;

d) Isentar de imposto sobre as sucessões e doações as transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos ou dos adoptados, no caso de adopção plena, do saldo das contas poupança-habitação, desde que o mesmo venha a ser mobilizado por aqueles herdeiros para os fins referidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro;

e) Isentar de imposto sobre as sucessões e doações as transmissões por morte a favor do cônjuge sobrevivente e dos filhos ou adoptados, no caso de adopção plena, dos valores acumulados afectos a um plano poupança-reforma.

2 - O n.º 22.º do artigo 11.º e o n.º 2.º e o § único do artigo 33.º, todos do CSISD, passam a ter a seguinte redacção:

Art. 11.º ...

...

22.º Aquisição de prédio ou fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação, desde que o valor sobre que incidiria a sisa não ultrapasse 6000000\$00;

Art. 33.º ...

...

2.º Tratando-se de transmissões de prédio ou fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação, serão as constantes da tabela seguinte:

(ver documento original)

§ único. O valor sobre que incide a sisa, quando superior a 6000000\$00, será dividido em duas partes, uma igual ao limite do maior dos escalões que nela couber, à qual se aplicará a taxa média correspondente a esse escalão, e outra igual ao excedente, a que se aplicará a taxa marginal respeitante ao escalão imediatamente superior.

Artigo 28.º **Imposto do selo**

Fica o Governo autorizado a:

a) Isentar de imposto do selo, durante o ano de 1990, o reforço ou aumento de capital social das empresas por incorporação de reservas;

b) Isentar de imposto do selo até 1992 a constituição e o reforço ou aumento de capital social das sociedades gestoras de participações sociais sempre que as entradas dos sócios sejam em quotas ou acções;

c) Isentar de imposto do selo as transferências bancárias efectuadas pela Nunciatura Apostólica a favor da Santa Sé;

d) Dar nova redacção ao artigo 61-A da Tabela Geral do Imposto do Selo no sentido de excluir do valor dos contratos nele referidos o imposto sobre o valor acrescentado (IVA);

e) Revogar o artigo 134-A da Tabela Geral do Imposto do Selo;

f) Dar nova redacção ao artigo 155 da referida Tabela, no sentido de isentar de imposto do selo a constituição das sociedades de capitais;

- g) Dar nova redacção ao artigo 163 da mesma Tabela, por forma a excluir de imposto do selo ali previsto os títulos de dívida pública emitidos por Estados membros da Comunidade Económica Europeia (CEE);
- h) Harmonizar a tributação das apostas mútuas hípicas com o totobola e o totoloto;
- i) Isentar de imposto do selo os seguros-caução, as comissões incidentes sobre garantias bancárias e as fianças constituídas para garantir direitos alfandegários relativamente a mercadorias importadas sob regimes aduaneiros suspensivos;
- j) Incluir de forma autónoma, na previsão da Tabela Geral do Imposto do Selo, as realidades sujeitas à sobretaxa para o ex-Fundo de Compensação, limitando-as aos créditos ao consumo, mas abrangendo, na sua formulação, outras formas de crédito a particulares, concedido dentro e fora do sistema bancário, e ainda o aluguer de bens de consumo duradouro, sujeitando-as a uma taxa não superior àquela sobretaxa e, bem assim, a revogar a referida sobretaxa;
- l) Isentar de imposto do selo as operações de parcelamento e emparcelamento de prédios rústicos.

Artigo 29.º

Imposto sobre o valor acrescentado

1 - Fica o Governo autorizado a:

- a) Restringir a tributação dos serviços constantes do n.º 8 do artigo 6.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) à locação de meios de transporte e apenas aos casos em que, nos termos das restantes normas do mesmo artigo, esses serviços seriam considerados localizados fora da CEE;
- b) Alterar a redacção do n.º 11 do artigo 9.º do CIVA concedendo isenção às prestações de serviços efectuadas por organismos de direito público e às entidades reconhecidas como tendo competência nos domínios da formação e reabilitação profissionais pelas entidades públicas competentes;
- c) Modificar a isenção constante da alínea b) do n.º 30 do artigo 9.º do CIVA, considerando tributável a locação de áreas para recolha ou estacionamento colectivo de veículos;
- d) Modificar a isenção constante da alínea e) do n.º 30 do artigo 9.º do CIVA, considerando tributável a locação de espaços para exposições ou publicidade;
- e) Eliminar a isenção constante do n.º 35 do artigo 9.º do CIVA;
- f) Eliminar no n.º 40 do artigo 9.º do CIVA a referência às refeições, substituindo-a por «serviços de alimentação e bebidas»;
- g) Eliminar no n.º 4 do artigo 24.º do CIVA a referência à Portaria n.º 737/81, de 29 de Agosto, substituindo-a por «decreto regulamentar publicado em execução do n.º 1 do artigo 29.º do CIRC»;
- h) Modificar a redacção do n.º 2 do artigo 54.º do CIVA no sentido de que a declaração de alterações nele prevista só produz efeitos desde que apresentada durante o mês de Janeiro;
- i) Aditar um n.º 4 ao artigo 54.º do CIVA determinando que os sujeitos passivos que utilizarem a possibilidade prevista no n.º 1 devem proceder à regularização do imposto deduzido respeitante a bens do activo immobilizados nos moldes previstos no n.º 5 do artigo 23.º, qualquer que fosse o anterior regime de tributação, bem como liquidar o imposto relativamente às existências remanescentes no fim do ano, no caso de anteriormente estarem abrangidos pelo regime normal da tributação, devendo os valores daí resultantes constar da declaração ou guia referentes ao último período de tributação;
- j) Modificar a redacção da alínea a) do n.º 2 do artigo 58.º do CIVA no sentido de ser obrigatória a apresentação, durante o mês de Janeiro, da declaração nela referida, quando tenham sido atingidos no ano anterior volumes de negócios superiores aos limites de isenção referidos no artigo 53.º, quaisquer que sejam os contribuintes;
- l) Eliminar a alínea c) do n.º 2 do artigo 58.º do CIVA;

- m) Substituir no n.º 9 do artigo 60.º do CIVA a expressão «vendas» por «transmissões»;
- n) Aditar um n.º 4 ao artigo 61.º do CIVA no sentido de determinar que os sujeitos passivos que utilizaram a possibilidade prevista no n.º 1 devem proceder à liquidação de 25% sobre o IVA suportado nas aquisições das existências remanescentes no fim do ano, devendo os valores daí resultantes constar da declaração ou guia referentes ao primeiro período de tributação no regime normal dos pequenos retalhistas;
- o) Alterar o n.º 5 do artigo 71.º do CIVA no sentido de garantir que a regularização a favor do sujeito passivo que rectificou o imposto para menos só possa ser feita quando este tiver na sua posse prova de que o adquirente tomou conhecimento da rectificação;
- p) Aditar ao n.º 8 do artigo 71.º do CIVA a hipótese de o imposto ser considerado incobrável em processos de execução;
- q) Alterar a alínea a) do n.º 4 do artigo 83.º do CIVA no sentido de permitir que a liquidação oficiosa fique sem efeito a partir do momento em que o sujeito passivo apresentar a declaração em falta, ainda que não proceda ao pagamento do imposto devido no período respectivo;
- r) Harmonizar a redacção do n.º 1 do artigo 86.º do CIVA com o que dispõem o artigo 70.º do CIRS e o artigo 55.º do CIRC, no sentido de prever a impugnação contenciosa da ilegalidade e erros praticados no apuramento do imposto;
- s) Acrescer aos artigos 85.º, 87.º e 87.º-A do CIVA a exigência de, na notificação ao contribuinte, indicar a fundamentação, os critérios e os cálculos que levaram ao apuramento do imposto;
- t) Acrescer à verba 2.3 da lista I do CIVA as alíneas d), e) e f) com a seguinte redacção:
- d) Calendários, horários, agendas e cadernos de escrita;
- e) Folhetos ou cartazes promocionais ou publicitários, incluindo os turísticos e roteiros ou mapas de estradas e de localidades;
- f) Postais ilustrados.
- u) Substituir a redacção da verba 3.10 da lista II do CIVA por «locação de áreas para recolha ou estacionamento colectivo de veículos»;
- v) Fazer acrescer à verba 19 da lista III do CIVA as «prestações de serviços que consistem em proporcionar a utilização dos referidos bens».

2 - Fica o Governo autorizado a conceder isenção completa de IVA, com direito à dedução do imposto suportado a montante, nos termos do artigo 20.º do Código respectivo, em relação às vendas de mercadorias efectuadas mas não entregues a exportadores nacionais, quando os bens forem na realidade exportados no mesmo Estado, após terem sido:

- a) Entregues directamente no porto ou aeroporto de embarque; ou
- b) Carregados pelo fornecedor sob fiscalização aduaneira no meio de transporte no qual serão efectivamente exportados; ou
- c) Entregues num armazém de exportação; ou
- d) Entregues a empresas que procedam à grupagem de mercadorias, seguida de entrega directa por essas empresas no porto ou aeroporto de embarque, ou carregados pelas mesmas, sob fiscalização aduaneira, no meio de transporte no qual serão efectivamente exportados.

3 - O vendedor referido no número anterior deverá estar na posse de um certificado emitido pelo seu cliente, comprovando a exportação, no prazo de 30 dias a contar da entrega dos bens, devendo, no caso contrário, proceder à liquidação do IVA, debitando-o à empresa exportadora em factura emitida para o efeito, no prazo referido no n.º 1 do artigo 35.º do CIVA, a contar do termo daquele prazo.

4 - Dentro do prazo previsto no número anterior, o adquirente apenas poderá afectar as mercadorias a um destino diferente da exportação, após estar na posse de factura do fornecedor com a liquidação do IVA respectivo.

5 - Fica autorizado o Governo a dar nova redacção ao Decreto-Lei n.º 143/86, de 16 de Junho, no sentido de:

- a) Determinar que o limite mínimo de 20000\$00 por factura se refere apenas a bens sujeitos a imposto;
- b) Restringir a restituição do imposto respeitante a automóveis a uma única viatura para cada missão ou agregado familiar, obrigando à regularização do imposto se for alienada antes de decorrido o prazo previsto na lei para a conversão em importação definitiva dos importados temporariamente;
- c) Introduzir medidas que permitam ao Estado ressarcir-se de importâncias indevidamente restituídas.

6 - Fica autorizado o Governo a conceder isenção de IVA em relação às importações de aviões, suas peças e componentes, que sejam objecto de uma declaração de sujeição a regime aduaneiro de importação temporária e que beneficiem, nessa qualidade, da isenção dos direitos alfandegários ou que dela seriam susceptíveis de beneficiar se fossem importados de um país não pertencente à CEE.

Artigo 30.º

Imposto especial sobre a cerveja

Fica o Governo autorizado a:

- a) Fixar até 18\$00 por litro a taxa do imposto especial sobre a cerveja;
- b) Aplicar aos impostos especiais sobre bebidas alcoólicas e cerveja o disposto nos artigos 83.º-A, 84.º, 88.º e 89.º do CIVA, com as necessárias adaptações.

Artigo 31.º

Imposto sobre os produtos petrolíferos

1 - Os valores unitários do imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) sobre os produtos abaixo mencionados devem respeitar, à data de entrada em vigor desta lei, os limites constantes do quadro seguinte, por forma que os preços de venda ao público dos produtos tributados possam corresponder a valores inteiros em escudos:

(ver documento original)

2 - Ao longo do ano os valores unitários do ISP podem variar dentro dos intervalos do número anterior, com as seguintes ressalvas:

- a) Podem exceder os máximos por força de variações nos respectivos custos;
- b) Podem vir abaixo dos mínimos por força de variações nos respectivos custos, mas, se a descida ultrapassar, num período de três meses, 10% dos mesmos limites, o Governo procederá aos ajustamentos necessários, nos preços de venda ao público, para que as taxas do ISP regressem aos limites fixados no número anterior.

3 - As receitas do ISP relativas ao mês de Dezembro, ainda que liquidadas no mês seguinte, são contabilizadas como receita do ano a que dizem respeito.

Artigo 32.º

Regime fiscal dos tabacos

Fica o Governo autorizado a proceder às seguintes alterações ao regime fiscal dos tabacos:

- a) Elevação até 10% do elemento específico do imposto de consumo sobre o tabaco incidente sobre os cigarros;
- b) Elevação até 1% da taxa do elemento ad valorem do imposto de consumo incidente sobre os cigarros.

Artigo 33.º

Adicional sobre o preço dos bilhetes de espectáculos cinematográficos e taxa de exibição

Fica o Governo autorizado a:

- a) Eliminar o adicional sobre o preço dos bilhetes de espectáculos cinematográficos, estabelecido na base XLIV da Lei n.º 7/71, de 7 de Dezembro, e na base XXXIII da Lei n.º 8/71, de 9 do mesmo mês, e cobrado nos termos do Decreto-Lei n.º 184/73, de 25 de Abril, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 196-A/89, de 21 de Junho;
- b) Fixar em 4% o valor da taxa prevista no n.º 1 do artigo 59.º do Decreto-Lei n.º 184/73, de 25 de Abril.

Artigo 34.º

Regime aduaneiro

Fica o Governo autorizado a:

- a) Alterar a Pauta dos Direitos de Importação, tendo em consideração o disposto nos artigos 197.º e 201.º do Acto de Adesão de Portugal às Comunidades Europeias;
- b) Legislar no sentido de aplicar a taxa da Pauta Aduaneira Comum às embarcações comerciais a que se refere o Decreto-Lei n.º 170/89, de 26 de Maio, importadas até 1 de Janeiro de 1989, desde que, até à mesma data, tenham sido garantidos os respectivos direitos;
- c) Aumentar até 140\$00 a taxa do imposto sobre o café, criado pelo Decreto-Lei n.º 82/86, de 6 de Maio;
- d) Legislar em matéria de franquias aduaneiras a aplicar aos objectos contidos nas bagagens do pessoal dos meios de transporte utilizados no tráfego internacional.

Artigo 35.º

Medidas unilaterais para evitar a dupla tributação

Fica o Governo autorizado, até que sejam celebradas convenções para evitar a dupla tributação, a estabelecer medidas unilaterais com essa finalidade, relativamente aos rendimentos auferidos por pessoas singulares ou colectivas com residência, sede ou direcção efectiva em Portugal e provenientes de países que foram colónias portuguesas.

Artigo 36.º

Infracções fiscais aduaneiras

Fica o Governo autorizado a:

- a) Introduzir alterações ao Regime Jurídico das Infracções Fiscais Aduaneiras, no sentido de elevar o número de dias de multa para 500, de fixar a equivalência por dia de multa entre os limites de 1000\$00 a 100000\$00 tratando-se de pessoa singular e entre 5000\$00 a 500000\$00 tratando-se de pessoa colectiva ou entidades como tal fiscalmente equiparadas e estabelecer para os crimes as seguintes penas acessórias:

Privação temporária do direito de participar em feiras, mercados, leilões ou arrematações de mercadorias;

Privação do direito a receber subsídios ou subvenções concedidas por entidades ou serviços públicos;

Suspensão de benefícios fiscais ou inibição de os obter;

Cassação de licenças ou concessões e suspensão de autorização;

Encerramento de estabelecimentos ou de depósitos;

- b) Elevar os limites máximos das penas de prisão e de multa para 8 anos e 500 dias, respectivamente, para o crime de associação criminosa.

Artigo 37.º

Imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros

1 - Fica o Governo autorizado a legislar no sentido do alargamento da base tributável do imposto para o Serviço Nacional de Bombeiros às realidades previstas nos §§ 1.º a 4.º do artigo 708.º do Código Administrativo, de forma a harmonizar a respectiva base tributável com a do extinto imposto para o serviço de incêndios e, ainda, aos prémios de seguro de transporte de mercadorias perigosas, incluindo o seguro de carga e o das viaturas especificamente destinadas a este tipo de transporte.

2 - A matéria colectável das realidades previstas nos §§ 1.º a 4.º do artigo 708.º do Código Administrativo será constituída pelo valor patrimonial dos prédios não seguros, pela diferença entre o valor tributável dos prédios, se este for superior, e o valor por que estes se encontram seguros contra incêndios, pelo valor determinado para os estabelecimentos comerciais ou industriais não seguros, e pela diferença entre o valor determinado para os estabelecimentos comerciais ou industriais e o valor por que estes se encontram seguros contra incêndios.

3 - A taxa aplicável às realidades a que se refere o número anterior será fixada até 0,5%, não podendo a aplicável aos prémios de seguros de transporte de mercadorias perigosas, incluindo o seguro de carga e o das viaturas especificamente destinadas a este tipo de transporte, exceder os 13%.

4 - Fica ainda o Governo autorizado a fixar em 13% a taxa prevista na alínea a) do artigo 5.º da Lei n.º 10/79, de 20 de Março, incidente sobre os prémios dos seguros contra fogo.

Artigo 38.º

Redução e extinção de impostos

Fica o Governo autorizado a:

a) Excluir da incidência do imposto especial sobre veículos ligeiros de passageiros, motociclos, barcos de recreio e aeronaves, criado pela Lei n.º 34/83, de 21 de Outubro, os veículos automóveis ligeiros de passageiros e mistos, reformulando em conformidade a designação do imposto;

b) Reduzir ou eliminar a taxa prevista no n.º 3 do artigo 21.º do Decreto n.º 17555, de 5 de Novembro de 1929, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 171/87, de 20 de Abril.

Artigo 39.º

Fusões e cisões de empresas públicas

Fica o Governo autorizado a legislar no sentido de autorizar o Ministro das Finanças a isentar de contribuições, impostos, emolumentos e outros encargos legais as fusões e cisões que se realizem entre empresas públicas e ou empresas de capitais exclusivamente públicos, no âmbito de processos de privatização.

Artigo 40.º

Tráfico de diamantes

Fica o Governo autorizado a legislar em matéria de definição de crimes de tráfico ilícito de diamantes em bruto ou não lapidados, apreensão ou venda dos mesmos e regime de legalização de actos que os tenham por objecto, designadamente através de alterações a introduzir na legislação vigente.

Artigo 41.º

Administração de impostos municipais

Os n.ºs 5 e 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, passam a ter a seguinte redacção:

5 - Sem prejuízo do disposto no n.º 2, os rendimentos considerados na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º são liquidados pela repartição de finanças e cobrados pela tesouraria da Fazenda Pública territorialmente competentes e por esta transferidos, até ao dia 15 do mês seguinte ao da cobrança, para o município titular desses rendimentos, salvo quanto à contribuição autárquica, que será liquidada e cobrada, nos termos do respectivo Código, e transferida pela Direcção-Geral das Contribuições e Impostos até ao fim do mês seguinte ao da cobrança.

6 - Os encargos de liquidação, ou de liquidação e cobrança, quando sejam assegurados pelos serviços do Estado, não podem exceder 0,5% e 1,5% dos montantes liquidados ou cobrados, respectivamente, salvo no que respeita à contribuição autárquica, caso em que aquelas percentagens serão de 1,5% e 2,5%.

CAPÍTULO VI **Finanças locais**

Artigo 42.º **Fundo de Equilíbrio Financeiro**

1 - O montante global do Fundo de Equilíbrio Financeiro a que se refere o artigo 8.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, é fixado em 128400000 contos para o ano de 1990.

2 - As transferências financeiras a que se refere o número anterior são repartidas entre correntes e de capital, na proporção de 60% e 40%, respectivamente.

Artigo 43.º **Regularização das dívidas dos municípios à Electricidade de Portugal (EDP), E. P.**

Fica o Governo autorizado, nos termos do Decreto-Lei n.º 103-B/89, de 4 de Abril, e no caso dos municípios que não hajam celebrado com a EDP acordos de regularização da dívida reportada a 31 de Dezembro de 1988 ou não estejam a cumprir acordos celebrados, a proceder à retenção dos montantes seguidamente discriminados:

- a) Até 50% do acréscimo, verificado em 1990 relativamente a 1989, da receita da sisa respeitante às transacções ocorridas na área do município devedor;
- b) Até 10% das verbas do Fundo de Equilíbrio Financeiro referentes ao município devedor.

Artigo 44.º **Regularização das dívidas dos municípios à Empresa Pública das Águas Livres (EPAL)**

Fica o Governo autorizado a estabelecer as condições em que se deve processar a regularização das dívidas dos municípios à EPAL, podendo para o efeito reter um montante até 5% das verbas do Fundo de Equilíbrio Financeiro do município devedor.

Artigo 45.º **Distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro**

O montante global a atribuir a cada município no ano de 1990 é o que consta do mapa VI em anexo.

Artigo 46.º **Apoio dos GAT às autarquias**

No ano de 1990 será retida a percentagem de 0,25% do Fundo de Equilíbrio Financeiro, que será inscrita no orçamento das comissões de coordenação regional e destinada especificamente a custear as despesas com o pessoal técnico dos GAT.

Artigo 47.º **Juntas de freguesia**

No ano de 1990 será inscrita no orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território uma verba no montante de 400000 contos, destinada ao financiamento da construção de sedes de juntas de freguesia para a satisfação dos compromissos assumidos e a assumir.

Artigo 48.º **Finanças distritais**

Será inscrita no orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território a importância de 150000 contos, destinada ao financiamento das assembleias distritais, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 288/85, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 14/86, de 30 de Maio.

Artigo 49.º

Auxílios financeiros às autarquias locais

No ano de 1990 será inscrita no orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território uma verba de 150000 contos, destinada à concessão de auxílio financeiro às autarquias locais para fazer face a situações específicas que afectem financeiramente os municípios, nos termos do Decreto-Lei n.º 363/88, de 14 de Outubro.

Artigo 50.º

Cooperação técnica e financeira

Será inscrita no orçamento do Ministério do Planeamento e da Administração do Território uma verba de 1 milhão de contos destinada ao financiamento de projectos das autarquias locais no âmbito da celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração nos termos do Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro.

Artigo 51.º

Produto da cobrança de taxa devida pela primeira venda de pescado

Em cumprimento do estabelecido na alínea f) do artigo 4.º da Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro, o Serviço de Lotas e Vendagens, ou qualquer outra entidade substituta, entregará, até ao dia 15 do mês seguinte ao do trimestre a que respeita, 2% do produto da cobrança da taxa devida pela primeira venda do pescado aos municípios na área dos quais a referida taxa seja cobrada.

Artigo 52.º

Participação na reforma educativa e novas competências

Fica o Governo autorizado a prosseguir em 1990, no âmbito da colaboração do poder local na modernização das infra-estruturas do ensino, as medidas previstas no artigo 55.º da Lei n.º 114/88, de 31 de Dezembro.

Artigo 53.º

Quotizações para a Caixa Nacional de Previdência

1 - A contribuição para o financiamento dos sistemas de aposentação devida pelas autarquias locais, respectivos serviços municipalizados, federações e associações de municípios, assembleias distritais, bem como pelos serviços e organismos da Administração Pública das regiões autónomas é fixada, a partir da entrada em vigor do Orçamento do Estado para 1990, em 5% e 1% das remunerações brutas dos seus funcionários e agentes, revertendo, respectivamente, para a Caixa Geral de Aposentações e para o Montepio dos Servidores do Estado.

2 - As transferências do Orçamento do Estado para as autarquias locais a título de Fundo de Equilíbrio Financeiro servirão de garantia relativamente às dívidas vencidas constituídas a favor da Caixa Geral de Aposentações e do Montepio dos Servidores do Estado.

CAPÍTULO VII

Disposições finais

Artigo 54.º

Regulação da procura

1 - Com a finalidade de reforçar os instrumentos de política conjuntural são condicionalmente retidos 6% da despesa orçamentada no capítulo 50 de cada ministério ou departamento equiparado.

2 - A retenção orçamental referida no número anterior é distribuída proporcionalmente por todos os ministérios e vigora obrigatoriamente durante o 1.º semestre de 1990.

3 - Face à evolução dos principais indicadores macroeconómicos respeitantes à procura interna, à liquidez, à balança comercial, ao emprego e à inflação, o Governo decidirá em Setembro de 1990 se liberta a citada retenção orçamental, em que grau e com que incidência a nível de ministérios, programas e projectos.

Artigo 55.º

Saldos do capítulo 60 do Orçamento do Estado

Os saldos das dotações afectas às rubricas da classificação económica 05.00 «Subsídios», 09.00 «Activos financeiros» e 11.00 «Outras despesas de capital», inscritas no Orçamento do Estado para 1989 no capítulo 60 do Ministério das Finanças, poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas.

Artigo 56.º

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social

A receita proveniente da alienação de bens imobiliários da Segurança Social fica consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, ficando o Governo autorizado a proceder à transferência das verbas, ainda que excedam o montante orçamentado.

Artigo 57.º

Fundo de Cooperação

Fica o Governo autorizado a:

- a) Transferir para o Fundo de Cooperação, a criar, o montante das receitas dos prémios por seguros de crédito contratados por conta do Estado Português e os prémios de risco de câmbio decorrentes dos contratos que venham a ser celebrados no âmbito da cooperação, bem como verbas para fazer face às respectivas responsabilidades, abatidas daquelas receitas;
- b) Transferir para o referido Fundo a gestão dos activos financeiros do Estado associados ao processo de descolonização e os resultantes das acções de cooperação.

Artigo 58.º

Subvenção mensal vitalícia prevista na Lei n.º 49/86

A subvenção mensal vitalícia prevista no artigo 11.º da Lei n.º 49/86, de 31 de Dezembro, e demais legislação complementar poderá ser requerida até 31 de Dezembro de 1990.

Aprovada em 7 de Dezembro de 1989.

O Presidente da Assembleia da República, Vítor Pereira Crespo.

Promulgada em 27 de Dezembro de 1989.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendada em 28 de Dezembro de 1989.

O Primeiro-Ministro, Aníbal António Cavaco Silva.

(ver documento original)

RELATÓRIO GERAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 1990

1 - O Orçamento e a política macroeconómica

1.1 - O cenário macroeconómico para 1990

1 - O ano de 1990 estabelecerá um facto assinalável: é o quinto ano consecutivo em que a nossa economia apresentará um expressivo crescimento. Prevê-se, com efeito, que o PIB experimente, em termos reais, um aumento de 4% em relação ao ano anterior.

Trata-se de um crescimento apreciável, sobretudo quando o perspectivamos na sequência da expansão já acumulada nos últimos quatro anos. O gráfico da figura 1 ilustra bem o significado da evolução recente do PIB, confrontando-a com a realidade posterior a 1974.

FIGURA 1

(ver documento original)

Para uma correcta interpretação da dinâmica estabelecida para o PIB em 1990, importa analisar o comportamento previsto para as variáveis que lhe estão subjacentes.

2 - Ressalta do quadro I que a procura global, mantendo, embora, um forte ritmo de crescimento, deverá apresentar uma ligeira desaceleração em 1990, quer na sua componente externa, quer na generalidade dos elementos da sua componente interna. Os gráficos das figuras 2, 3 e 4 permitem discernir o real significado desta desaceleração para cada uma das variáveis que a compõem.

FIGURA 2

(ver documento original)

FIGURA 3

(ver documento original)

FIGURA 4

(ver documento original)

No que toca ao consumo, o ligeiro abrandamento do seu ritmo de crescimento segue-se ao extraordinário incremento desta variável nos anos posteriores a 1985, na sequência da substancial elevação do poder de compra das famílias. Esta forte acentuação do consumo foi dirigida, preponderantemente, a bens de consumo duradouro, como mostra, por exemplo, o facto de a procura de veículos automóveis ter crescido, entre 1986 e 1989, cerca de 20% ao ano.

QUADRO I

Principais variáveis macroeconómicas

(Taxas de variação real nos n.^{os} 1 a 8)

(ver documento original)

Relativamente ao investimento (FBCF), deve sublinhar-se que continua a ser elevada a taxa de crescimento em 1990, após esta variável ter registado, nos últimos anos, um dinamismo excepcional, quer como resposta ao aumento muito vivo da procura, quer como resultado das medidas tomadas no sentido da modernização do aparelho económico, designadamente na esfera das infra-estruturas.

3 - Depreende-se, pois, que os elevados ritmos de crescimento destas variáveis devem ser ponderados com o facto de ocorrerem no seguimento de anos onde se registaram valores sem paralelo na história recente do País. Aliás, os gráficos em apreço permitem verificar que, mesmo com a moderação prevista para 1990, o crescimento das variáveis em causa permanece francamente superior ao que teve lugar na maior parte dos anos focados.

Cabe referir, entretanto, que o abrandamento prescrito aos ritmos, ainda fortes, de crescimento da generalidade das variáveis que integram a procura decorre da imperiosa necessidade de promover a acomodação dos valores dessas variáveis aos objectivos de médio prazo que lhe estão definidos no PCEDED. Procura-se, assim, preservar os indispensáveis equilíbrios macroeconómicos que acompanham a estratégia de progresso controlado firmada para a nossa economia.

De facto, o acentuado crescimento da procura registado no decurso dos últimos anos está associado, como se referiu, à manifestação de tendências francamente positivas, em especial quanto à elevação dos padrões de bem-estar das famílias e ao esforço de modernização do aparelho económico, facetas imprescindíveis - e desejáveis - do novo posicionamento internacional da nossa economia.

Essas tendências positivas têm de continuar a manifestar-se no futuro, pois só assim será possível prosseguir o objectivo estratégico de convergência dos valores assumidos pelos principais indicadores económicos e sociais no nosso país com os que se verificam nos restantes países da CEE como expressão da coesão económica e social no seio da Comunidade - condição sine qua non para realização da união económica e monetária.

A projectar-se, porém, um excessivo ritmo de crescimento da procura para 1990, agravar-se-iam perigosas tensões inflacionistas latentes no sistema económico e, por outro lado, incorrer-se-ia em riscos manifestamente inconvenientes no domínio da balança de pagamentos.

A moderação do crescimento da procura constitui, assim, a resposta inapelável à necessidade de superar o conflito potencial que subjaz à prossecução simultânea de dois objectivos reconhecidamente difíceis de compaginar, como o são o desenvolvimento económico a um ritmo intenso - único meio de recuperarmos os atrasos estruturais que nos separam dos nossos parceiros comunitários - e a consolidação dos equilíbrios macroeconómicos.

4 - Neste quadro, para além da evolução do valor global da procura, interessa conhecer também a dinâmica do seu perfil. De harmonia com o gráfico da figura 5, assinala-se que, no período posterior a 1985, das três componentes da procura global, só uma - o investimento - vem ganhando importância relativa.

FIGURA 5

(ver documento original)

As consequências macroeconómicas deste avolumar do peso do investimento na procura global dependem, em boa medida, do tipo de capital fixo a que se dirigem os recursos investidos. Nesta matéria, há indicações seguras de que uma boa parte deste esforço de investimento foi canalizado para equipamento do sector secundário, fomentando, pois, a sua intensificação tecnológica e, portanto, o crescimento da sua produtividade e a melhoria da competitividade da indústria nacional.

Na verdade, os inquéritos periodicamente realizados junto da indústria transformadora mostram, após 1985, uma quebra substancial do número de respostas onde se evoca a insuficiência do equipamento disponível como facto limitativo de oferta; e isto, sublinhe-se, enquanto no que se refere à utilização da capacidade instalada as respostas apontam para um muito significativo acréscimo, conforme se pode verificar pelo gráfico da figura 6.

Caracterizada, nestes termos, a dinâmica da procura, torna-se pertinente uma referência quanto ao perfil da oferta. De harmonia com o gráfico da figura 7,

FIGURA 6

(ver documento original)

FIGURA 7

(ver documento original)

assinala-se, no período posterior a 1985, um expressivo crescimento do peso relativo das importações no conjunto de bens e serviços que compõem a oferta global. Prevê-se, para 1990, a continuação desta tendência.

A intensificação da componente importada da oferta de bens e serviços está associada a vários factores, com destaque para o crescente grau de abertura da nossa economia, a progressiva sofisticação do consumo decorrente da elevação do nível de vida e, acima de tudo, o amplo recurso à importação de tecnologia e equipamentos produtivos para fazer face à dinâmica do investimento.

5 - Em termos de inflação, o abrandamento previsto para o crescimento da procura representa um contributo significativo para o aliviar das tensões inflacionistas que se têm vindo a manifestar de algum tempo a esta parte. O avolumar destas tensões, particularmente nos mercados do trabalho e de bens e serviços, tem-se traduzido numa progressiva resistência ao processo desinflationário, levando o índice de preços a assumir, na segunda metade de 1988 e na primeira metade de 1989, valores superiores aos previstos.

Pode antever-se, por outro lado, que a moderação da procura venha a conjugar-se com um crescimento da oferta interna, resultante dos efeitos induzidos na capacidade de produção pelo intenso reforço do investimento nos anos recentes. Espera-se, pois, para 1990, uma maior adequação entre a procura e a oferta, quer em volume, quer no perfil.

Assim, prefigura-se que, no próximo ano, o índice de preços no consumidor retomará a tendência de desaceleração em que vinha a evoluir desde 1985, por forma a recuperar uma dinâmica convergente com os valores registados nos nossos parceiros comunitários. Os elementos disponíveis apontam para que a inflação se situe, em 1990, entre 9,5% e 10,5%.

6 - No que toca à balança de pagamentos, prevê-se a concorrência de vários factores no sentido de um ligeiro agravamento da situação de cada uma das suas componentes. Estima-se que a balança de bens e serviços apresente, em 1990, um défice de cerca de 10,6% do PIB, levemente superior ao registado em 1989 (10,3%).

Calcula-se, por outro lado, que as transferências unilaterais privadas sofram, no próximo ano, um recuo significativo em relação aos valores observados nos anos mais recentes. De facto, sendo esta rubrica dominada pelas remessas de emigrantes, o reforço do regresso definitivo destes, a que se tem assistido ultimamente, a par da quase anulação dos novos fluxos emigratórios, dão plena justificação à quebra prevista.

Conjugando, pois, a ligeira regressão do défice da balança de bens e serviços com uma diminuição do tradicional excedente da balança de rendimentos e transferências unilaterais, prognostica-se, para 1990, um défice da balança de transacções correntes da ordem dos 3,5% do PIB, pouco superior, pois, ao registado no corrente ano, que se estima em 2,8% do PIB. Está-se, aliás, perante um valor perfeitamente comportável e sem quaisquer dificuldades de financiamento.

7 - Relativamente ao nível de emprego, prevê-se que se mantenha a excelente prestação da nossa economia nesta matéria, a despeito de o excepcional incremento do investimento nos últimos anos ter provocado um aumento da intensidade relativa da utilização do capital no aparelho produtivo, reduzindo, pois, a elasticidade do emprego em relação à produção.

Conta-se, porém, que, a exemplo do que tem vindo a acontecer, o alargamento da produção seja mais do que suficiente para permitir que o tecido económico absorva, sem dificuldade, o acréscimo de activos resultante da dinâmica demográfica. Prevê-se, assim, que a taxa de desemprego se mantenha ao nível meramente friccional que regista actualmente.

1.2 - A política orçamental e as necessidades da financiamento do sector público

8 - Directamente inspirada no quadro macroeconómico que acaba de se esboçar, a política orçamental para o próximo ano é, outrossim, calibrada com referência aos grandes objectivos estratégicos que dominam a nossa política económica de alguns anos a esta parte e que, por certo, continuarão a prevalecer nos anos mais próximos:

Promover um desenvolvimento que permita a convergência dos indicadores económicos reais para a média da CEE, sem o que a adesão à Comunidade ficaria privada de uma das suas consequências mais essenciais;

Respeitar os grandes equilíbrios macroeconómicos, condição essencial para um desenvolvimento sustentado.

A prossecução simultânea destes objectivos estratégicos - reconhecidamente difícil, dado o conflito potencial que encerra - tem de ser levada a cabo, entretanto, sem prejuízo dos tradicionais e

imprescindíveis objectivos que se colocam à política orçamental, com destaque para a satisfação das necessidades sociais, a redistribuição do rendimento e a estabilização económica. Perfila-se, assim, para 1990, um denso leque de objectivos, qualquer deles a merecer a máxima atenção do Governo.

Nestas circunstâncias, é fácil reconhecer que a condução da política orçamental coloca acrescidas exigências de rigor, ao mesmo tempo que requer o estabelecimento de medidas em perfeita sintonia com políticas coadjuvantes, designadamente as políticas monetária, cambial, de rendimentos e de gestão da dívida pública. É, de facto, indispensável que todas estas vertentes continuem a ser articuladas num todo coerente para que se possa percorrer com sucesso o caminho que se depara à economia portuguesa nos próximos anos.

9 - O investimento constitui, entretanto, a peça decisiva neste processo. O investimento público, decerto, no que toca às infra-estruturas pressupostos pelo desenvolvimento. Mas, sobretudo, o investimento privado, elemento privilegiado para a expressão das enormes potencialidades da iniciativa empresarial. É, pois, fundamental que o Estado não falte com as condições para que o investimento privado ocupe o importante lugar que lhe é devido em todo este processo.

Ora, uma das formas de actuação mais reconhecidamente eficazes para propiciar o investimento privado consiste em delinear a política orçamental em moldes que reduzam o efeito de evicção provocado pelo financiamento dos défices do sector público. Assim, mais uma vez se condicionou a política orçamental para 1990 à trajectória descendente do défice orçamental que se vem verificando de alguns anos a esta parte.

Com esta medida - progressivamente mais difícil de assumir, visto que vai tornando mais intensa a restrição orçamental numa altura em que se espera um reforço da acção dos serviços públicos, quer no aprovisionamento de bens e serviços, quer na construção de infra-estruturas - o sector público deixa disponível para financiamento do investimento privado uma massa de recursos significativamente superior à de anos anteriores, conforme se pode inferir do ponto seguinte.

10 - De harmonia com os valores do quadro II, as necessidades de financiamento do sector público (NFSP) assumiam, até há bem pouco tempo, um peso muito exagerado sobre a economia portuguesa, com vários efeitos perversos reconhecidos pela generalidade dos observadores, de que se destacam:

- i) As limitações impostas sobre as políticas monetária e cambial, particularmente gravosas pela necessidade de contrariar as tensões inflacionistas;
- ii) A evicção do investimento privado, certamente dominante face a um eventual efeito de atracção.

QUADRO II

Necessidades de financiamento do sector público

(Em percentagem do PIB)

(ver documento original)

Ressalta deste quadro o facto de as NFSP - que ainda se cifravam, em 1985, na casa dos 20% - acusarem um salto em 1986, regredindo, logo nesse ano, para valores inferiores aos 13% do PIB. Após 1986, as NFSP desenham uma trajectória lenta mas firmemente descendente, que as conduzirá, em 1990, a um valor na casa dos 10% do PIB.

Estamos, ainda, perante um valor elevado, pelo menos em face da necessidade de disponibilizar um máximo de meios financeiros para efeitos de investimento privado. Mas não se pode deixar de salientar a enorme distância que separa este valor daqueles que se verificavam na primeira metade da década de 80. Trata-se, aliás, de uma evolução tão importante quão difícil de conseguir, dadas as múltiplas condicionantes existentes, seja do lado das receitas, seja do lado das despesas públicas.

A análise das NFSP implica a apreciação de três componentes principais, a saber:

O défice global emergente da conta consolidada do SPA;

A gestão da dívida pública; e

A absorção de recursos pelo SEE.

Passa-se, pois, ao exame sucinto destes três elementos a montante das NFSP.

1.2.1 - As necessidades de financiamento do SPA

11 - As necessidades de financiamento do sector público administrativo (SPA) deverão registar em 1989 um valor que, em termos de percentagem do PIB, andará abaixo do obtido em 1988. Este resultado é tanto mais de assinalar quanto é certo que 1989 é um ano em que algumas medidas de saneamento estrutural foram tomadas, com impacte imediato negativo sobre o saldo orçamental (v. quadros III e IV).

Assim, os juros da dívida pública voltaram a ter um acréscimo muito acentuado (28%); este acréscimo e os que se observaram nos anos anteriores reflectem basicamente os aumentos do stock da dívida pública associados às operações de regularização de dívidas do SPA efectuadas a partir de 1986 e, mais recentemente, da assunção de passivos de empresas públicas inseridas no saneamento financeiro do sector empresarial do Estado. Por outro lado, a própria taxa de juro implícita na dívida pública sofreu um ligeiro aumento em 1989.

QUADRO III

Orçamento consolidado do SPA para 1990

(ver documento original)

QUADRO IV

Conta consolidada do SPA para 1988-1989

(ver documento original)

Para além dos juros da dívida pública, também as despesas com o pessoal sofreram em 1989 alguma pressão resultante de um esforço deliberado de ajustamento estrutural, no sentido de aproximar as condições oferecidas aos trabalhadores da função pública das que são praticadas em sectores concorrentes. Trata-se igualmente de um esforço de que se esperam efeitos benéficos a prazo. De facto, para além do objectivo imediato de maior equidade, espera-se que o novo sistema remuneratório do funcionalismo permita uma maior retenção dos quadros mais qualificados, com efeitos positivos na eficiência da Administração Pública.

12 - A redução do peso das necessidades de financiamento do SPA, apesar das pressões altistas sobre as despesas decorrentes dos factos acima mencionados, só foi possível graças a um comportamento muito positivo das receitas fiscais. Para o bom andamento das receitas contribuíram o crescimento nominal e real da economia superior ao projectado e a introdução da reforma fiscal, que implicou um alargamento da base de tributação.

O saldo global do SPA, que difere das necessidades de financiamento por excluir os empréstimos concedidos (líquidos de reembolsos), exprime de uma forma mais aproximada as necessidades de financiamento que decorrem estritamente da actividade do SPA, dado que os empréstimos concedidos se destinam basicamente a acorrer a necessidades de financiamento de empresas públicas. Ora, também o saldo global deve reduzir o seu peso no PIB entre 1988 e 1989.

Finalmente, o saldo primário do SPA - definido como o saldo global excluindo as despesas com os juros da dívida pública - melhorou substancialmente, passando de valores negativos antes de 1986 para excedentes, atingindo o nível equivalente a 1,7% do PIB em 1989. Um saldo primário positivo desta ordem de grandeza é indispensável à estabilização do peso da dívida pública no PIB, o que constitui uma referência importante para a condução da política orçamental numa perspectiva de médio prazo.

13 - O esforço de redução do défice do SPA é tanto mais importante quanto é certo que algumas tensões se irão fazer sentir ao nível de certas rubricas da despesa pública num horizonte de curto e ou médio prazo. Assim:

- 1) As despesas com o pessoal sofrerão um encargo adicional importante com a implementação do novo sistema remuneratório do funcionalismo público;
- 2) As despesas de investimento terão um crescimento elevado nos próximos anos, impulsionadas pelo esforço de modernização co-financiado pelas Comunidades Europeias;
- 3) A taxa de juro implícita na dívida pública continuará a sofrer uma pressão decorrente da progressiva eliminação do elevado montante da dívida pública mais antiga, remunerada abaixo das taxas de juro do mercado e mantida no sistema bancário pelo sistema de limites de crédito.

A este conjunto de factores há que contrapor os frutos da acção de saneamento e clarificação das finanças públicas que tem vindo a ser praticada nos últimos anos. Assim, do saneamento financeiro das empresas públicas resultará no futuro um esforço menor do Estado a título de «ajuda financeira» a essas empresas. Da extensão das regras da disciplina orçamental aos organismos autónomos da Administração Pública há a esperar economias importantes nas necessidades de financiamento do SPA. Finalmente, as receitas provenientes da alienação parcial ou total de algumas empresas públicas serão uma fonte importante de fundos para financiamento de outras empresas públicas e redução do stock da dívida pública, com a correspondente redução do fluxo de encargos futuros.

14 - Em 1990 o Estado terá de obter o montante líquido de financiamento de cerca de 655 milhões de contos. Além disso, terá de despende cerca de 481 milhões de contos em amortizações normais da dívida pública. Prevê-se, ainda, a realização de pré-pagamentos da dívida externa de cerca de 400 milhões de dólares, valor que traduz a intenção de o Estado contribuir para a redução da dívida externa, tirando partido do afluxo ao País de capitais não relacionados com a dívida externa, com a concomitante acumulação de reservas externas.

Somando as necessidades líquidas do financiamento (655 milhões de contos), o montante previsto das amortizações (481 milhões de contos) e os pagamentos antecipados da dívida externa, obtêm-se as necessidades brutas de financiamento do Estado para 1990, que orçarão, portanto, em cerca de 1200 milhões de contos.

15 - Quanto à Segurança Social, os valores orçamentados em 1990 apontam para um défice da ordem dos 27 milhões de contos, claramente inferior ao que resultava do Orçamento de 1989.

1.2.2 - A gestão da dívida pública

16 - Para suprir as necessidades brutas de financiamento do Estado, previstas em 1200 milhões de contos, emitir-se-á um montante idêntico de dívida pública, que, a título meramente indicativo, poderá ter a composição patente no quadro seguinte (coluna das emissões):

QUADRO V

Financiamento do Estado em 1990

(ver documento original)

É de salientar a intenção, que o quadro traduz, de o Estado não proceder a emissões da dívida externa em 1990 (para além do recurso a instituições internacionais especiais, como o BEI e o Banco Mundial), face à situação cambial folgada existente e à sua evolução previsível. Tal virá a traduzir-se numa redução líquida da dívida externa. Contudo, no articulado da Lei do Orçamento do Estado, como medida cautelar, autoriza-se o Estado a emitir dívida externa para salvaguardar qualquer situação imprevista que pudesse verificar-se, designadamente na componente de curto prazo dos capitais não relacionados com a dívida externa.

Neste programa preliminar do financiamento do Estado em 1990 ressaltam claramente as grandes orientações da política de gestão da dívida pública, designadamente:

- i) Acentuação da componente de títulos de médio e longo prazo transmissíveis para o público, de molde a obter um volume elevado de financiamento não monetário e alongar o prazo médio da dívida;

ii) Substituição da dívida antiga vencida - em grande parte colocada junto do sistema bancário e com taxas de juro baixas - por dívida em condições de mercado;

iii) Continuação da redução da dívida externa, com accionamento dos mecanismos do seu pagamento antecipado e substituição por dívida interna.

Qualquer destas orientações tende a elevar os custos da dívida pública, com reflexos na componente orçamental de juros. Todavia elas são as consistentes quer com a racionalidade macroeconómica quer com a política monetária em ambiente de controlo monetário indirecto.

Este programa preliminar virá a ser desenvolvido na primeira versão do Programa da Dívida Pública/1990 (PDP/90), incluindo a subanualização dos diversos fluxos em Janeiro do próximo ano.

17 - Numa primeira análise, os números da dívida pública apontam para um crescimento significativo nos últimos anos. De harmonia com os valores do quadro VI, a dívida pública efectiva terá ultrapassado, em 1988, a barreira dos 80% do PIB.

QUADRO VI

Aspectos da dívida pública

(Saldo em fim de período - em percentagem do PIB)

(ver documento original)

Está-se, contudo, perante um mero crescimento aparente, já que resulta, preponderantemente, do saneamento de inaceitáveis situações tendentes à minoração artificial dos valores convencionais da dívida pública. Com efeito, das razões subjacentes ao empolamento dos números da dívida efectiva nos últimos anos, destacam-se, desde logo, duas:

i) Contabilização de dívidas já existentes;

ii) Racionalização dos juros da dívida pública.

18 - No que respeita à contabilização de dívidas já existentes, resultou de um imperativo lógico: em face do objectivo proclamado de imprimir a máxima transparência às contas públicas, tornava-se intolerável a existência dos elevados montantes em dívida que pejavam as contas de vários organismos autónomos e que mais não representavam do que uma dívida pública oculta.

A razão de ser de tal dívida oculta parece bem simples: para impedir o avolumar da dívida pública convencional, ter-se-á recorrido, ao longo de vários anos, ao estratagema de levar alguns organismos autónomos a contraírem empréstimos para financiarem as suas despesas, substituindo-se, assim, as dotações do OE de transferência a favor desses serviços que deveriam ter lugar.

O saneamento desta dívida oculta, levado a cabo de 1985 para cá, assumiu, entretanto, duas formas principais: o pagamento puro e simples ou a assunção da dívida pelo Estado, aproveitando-se, por vezes, o momento da extinção do organismo que a detinha (v. g., organismos de coordenação económica, FA, FETT, FFH, GAS).

Ainda neste âmbito, procedeu-se, por outro lado, à regularização de vultosos pagamentos em atraso, nada consentâneos com a imagem que deve caracterizar o Estado. Destacam-se, entre outras regularizações efectuadas, as bonificações em dívida às instituições de crédito e vários encargos decorrentes da descolonização.

O saneamento destas dívidas já existentes, se bem que não contabilizadas na dívida pública, envolveu, entretanto, verbas superiores a 600 milhões de contos. É óbvio que a regularização de um montante tão elevado teve o reflexo correspondente na evolução da dívida pública.

19 - No que toca à racionalização dos juros da dívida pública, ela assentou basicamente na progressiva supressão daquilo que, até 1985, constituía prática corrente: o Estado, usando os seus poderes, impunha ao sistema bancário - em especial ao Banco de Portugal e aos bancos do sector público - a

concessão de crédito em condições de franco privilégio para o devedor, permitindo-se pagar uma taxa de juro muito inferior à vigente no mercado.

Cortou-se, decisivamente, com esta prática anómala, que feria as mais elementares regras de racionalidade, quer no plano microeconómico, quer no plano macroeconómico. A partir de 1986, foi iniciado um esforço considerável para aproximar as condições de recurso ao crédito pelo Estado às condições normais de mercado.

Para conseguir este objectivo, foi necessário, entretanto, modernizar e diversificar os instrumentos do Estado disponíveis para captação de poupança. Os resultados das medidas tomadas surtiram o efeito desejado, como mostra a evolução da estrutura dos tomadores da dívida pública, patente no quadro V.

QUADRO VII

Tomadores da dívida pública directa

(Valores percentuais em fim de período)

(ver documento original)

A alteração registada na composição dos tomadores da dívida pública constitui, sem dúvida, um factor positivo - mas implicou custos elevados, porquanto, para captar o interesse do público na colocação de poupanças, o Estado teve de passar a pagar taxas de juro semelhantes (ou, mesmo, melhores) às que o sistema bancário concede aos seus depositantes, o que equivaleu a uma forte subida relativa da taxa de juro implícita na dívida pública.

Vale por dizer que a racionalização operada nos juros determinou um aumento substancial dos encargos com a dívida pública, os quais dado o nosso quadro orçamental, tiveram, necessariamente, uma repercussão significativa na evolução daquela variável.

20 - Ora, importa reconhecer que qualquer dos dois factores de crescimento da dívida a que se acaba de referir não estão associados ao pagamento de despesas geradas, propriamente, pela política orçamental seguida. Resultam, pelo contrário, da necessidade de corrigir desacertos herdados do passado e que seria inadmissível manter.

Para se ajuizar devidamente a evolução recente da dívida pública, haverá que confrontá-la, pois, com os valores corrigidos que ela teria no passado - não com os seus valores convencionais, francamente subavaliados pelos factores atrás referidos.

É manifesta a impossibilidade prática de efectuar uma correcção rigorosa aos números da dívida pública para anos mais recuados. Mas um cálculo aproximativo permite descortinar a ordem de grandeza que ela teria no caso de - como seria correcto - incorporar a mencionada dívida oculta e pagar a taxa de juro adequada. A figura 8 ilustra esse confronto reportando-o aos anos de 1984 e 1988 (ver nota 1). Salta à evidência que, no espaço que medeia entre esses dois anos, houve, de facto, uma redução do peso da dívida, se forem tidas em conta as necessárias correcções.

(nota 1) A correcção operada leva em linha de conta a dívida oculta regularizada e o valor da racionalização dos juros, ambos no convenientemente deflacionados.

FIGURA 8

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

(Em percentagem do PIB)

(ver documento original)

21 - Do exposto ressalta já, sem margem para dúvidas, o carácter aparente do crescimento da dívida pública. Deve-se acrescentar, entretanto, que a regularização da chamada dívida pública oculta não está, ainda, consumada. De facto, estão em curso operações para o saneamento financeiro de outras

situações desse teor, designadamente as que se prendem com algumas empresas públicas. Estima-se que o valor global destas regularizações ascenderá a mais de 400 milhões de contos.

A dívida pública, ao nível a que está, constitui, por outro lado, um problema sério, que seria inadmissível negligenciar. É fundamental que o País prossiga uma estratégia de redução gradual do peso da dívida - objectivo a promover, naturalmente, numa perspectiva de longo prazo, mas a requerer uma atenção permanente.

Ora, pode ser inequivocamente afirmado que o País está prestes a virar o ponto máximo da importância relativa da dívida pública, incluindo todas as operações de saneamento das contas públicas atrás mencionadas. Estão, de facto, criadas as condições para iniciar, com segurança, a vertente descendente do peso da dívida pública.

A condição básica para a consecução desse objectivo é já uma realidade, fruto do rigor que tem vindo a ser imposto à política orçamental - o saldo primário do Orçamento do Estado, cronicamente negativo, começou já a apresentar valores positivos, conforme mostra o gráfico da figura 9.

FIGURA 9

SALDO PRIMARIO DO OE

(Em percentagem do PIB)

(ver documento original)

Corre no mesmo sentido a decisão - oportunamente consagrada em forma de lei - de afectar 80% das receitas provenientes das privatizações à amortização antecipada da dívida pública. A remissão assim operada dará um contributo significativo para colocar o peso da dívida numa tendência decrescente.

22 - Para além destes factores, a gestão da dívida pública tem vindo a ser enriquecida com outros instrumentos que lhe emprestam uma eficiência acrescida. É o caso do Programa da Dívida Pública, que, instituído em 1989, passará a ser publicado no início de cada ano, com o objectivo de dar a conhecer aos agentes económicos a disponibilidade prevista dos diversos títulos da dívida pública.

No contexto que se acaba de descrever, a gestão da dívida pública vem adquirindo uma importância cada vez maior na boa articulação entre as políticas orçamental e monetária. O serviço da dívida pública apresenta uma dimensão gradualmente crescente nas NFSPA, mantendo-se os juros como parcela preponderante em cerca de dois terços do serviço e ocupando as amortizações o restante terço, conforme mostram os elementos do quadro VIII.

QUADRO VIII

Serviço da dívida

(Em percentagem do PIB)

(ver documento original)

1.2.3 - As necessidades de financiamento do SEE

23 - Em 1989, os limites de financiamento adicional líquido (FAL) fixados às empresas não financeiras do sector empresarial do Estado (SEE) pelo Ministro das Finanças correspondem a um valor global da ordem de 1,4% do PIB, inferior aos 1,8% do PIB que haviam sido fixados em 1988. No entanto, em 1988, o FAL acabou por se situar significativamente abaixo daquele limite fixado, quedando-se em 1% do PIB; este facto ficou fundamentalmente a dever-se a factores de natureza circunstancial, como uma redução das existências da PETROGAL, o bom ano hidrológico e a evolução favorável do preço dos combustíveis, no caso da EDP, e ainda a boa conjuntura internacional no mercado petrolífero.

Para 1990 o FAL deverá atingir cerca de 1,3% do PIB.

QUADRO IX

Financiamento adicional líquido do SEE

(ver documento original)

Com a assunção de passivos pelo Estado de algumas empresas públicas, o peso do FAL tende a diminuir a partir de 1990. Todavia, a realização de importantes programas de investimentos em alguns subsectores não permitirão quebras significativas no FAL (que, recorde-se, desce de cerca de 11% do PIB em 1982 para cerca de 1,4% em 1989).

24 - O esforço financeiro do Estado nas empresas públicas, em termos de subsídios à exploração, indemnizações compensatórias e dotações de capital, registou nos últimos anos a seguinte evolução, em termos de percentagem no PIB: 1,8% em 1986, 1,2% em 1987, 1,0% em 1988 e 0,6% em 1989.

A evolução decrescente deste tipo de esforço financeiro do Estado deve-se essencialmente ao modo de financiamento dos vultosos programas de investimento (emissão com aval do Estado de obrigações e títulos de participação) e à melhoria da situação de algumas empresas. Em contrapartida, as operações de regularização de dívidas e de saneamento financeiro, das quais se destaca em 1989 a assunção de passivos da QUIMIGAL, SETENAVE e Siderurgia Nacional (Lei n.º 100/88 e Lei n.º 18/89), implicam um aumento dos encargos com a dívida pública. O OE/90 prevê a atribuição de subsídios, indemnizações compensatórias e dotações de capital correspondentes a cerca de 0,35% do PIB. Porém, o esforço financeiro do Estado nas empresas públicas será ainda acrescido pelo montante dos reforços de capital, cuja cobertura será assegurada por parte das receitas de privatizações e pela mobilização de activos financeiros detidos pelo Tesouro.

1.3 - A política monetária

25 - A programação monetária, num contexto de crescente liberalização dos movimentos de capitais com o exterior, tem-se debatido com dificuldades crescentes enquanto instrumento eficaz de contenção da expansão da liquidez. De facto, a liberalização dos movimentos de capitais vem tornar mais directa e imediata a ligação entre o grau de restritividade imprimida à fixação dos limites de crédito interno e os movimentos de capitais externos.

Esta dificuldade ilustra o dilema bem conhecido entre o controlo da taxa de câmbio e o controlo da massa monetária, numa economia aberta. Este dilema mantém-se, evidentemente, qualquer que seja o regime adoptado para o controlo da massa monetária, seja o actual regime de limitação directa do crédito interno, seja um regime de controlo monetário indirecto, através da actuação do banco central sobre a base monetárias.

26 - O actual regime de controlo directo de crédito, para além dos elevados custos de eficiência inerentes a um mecanismo de racionamento pelas quantidades, apresenta problemas operacionais que lhe retiram eficácia num contexto de rápidas modificações das envolventes exteriores. Por exemplo, a adaptação a movimentos não previstos dos capitais externos - no sentido, por exemplo, da esterilização de entradas imprevisíveis de capitais - será mais flexível e pronta num sistema de controlo indirecto do que no actual sistema.

A implementação do controlo monetário indirecto mantém-se com um objectivo importante de reformulação da política económica no futuro próximo. Passos preparatório nessa direcção foram dados ao longo de 1989, podendo destacar-se a subida e uniformização das taxas de reservas mínimas obrigatórias junto do banco central, a maior articulação entre a programação do financiamento do Estado e a elaboração da programação monetária e os trabalhos preparatórios de natureza técnica que têm vindo a ser efectuados no Banco de Portugal.

De qualquer modo, e pesem embora as limitações que se apontaram ao actual sistema dos limites, a austeridade imprimida em 1989 à programação monetária - ainda que parcialmente contrariada pelo recurso acrescido ao financiamento externo por parte do sector produtivo - teve reflexos visíveis na subida das taxas de juro activas e na desaceleração da liquidez dos residentes, observada ao longo de 1989 (no seguimento do já observado ao longo do ano transacto):

QUADRO X

Liquidez de residentes (L(elevado a -)

(Taxas anuais de crescimento homólogas)

(ver documento original)

27 - Dado que se estima que a procura dos activos que integram o L(elevado a -) e seus substitutos próximos apresente em 1990 um crescimento da ordem dos 14%, o objectivo para aquele agregado dependerá do montante de financiamento não bancário por substitutos próximos de L(elevado a -) que se pretende obter. Tendo em conta as modalidades de financiamento do Estado atrás projectadas, parece razoável estabelecer um objectivo de financiamento não bancário por aquele tipo de activos para o conjunto da economia na ordem dos 400 milhões de contos. O que levaria o crescimento do L(elevado a -) em sentido estrito para a ordem dos 6% a 7% (Dezembro de 1990 sobre Dezembro de 1989).

Sendo estes elementos consistentes com a versão preliminar do programa monetário, o estabelecimento da «banda» de variação para aquele agregado - que continuará a consistir o objectivo intermédio da política monetária - será objecto de tratamento mais desenvolvido na versão final do programa monetário em preparação pelo Banco de Portugal.

Refira-se que o programa monetário para 1990 assume um valor da ordem dos 10% para a taxa média de crescimento do índice de preços no consumidor, sendo, portanto, simultaneamente compatível e propiciador do objectivo de inflação para o próximo ano.

28 - Como contrapartidas daquela evolução da liquidez, o programa monetário prevê um aumento do crédito interno total que, na hipótese correspondente aos pressupostos referidos no ponto anterior, se deverá situar no final de 1990 na ordem dos 7% e uma variação das disponibilidades líquidas sobre o exterior (excluindo flutuações cambiais) de cerca de 1600 milhões de dólares. Merece realce o facto de que esta variação das reservas externas assume uma entrada de cerca de 4 biliões de dólares de capitais não relacionados com a dívida externa, que incluem investimento directo estrangeiro, aquisições de activos mobiliários e imobiliários, e ainda os chamados «capitais residuais» (correspondentes à rubrica «Capitais a curto prazo não registados na dívida externa, erros e omissões»).

Uma vez que grande parte destas entradas de capitais corresponde a financiamento de entidades do sector privado da economia, espera-se que este continue a dispor de meios de financiamento suficientes, cujo crescimento deve ir muito além do que é sugerido pelo mero aumento do chamado «crédito bancário a outras empresas não financeiras e particulares». Acresce que as transferências de fundos estruturais comunitários destinados ao sector privado devem conhecer um incremento substancial em 1990.

2 - O Orçamento do Estado para 1990 (OE/90)

2.1 - A execução do OE/89

29 - A execução do Orçamento do Estado é acompanhada, regularmente, pelo estabelecimento de um confronto, com periodicidade mensal, entre as verbas realizadas em cada uma das principais rubricas orçamentais e um valor padrão determinado a partir do histórico definido pelas diferentes variáveis em causa.

Esse confronto (bem ilustrado pelos gráficos das figuras 10 a 16) permite, entretanto, a concretização de estimativas, razoavelmente fiáveis, para os montantes anuais da execução orçamental. Os valores assim obtidos, para o ano de 1989, constam do quadro XI, que mostra, outrossim, os desvios previsíveis em relação às correspondentes verbas orçamentadas.

FIGURA 10

(ver documento original)

FIGURA 11

(ver documento original)

FIGURA 12

(ver documento original)

FIGURA 13

(ver documento original)

FIGURA 14

(ver documento original)

FIGURA 15

(ver documento original)

FIGURA 16

(ver documento original)

QUADRO XI

Previsão da execução das principais rubricas orçamentais em 1989

(ver documento original)

É patente neste quadro que, tal como aconteceu em 1988, também no ano corrente o comportamento das contas públicas se tem revelado francamente favorável. De facto, com base nos dados referentes às despesas efectuadas até finais de Agosto e às receitas percebidas até ao fim de Julho, é possível estimar que o valor do défice de 1989 se situe cerca de 9% aquém do orçamentado.

Tal facto deve-se, essencialmente, ao comportamento das receitas correntes, com relevo para os impostos directos, cuja estimativa da receita efectiva aponta para um crescimento de cerca de 13%. Este comportamento é devido principalmente ao imposto profissional relativo a rendimentos de 1988 e cobrado em 1989, que ultrapassou as previsões, assim como à contribuição industrial. Note-se também que o reforço das verbas atribuídas aos diferentes serviços do Estado para cobrir os custos da compensação do imposto complementar dos funcionários públicos teve reflexo positivo nas receitas do IRS. No que se refere aos impostos indirectos, é de sublinhar o comportamento do IVA, cuja receita efectiva deve superar as previsões em cerca de 12 milhões de contos, enquanto o imposto sobre os produtos petrolíferos deve ter um acréscimo de receita na ordem dos 8 milhões de contos.

Do lado das despesas é de focar que, até Agosto, a globalidade das despesas de capital tem evidenciado um comportamento não muito afastado do inicialmente previsto, pelo que não se esperam grandes desvios em relação ao orçamentado.

Por último, e no que se refere às despesas correntes, de salientar o facto de que a favorável execução das despesas com subsídios e com juros da dívida pública deverá ser compensada pelos gastos, acima do inicialmente previsto, em sector de importante valia social, a saber:

- a) Transferências para o Serviço Nacional de Saúde, justificadas pela necessidade de o dotar de meios decorrentes da reestruturação de carreiras e do programa de regeneração e emergência do Hospital de São João;
- b) Despesa com a educação, justificada pelo apetrechamento de novas creches e jardins-de-infância, bem assim como de contratação de pessoal para as novas escolas;
- c) Empresas públicas de transportes, que recebem um suplemento adicional de 4 milhões de contos para compensação do diferencial entre custos e tarifários;
- d) Despesas com pessoal, majoradas pelo impacte financeiro do aumento de 12% nos vencimentos da função pública e da entrada em vigor do novo sistema retributivo, com início em Outubro de 1989.

A estas rubricas da despesa se dirige um orçamento rectificativo de 1989, para o qual se elaborou uma proposta de lei.

De qualquer forma, o previsto para algumas despesas correntes deverá confinar-se a uma dimensão modesta, inferior a 3%, e é mais do que compensado por um ganho significativo nas receitas totais, permitindo a já referida realização de um défice inferior ao inicialmente orçamentado e até, provavelmente, ao défice orçamentado após a rectificação supramencionada (conforme projecção constante do quadro anterior).

2.2 - Síntese do OE/90

30 - O OE/90 pode ser sintetizado nos termos do quadro XII, cuja análise permite destacar, desde logo, o facto de o défice do Estado apresentar, em 1990, um peso ligeiramente inferior ao registado em 1989. Esta evolução é tanto mais assinalável quanto é certo que é conseguida sem aumento do peso das receitas fiscais.

Estas, de facto, mostram também uma tendência levemente decrescente da sua importância relativa, reflectindo quer o desagravamento fiscal em sede de IRS quer a boa prestação do PIB.

Importa salientar, igualmente, o facto de o peso das despesas totais apresentar um expressivo decréscimo de 2,8 pontos percentuais, evolução particularmente importante quando é certo que ocorre na altura em que o OE é objecto de solicitações novas e de especial intensidade, como sejam, para citar as mais salientes:

Reforço das despesas relacionadas com o aproveitamento de investimentos comparticipados pela CEE;

Novo sistema retributivo da função pública;

Reforço das dotações para a educação e saúde.

Nestas circunstâncias, não pode deixar de se associar a redução das despesas do Estado ao grande rigor que tem vindo a ser imprimido nesta matéria, na perspectiva do saneamento gradual das finanças públicas.

Acresce que, tal como vem acontecendo de alguns anos a esta parte, o défice global é dominado, em grande medida, pelos juros da dívida pública. Na verdade, prevê-se que o saldo primário do OE apresente, em 1990, um valor positivo de 1,5% do PIB, mantendo, pois, a tendência em que vem evoluindo de alguns anos a esta parte.

Cabe sublinhar a importância desta tendência do saldo primário, visto que constitui a única forma de permitir ao OE a indispensável libertação de meios para uma amortização efectiva da dívida pública, conforme se refere noutra parte deste relatório.

QUADRO XII

Principais indicadores do OE/90

(Em percentagem do PIB)

(ver documento original)

2.3 - Justificação global da previsão das receitas fiscais

31 - Prever o valor dos impostos no nosso país envolve, actualmente, uma margem de risco superior à que será razoável esperar em condições normais, já porque o sistema fiscal acaba de sair de uma profunda reforma, que lhe modificou substancialmente os parâmetros e as bases de incidência, já porque as estruturas sócio-económicas que subjazem ao fenómeno fiscal estão, elas próprias, em rápida mutação.

Neste contexto, importa, todavia, referir que, paralelamente a estes factores de incerteza, perfilam-se alguns ditames da doutrina fiscal que, amplamente comprovados pela experiência, permitem alicerçar

previsões neste domínio com um grau de fiabilidade apropriado, ainda que se rejeite, como é natural, um determinismo absoluto.

Desses ditames cumpre destacar a chamada Lei de Lauré, que indica que a capacidade contributiva de uma nação varia em função directa do nível de produtividade económica. Com efeito, é óbvia a existência de uma ligação estreita entre a fiscalidade e os elementos económicos sobre os quais ela repousa e que constituem, em última análise, o suporte necessário do imposto.

Ora, no nosso país, de alguns anos a esta parte, a base económica em que assenta o fenómeno fiscal tem evoluído, em termos inequívocos, para níveis claramente superiores, numa dinâmica de progresso que, de harmonia com a Lei de Lauré, tende a implicar repercussões na esfera da fiscalidade.

Os elementos disponíveis configuram, entretanto, a persistência desse processo de desenvolvimento no próximo ano. Assim, não obstante o desagravamento operado no IRS, as previsões apontam, de um modo geral, para uma melhoria da receita pelas razões que adiante se explicitam, conforme denotam os valores do quadro XIII.

Passa-se, seguidamente, à caracterização das evoluções previstas para 1990, em relação aos principais impostos do nosso sistema fiscal, acompanhada, para a generalidade dos casos, da fundamentação correspondente.

QUADRO XIII

Previsão das receitas fiscais para 1990

(ver documento original)

Impostos directos

32 - A receita dos impostos directos, à semelhança do que vem a acontecer nos últimos anos, continua a crescer a um ritmo superior ao do conjunto de todos os impostos. Com os 622 milhões de contos que se prevê arrecadar, os impostos directos passam a representar quase 29% da receita fiscal total.

Contribuiu para esta situação uma razão estrutural relacionada com o facto de se ter passado a tributar os rendimentos do trabalho da função pública e dos titulares de cargos políticos, realidade que não podia deixar de ser assumida num sistema fiscal evoluído como o que emerge da reforma fiscal. No mesmo sentido converge a tributação dos rendimentos dos títulos do Estado, realidade que igualmente se insere na filosofia que enforma a reforma fiscal.

É que a igualdade de tratamento que agora é dada aos títulos do Estado, face a qualquer outra forma de aplicação de capitais, torna o mercado de capitais transparente, tanto do ponto de vista dos aforradores como do dos agentes económicos que passam a utilizar aquele mercado em plena igualdade com o Estado.

Mas não são só estas razões que determinam a evolução que estudiosos de problemas sociais naturalmente saúdam. Na verdade, o crescente rigor no apuramento dos rendimentos reais que se geram na sociedade tem dado um contributo que importa enaltecer e que é fruto do processo de reforma da administração fiscal, onde a componente de controlo e de fiscalização vai ganhando progressivamente a capacidade de intervenção que não tinha no passado. Não pode haver quebras nem desfalecimento neste vigor, pois só a verdade no apuramento dos rendimentos tributáveis pode sustentar uma política de desagravamento das taxas de incidência fiscal.

Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

33 - A previsão das receitas do IRS e do IRC para 1990 defronta-se, como aliás foi referido no OE para 1989, com as dificuldades inerentes à profunda alteração introduzida pela reforma da tributação do rendimento, com a conseqüente abolição dos diversos impostos cedulares.

A experiência e o conhecimento da nova realidade, adquiridos nos primeiros meses de aplicação da reforma fiscal, são ainda limitados, pelo que, mais uma vez, se impõe uma acrescida ponderação dos pressupostos que suportam as previsões. Assim, tendo por base dados retirados das cobranças

realizadas até ao final do mês de Julho, dos elementos resultantes do tratamento de uma amostra das diferentes guias de entrega do IRS e do IRC e dos resultados obtidos pela utilização do modelo de simulação do IRS, concebido sobre a base de dados do imposto complementar, secção A, foi possível chegar aos valores que adiante se apresentam.

Considera-se nos cálculos efectuados a actualização dos escalões em 20%, a elevação das deduções dos rendimentos do trabalho para 300 contos, a elevação das outras deduções facultativas para 105 e 210 contos na situação de não casados e casados, respectivamente, enquanto as deduções à colecta se elevam de 10 para 12 contos pelos filhos, de 15 para 17 nos casados e de 20 para 23 nos não casados. O acréscimo da massa salarial global foi estimado em 15%, contendo-se, neste acréscimo estimado, o aumento do emprego, os aumentos de salários e vencimentos, assim como a dinâmica das carreiras profissionais.

Com tais pressupostos, a aplicação do modelo acima referido conduz-nos a uma receita de 185,7 milhões de contos a título de cobranças provenientes dos detentores de rendimentos do trabalho (categorias A e B), que, como é sabido, são ainda predominantes, enquanto fonte de rendimento do IRS, não obstante se constatar a sua perda de importância face às restantes categorias de rendimentos, designadamente quanto à categoria E.

De acordo com a estrutura de entregas do imposto já realizadas no ano em curso, foi possível prever que a receita relativa às restantes categorias ou fontes de rendimentos ascenderá a 155 milhões de contos, assim distribuída:

Milhões de contos

Rendimentos de capitais ... 120

Rendimentos do jogo ... 15

Retenções de rendimentos de prédios ... 4

Pagamentos por conta (antigos grupos B e C da contribuição industrial) ... 10

Rendimentos de títulos ... 6

O valor global da receita bruta prevista para 1990 é, pois, de 341 milhões de contos.

A título de reembolsos prevêem-se 20 milhões de contos, e, por ajustamento nas tabelas de retenção para casados, dois titulares, cerca de 8 milhões de contos (800 mil contribuintes x 50 contos de variação na dedução ao longo do ano x 20% de taxa média de IRS). É este montante de 28 milhões de contos que deverá ser deduzido à previsão de 341 milhões de contos para obter o valor das cobranças a realizar em 1990, que, portanto, se devem situar em cerca de 313 milhões de contos.

A este valor devem acrescentar-se, entretanto, os rendimentos provenientes da tributação dos títulos da dívida pública - iniciada em 1989 -, que se estima em 60 milhões de contos, elevando, deste modo, as receitas do IRS para 373 milhões de contos.

Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

34 - A receita prevista de IRC para 1990 tem como pressupostos básicos o comportamento das cobranças realizadas e a realizar no corrente ano (tanto ao nível dos pagamentos por conta e das retenções de IRC como dos impostos abolidos) e a estimativa dos lucros das empresas para efeitos fiscais, que é função não só da própria actividade económica como também do alargamento da base de tributação, decorrente da reforma operada nos benefícios fiscais e dos progressos ao nível dos sistemas de controlo fiscal, que têm vindo a contribuir de forma muito viva para a melhoria das receitas provenientes dos lucros das empresas.

Quanto às receitas - IRC mais CI e ICB - de 1989, os dados já disponíveis permitem-nos estimar que ascendem a 172 milhões de contos, assim discriminadas:

Milhões de contos

Contribuição industrial ... 70

Imposto complementar, secção B (pagamento a pronto) ... 7

Imposto complementar, secção B (pagamento em prestações) ... 3

IRC (pagamento por conta) ... 80

IRC (retenção de rendimentos de prédios, dividendos e rendimentos de capitais) ... 12

O montante indicado de 70 milhões de contos para a contribuição industrial decorre das medidas transitórias que visaram facilitar o pagamento do imposto, apoiando-se a estimativa na previsão de opção dos contribuintes pelo pagamento a pronto e em prestações, que a prática tem revelado corresponder a um rigor invulgar. Assim, temos:

Milhões de contos

Contribuição com desconto (20% de desconto) ... 45

Contribuição paga sem desconto (um terço) ... 25

Na ausência de tais facilidades, pode estimar-se que a contribuição industrial «devida» em 1989 seria de 56 milhões de contos (45 : 0,8) mais 75 milhões de contos (25 x 3 anos), ou seja, 131 milhões de contos. É com base nesse montante que se pode avançar com o valor de 157 milhões de contos para o IRC, mais os impostos abolidos a autoliquidar em Abril de 1990 (receita bruta). Supondo uma taxa de crescimento dos lucros de 15% e considerando a diferença de 1,5 pontos percentuais entre a taxa do IRC e a taxa máxima da contribuição industrial [131 x 1,15 x (36,5% : 35%)], teremos uma receita com a seguinte composição:

Milhões de contos

IRC (autoliquidação) ... 157

Pagamentos por conta ocorridos em 1989 (a abater) ... 80

Subtotal ... 77

Pagamentos por conta em 1990 ... 110

Total ... 187

Contribuição industrial

35 - A estimativa corresponde a prestações de contribuintes que optaram pelo pagamento em prestações - grupo A, 25 milhões de contos -, pelo que correspondem muito de perto à realidade, salvo no que toca aos contribuintes dos grupos B e C - 5 milhões de contos -, necessariamente estimada em função de comportamentos esperados. A parte de recuperação corresponde ao pagamento de contribuições em atraso decididas em tribunal, acrescido do que se espera cobrar em face das acções de fiscalização - 4 milhões de contos. A receita total deverá assim atingir 34 milhões de contos.

Imposto complementar

36 - Os rendimentos de anos anteriores a 1989 permanecem sujeitos a imposto complementar, prevendo-se que as cobranças em curso mais as que se encontram em fase contenciosa se elevem a 5 milhões de contos - secções A e B. Para os contribuintes que optarem pelo pagamento em prestações, julga-se que a 2.^a prestação poderá atingir 3 milhões de contos, perfazendo assim o total de 8 milhões de contos.

Imposto sobre as sucessões e doações

37 - Ao significativo desagravamento do imposto sucessório deveria corresponder uma diminuição da receita. Acontece, porém, que a divulgação das novas tabelas acelerou os pedidos de encerramento de

processos, o que se toma em consideração como único facto que justifica um acréscimo de receita na ordem dos 20% face aos 11,8 milhares de contos que se espera arrecadar em 1989, fixando-se deste modo o valor para 1990 em 14 milhões de contos.

Impostos indirectos

Direitos de importação

38 - As receitas em Agosto estão dentro dos valores previstos, pelo que se espera alcançar, com pequeníssima margem de erro, o valor orçamentado. No quadro dos acordos de adesão, as taxas aduaneiras vão continuar a descer. À semelhança do ano anterior, é de admitir compensações com o aumento das importações, devendo as receitas atingirem o mesmo valor, ou seja, 18 milhões de contos.

Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

39 - As taxas de crescimento do consumo dos principais produtos petrolíferos que possuem um significado decisivo nas receitas - mais de 98% - têm tido o seguinte comportamento:

(ver documento original)

Atendendo ao ajustamento do preço ocorrido em Julho de 1989, é provável que a evolução do consumo no 2.º semestre tenha uma retracção, contrariando assim a habitual aceleração, o que nos leva a prever aumentos de 18% e 14% para aquelas categorias de produtos. A reconstituição das margens fiscais decorrentes do referido aumento dos preços, a par da evolução dos custos do crude, que, como se sabe, reagem sobre a receita com um atraso de, pelo menos, três meses, permite-nos prever que as receitas de 1989 possam ficar um pouco acima do que inicialmente se previa.

Se o consumo em 1990 tiver uma evolução de 16% e 13% para a gasolina e gasóleo, respectivamente - valores inferiores aos de 1989 - e se não se derem agravamentos do preço do crude, facto que permite margens para imposto semelhantes às previstas para o último trimestre deste ano, as receitas do imposto sobre os produtos petrolíferos poderão atingir, em 1990, cerca de 250 milhões de contos, ou seja, um aumento de cerca de 20% em relação à receita efectiva estimada para 1989.

Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

40 - A receita efectiva de IVA que se estima para 1989 deve atingir 431 milhões de contos, facto que se explica com a evolução dos preços um pouco superior à considerada nos cálculos, com o nível de consumo privado, que superou as expectativas, e por uma maior eficácia da administração fiscal no combate à economia paralela. O efeito acumulado dos factos apontados, a somar ao crescimento nominal do consumo previsto para 1990, leva-nos a estimar as receitas do IVA em 500 milhões de contos, valor bastante seguro. A base de incidência do imposto não sofrerá, em 1990, alterações que mereçam ponderação.

Imposto automóvel (IA)

41 - Tudo indica que a previsão da receita do imposto automóvel para 1989, fixada em 57,6 milhões de contos, será alcançada, não obstante as medidas oportunamente tomadas quanto às vendas de automóveis com recurso ao crédito. Para 1990, as vendas vão continuar a progredir e julga-se que, por isso mesmo, as receitas também evoluam no sentido do crescimento, que, prudentemente, se estima na casa dos 12%, elevando, assim, as receitas para 65 milhões de contos.

Imposto sobre o consumo de tabaco

42 - O efeito do ajustamento dos preços do tabaco, certamente que a par da campanha antitabagismo, provocaram uma quebra de receita nos meses de Janeiro a Março.

No conjunto dos meses de Abril e Maio, o crescimento foi já de 12%, atingindo em Julho 21%, quedando-se, nos meses seguintes, na casa dos 20%. É ainda prematuro assumir-se que a receita orçamentada possa ser alcançada, uma vez que os primeiros seis meses ficaram aquém da receita esperada. Mantendo-se o ritmo de crescimento, não será exagerado prever uma receita, para 1990, na casa dos 75 milhões de contos.

Imposto do selo

43 - Tem-se sublinhado, como recomenda a boa prudência, que as sucessivas alterações sofridas na base de incidência do imposto do selo tornam as previsões de receita deste imposto bastante difíceis, não surpreendendo, portanto, as diferenças entre as receitas efectivas e as previsões que se têm verificado.

Há boas razões para admitir que a previsão para 1989 se vai ajustar melhor às cobranças efectivas do que no passado, podendo ficar, numa estimativa muito insegura, entre 1 e 2 milhões de contos acima dos 131 considerados no Orçamento de 1989. Para este comportamento contribuem decisivamente as taxas de juro das operações bancárias. Na verdade, nos primeiros três meses as receitas estavam aquém do previsto. A partir de Maio tem-se assistido a uma recuperação lenta, mas segura, pelo que se julga mais adequado trabalhar a partir das percentagens de crescimento do último trimestre de 1989, face ao último trimestre de 1988. É certo que ainda não se conhecem as receitas do último trimestre de 1989, mas é já possível fazer a sua estimativa em termos de crescimento - na casa dos 18%. Esta taxa de crescimento compensa os 8% verificados no 1.º semestre. Estima-se, em consequência, a taxa de crescimento para 1990 na ordem dos 15%, o que elevará a receita do imposto do selo para 152 milhões de contos.

Estampilhas fiscais

44 - O valor previsto para 1989 será alcançado praticamente sem desvios. A regular evolução desta receita leva-nos a estimar um crescimento na ordem dos 10%, fixando, assim, a receita para 1990 em 12 milhões de contos.

Imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas

45 - Da análise dos dados sobre a receita do imposto ressalta uma grande oscilação no consumo em volume dos produtos em causa, o que, adicionado ao facto de a série de dados estatísticos disponível ser ainda relativamente curta, torna esta previsão algo aleatória. Optou-se, pois, pelo tratamento conjunto das duas origens do imposto (produção interna e importação), por forma a ter em conta possíveis efeitos de substituição.

Verifica-se que o ritmo de crescimento em volume tem vindo a abrandar desde 1988. Com efeito, os últimos dados disponíveis permitem calcular uma taxa de crescimento de 12,5% do 1.º semestre de 1989 relativamente ao 1.º semestre de 1988, enquanto no período homólogo imediatamente anterior essa taxa foi de 28%.

Admitindo que no 2.º semestre de 1989 se verifique um crescimento análogo ao constatado em idêntico período de 1988, obter-se-á, em termos anuais, uma taxa de crescimento de 8,7%, que é compatível com a taxa de variação dos últimos 12 meses conhecidos (1.º semestre de 1989 mais 2.º semestre de 1988 em relação a igual período imediatamente anterior).

Para 1990, admite-se que o abrandamento previsto no crescimento do consumo privado se reflectirá igualmente no consumo deste tipo de bebidas, pelo que a taxa de variação neste ano se cifraria em 7,2%.

No 1.º semestre de 1989 o consumo em volume foi de 4893 milhares de litros de álcool puro, a que correspondeu uma receita de 1662,2 milhares de contos. Extrapolando para o ano, o consumo deverá atingir 9045,3 milhares de litros e assim a receita global cifrar-se-á em 3743 milhares de contos. Mantendo a tendência de evolução do consumo, a receita prevista para 1990 deverá atingir 5 milhões de contos.

Imposto sobre o consumo de cerveja

46 - A receita deste imposto tem tido em 1989 um bom comportamento, como natural reflexo do forte aumento do consumo de cerveja, o que se compreende face ao grande aumento do preço do vinho, responsável pela alteração de hábitos de consumo. Nos primeiros sete meses o crescimento foi de 12,4%, prevendo-se para os cinco meses restantes um acréscimo mais acentuado em relação aos meses homólogos do ano anterior, devendo aproximar-se dos 25%, acréscimo decorrente da taxa do

imposto ter sofrido um aumento de 12\$00 para 15\$00 por litro. Assim, a receita deverá atingir os 8 milhões de contos. Não é provável uma regressão do consumo, pelo que se estima um aumento da receita na ordem dos 15%, elevando-se, conseqüentemente, a receita para 9,5 milhões de contos.

Imposto interno de consumo

47 - Tinham-se previsto, para 1989, 6 milhões de contos, mas as receitas do 1.º semestre fazem prever que em Dezembro se alcancem os 7 milhões de contos. Admitimos, assim, para 1990 um crescimento idêntico - 14% -, pelo que a receita deverá atingir os 8 milhões de contos.

Imposto de compensação

48 - O imposto de compensação evidencia no ano de 1989 uma tendência para a estagnação, devendo ficar aquém dos 10,1 milhões de contos inscritos no OE/89. Está a ser feito um estudo para se determinar as causas de tal situação, estudo que não está ainda disponível. Por isso entendemos que, prudentemente, não devemos estimar as receitas em mais de 10 milhões de contos.

Serviços aduaneiros e Guarda Fiscal - Emolumentos

49 - A regularidade da evolução das receitas desta rubrica orçamental faz prever que se atinjam os 21 milhões de contos em 1990, correspondendo a um crescimento de 5%.

Outros impostos e taxas

50 - As receitas de vários impostos integrando o capítulo 02 do mapa de receitas do Estado, assim como as taxas de serviços diversos, multas, penalidades, etc., do capítulo 03 do mesmo mapa, que na previsão para 1989 ascendem a 36,9 milhões de contos, pese embora poderem ficar ligeiramente abaixo daquele valor, justificam que se mantenha o ritmo de crescimento do ano anterior. Por prudência, considera-se que a sua evolução se deve conter dentro da banda dos 18% a 20% de crescimento, elevando, assim, a receita de 1990 para 43,5 milhões de contos.

2.4 - Principais medidas de política fiscal para 1990

51 - Realizada a reforma da tributação do consumo, por imperativo da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, iniciou o Governo em 1 de Janeiro de 1989 a aplicação da reforma fiscal na vertente da tributação do rendimento.

Neste quadro de referência, as medidas de política fiscal preconizadas para 1990 mais não traduzem que meros ajustamentos, ditados pela conveniência de melhorar o funcionamento e a gestão dos novos impostos. Merecem, todavia, especial destaque as alterações que o Governo se propõe introduzir tendo em vista o desagramento fiscal sobre o rendimento das famílias.

Importa salientar a elevação em 20% dos limites dos escalões do IRS e a actualização das deduções permitidas nesse imposto, quer aos rendimentos do trabalho dependente, caso em que o limite é elevado de 250000\$00 para 300000\$00, quer à colecta, caso em que os valores actualmente previstos de 20000\$00, 15000\$00 e 10000\$00 são elevados para 23000\$00, 17000\$00 e 12000\$00, respectivamente. Medidas igualmente determinantes para uma maior atenuação da carga fiscal são a elevação dos montantes previstos para os abatimentos à totalidade dos rendimentos líquidos dos sujeitos passivos residentes e dos limites das pensões dedutíveis pela totalidade e da dedução específica, que evoluem do seguinte modo:

(ver documento original)

Haverá que assinalar ainda o impacte em 1990 dos benefícios fiscais recentemente criados para as «contas poupança habitação» (CPH), que permitem a dedução ao rendimento colectável do valor aplicado até ao limite máximo de 240000\$00. Também para os «planos poupança reforma» (PPR) se permite a dedução ao rendimento colectável em IRS do valor aplicado até ao limite do menor dos seguintes valores: 20% do rendimento total bruto e 500000\$00.

Em sede de IRC e para além de ajustamentos pontuais, alarga-se o âmbito da previsão da norma de isenção constante do artigo 9.º, tendo em vista a inclusão de algumas pessoas colectivas que, apesar de prosseguirem relevantes fins de interesse público, não se encontravam abrangidas por aquela norma.

Estabelece-se ainda um regime que melhor atende às especificidades do sector livreiro. Assim, as provisões para depreciação de existências relativas a fundos editoriais de obras em que tenham decorrido dois anos após a data da respectiva publicação terão regras próprias de cálculo.

Em matéria de contribuição autárquica, eleva-se para 12000 contos o limite do valor tributável dos prédios ou parte dos prédios urbanos habitacionais que, quando adquiridos para residência do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, beneficiam de isenção de imposto. Na mesma linha, são ainda elevados os valores dos escalões fixados no Estatuto dos Benefícios Fiscais para efeitos de determinação do período de isenção da contribuição autárquica dos prédios ou partes de prédios urbanos habitacionais ampliados, melhorados ou adquiridos e destinados a habitação própria permanente.

A aquisição de prédio ou fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação passa, por outro lado, a beneficiar para efeitos de sisa de um regime mais favorável de isenção, cujo limite é corrigido em 20%, fixando-se agora em 6000 contos. De igual modo, as transmissões de prédios ou partes de prédios cujo valor ultrapasse os 6000 contos, mas seja inferior a 18000 contos, são beneficiados com um aumento de 20% nos escalões de valor sobre que incide a sisa.

O reforço ou aumento de capital de sociedades, quando realizado em numerário ou por incorporação de reservas de reavaliação de bens do activo imobilizado, encontra-se isento de imposto do selo. Considera-se, todavia, que a incorporação no capital social das restantes reservas constituídas possibilitará a apresentação por parte das empresas de uma imagem mais real e actualizada do seu capital social. Por isso, alarga-se o âmbito da isenção, durante o ano de 1990, a todas as incorporações, sejam de reavaliação de bens do activo imobilizado ou não.

A meta do mercado único europeu, a atingir já em 1992, impõe que sejam dados passos significativos na criação de condições favoráveis de natureza fiscal, que facilitem e incentivem a criação de grupos económicos, enquanto instrumentos do fortalecimento do tecido empresarial português. Em conformidade, prevê-se a isenção do imposto do selo devido aquando da constituição ou do aumento de capital social das sociedades gestoras de participações sociais (SGPS), sempre que as entradas dos sócios sejam em quotas ou acções, tendo em vista propiciar aos interessados um quadro fiscal que lhes permita reunir numa sociedade as suas participações sociais, em ordem à sua gestão centralizada e especializada.

As transferências de verbas que a Nunciatura Apostólica recebe das Pontifícias Obras Missionárias Portuguesas e remete a favor da Santa Sé estão sujeitas a imposto do selo à taxa de 9(por mil), conforme previsto no artigo 120.º-A da tabela geral. Este regime afigura-se dificilmente conciliável com o espírito da concordata celebrada com a Santa Sé, no quadro do papel desde sempre desempenhado no desenvolvimento espiritual dos povos de todo o mundo, pela sua posterior distribuição a favor das igrejas missionárias mais carecidas. A realidade descrita constitui assim razão justificativa bastante para que se proceda à sua isenção.

A consagração da isenção do imposto do selo incidente sobre a constituição das sociedades de capitais e sobre os títulos de dívida pública emitidos por Estados membros da CEE assenta na necessidade de harmonizar a nossa lei fiscal com a Directiva n.º [69/335/CEE](#), de 17 de Julho de 1969, com a redacção dada pelas Directivas n.ºs [74/553/CEE](#), de 7 de Novembro, e [85/303/CEE](#), de 10 de Junho, relativa aos impostos indirectos que incidem sobre as reuniões de capitais.

Ainda no domínio do imposto do selo, isentam-se os seguros-caução, as comissões decorrentes de garantias bancárias e sobre fianças, constituídas para garantir direitos alfandegários resultantes da importação de mercadorias sob regimes suspensivos, tendo em vista desagregar fiscalmente tais operações, cujo destino é, sem excepção, a posterior saída, seja dos mesmos bens, seja de produtos compensadores, mas sempre sob controlo aduaneiro.

No IVA são dados mais alguns passos no sentido da adopção plena do sistema comunitário nos termos acordados no Tratado de Adesão. Paralelamente, solicita-se autorização legislativa para introduzir pequenas mas significativas alterações na técnica do imposto que a experiência tem vindo a aconselhar.

Em Portugal, tem vindo a subir extraordinariamente o consumo de cerveja per capita nos últimos anos. Os dados disponíveis para o corrente ano indicam uma subida de pelo menos 12%. Ao mesmo tempo, tem vindo a subir o preço do vinho comum, com aumentos da ordem dos 50% a 80%. Ora, o imposto sobre a cerveja funciona tradicionalmente como amortecedor da tendência da alteração dos hábitos de consumo, justificando-se, pois, um aumento da taxa do imposto sobre a cerveja de 15\$00 para 18\$00 por litro.

Prevê-se na proposta de lei a introdução de alterações ao regime fiscal dos tabacos. A alteração é idêntica à prevista em anos anteriores e visa impedir a degradação do peso percentual do elemento específico na fiscalidade total, prevenindo-se assim a eventual evolução dos preços. A taxa de crescimento é superior à da inflação previsível para dilatar a margem de manobra do Governo num produto em que os aumentos de preços têm sido superiores às taxas de inflação, acompanhando, assim, a tendência comunitária para um aumento do peso do elemento específico na estrutura dos preços e os programas antitabágicos.

No regime aduaneiro, e em conformidade com as obrigações que Portugal assumiu no Acto anexo ao Tratado de Adesão às Comunidades Europeias, importa prever a possibilidade de modificação dos direitos aplicáveis a países terceiros, numa perspectiva de aproximação gradual aos direitos constantes da Pauta Aduaneira Comum e da Pauta Unificada CECA e ainda a alteração de normativos referentes à nomenclatura e às disposições preliminares.

Relativamente ao imposto sobre o café, tendo presente que as quebras dos preços internacionais do produto não têm tido reflexos no consumidor final, como seria lógico acontecer, impõe-se a manutenção em aberto da possibilidade de actualização da respectiva taxa, se as circunstâncias do mercado a tal aconselharem.

Finalmente, a adesão de Portugal às Comunidades Europeias exige que se introduza no direito interno, pela via legislativa, muita da regulamentação comunitária, tal como a relativa às franquias aduaneiras a aplicar aos objectos contidos na bagagem do pessoal dos meios de transporte utilizados no tráfico internacional. Trata-se de uma matéria particularmente sentida pelos cidadãos comunitários na perspectiva da abolição das fronteiras fiscais e da sua liberdade de circulação.

Na impossibilidade prática de se poder negociar acordos sobre a dupla tributação com os países de expressão oficial portuguesa, impõe-se a salvaguarda dos interesses de empresas portuguesas estabelecidas naqueles países, mas com sede ou direcção efectiva em Portugal, no sentido de evitar a dupla tributação no domínio do IRS e do IRC. Ao solicitar-se autorização legislativa com a finalidade apontada, visa-se atingir um importante objectivo, que torna viável a presença de empresas portuguesas nos referidos países sem o ónus da dupla tributação.

Com o pedido de autorização legislativa relativo a reembolsos e restituições, tem o Governo em vista promover uma maior celeridade e simplificação nas operações de reembolso ou restituição de impostos em consequência da sua anulação por reclamações ou impugnações ou ainda da aplicação das convenções para evitar a dupla tributação celebradas entre Portugal e diversos países, pondo assim termo às reclamações que vêm sendo apresentadas pelos interessados em virtude da morosidade dessas restituições, resultante de, no sistema actual, as verbas necessárias a esses reembolsos estarem dependentes de inscrição no orçamento da Direcção-Geral das Contribuições e Impostos. Releve-se ainda que a realidade descrita inviabiliza mesmo a últimação dos processos de reembolso ou restituição, dando causa justificativa ao crescendo de reclamações, aliás justas, e a que é preciso responder de uma vez por todas.

2.5 - Benefícios fiscais e seu impacte sobre a receita

52 - À semelhança do que temos sublinhado em anos anteriores, a estimativa da despesa fiscal inerente aos benefícios fiscais consagrados na lei não é mais do que uma estimativa.

Em termos de futuro, é possível afirmar que as acções de modernização e de informatização da administração fiscal que se vêm levando a cabo permitirão dispor, de forma gradativa e em horizonte temporal curto, do conjunto de informações estatísticas necessárias a um cálculo mais exacto do custo dos desagravamentos fiscais. Tal decorrerá como subproduto importante do processo administrativo de liquidação e cobrança dos novos impostos sobre o rendimento, permitindo assim satisfazer as necessidades sentidas tanto pelas analistas e estudiosos fiscais como pelos gestores da própria administração fiscal.

Milhões de contos

IRC/Contribuição industrial ... 17

Crédito fiscal por investimento, duplo crédito fiscal por investimento, zonas francas, lucros reinvestidos e outras deduções ao lucro tributável.

Reduções de taxa e isenções temporárias (hotelaria, turismo, CCAM, SCR, SDR, SFE, SGII, FP, FPR, etc.)

Isenções definitivas (algumas cooperativas, instituições de segurança social, previdência, particulares de solidariedade social, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, etc.).

IRS/Imposto profissional/complementar ... 2

Pessoal das missões diplomáticas e consulares e das organizações internacionais, empreiteiros e arrematantes de obras e trabalhos das infra-estruturas comuns NATO, deficientes, propriedade artística e literária, etc.

IRC/IRS/Imposto de capitais ... 8

Juros de empréstimos provenientes do estrangeiro (EPs), juros de obrigações emitidas até 1 de Janeiro de 1989.

Contribuição autárquica/predial ... 4

Prédios construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos destinados a habitação, casas de renda condicionada, prédios integrados em empreendimentos a que tenha sido atribuída utilidade turística, instituições de segurança social, instituições particulares de solidariedade social, zonas francas, emigrantes, famílias de baixos níveis de rendimento, etc.

Sisa ... 13

Aquisição de prédios para habitação, aquisição de bens pelas instituições de crédito para realização de créditos, jovens agricultores, emigrantes, etc.

Imposto automóvel ... 5

Isenção ou redução de taxa para táxis, emigrantes, diplomatas, corporações de bombeiros, directiva do Conselho (n.º [83/183/CEE](#)), etc.

Total das despesas fiscais ... 49

2.6 - As despesas orçamentais

53 - O Orçamento para 1990 é o primeiro a ser apresentado nos moldes consagrados pela actual Constituição, que estabelece a obrigatoriedade de a Assembleia da República aprovar os orçamentos dos serviços e fundos autónomos, que, deste modo, farão pela primeira vez parte integrante do Orçamento do Estado, cumprindo assim a regra da unidade orçamental.

Para além disto, a Constituição aponta para a possibilidade de o Governo vir a gerir o Orçamento por programas, contemplando assim o princípio de uma maior flexibilidade, essencial a uma gestão orçamental moderna e a única compatível com uma eficiente utilização de recursos; esta flexibilização já tem vindo a ser gradualmente introduzida na preparação e execução do Orçamento do Estado.

O orçamento das despesas para 1990 preenche simultaneamente os objectivos de dotar de recursos bastantes as áreas prioritárias de acção do Governo e o de reduzir o peso do défice orçamental no PIB, sem agravamento da carga fiscal.

Por outro lado, a preocupação de contenção da despesa, que não pôde deixar de estar presente na elaboração deste Orçamento, é acautelada pela manutenção do princípio da «gestão flexível», cuja experiência em 1989 se revelou extremamente positiva.

O Orçamento para 1990 apresenta um aumento das despesas de 688,1 milhões de contos (+26,4%) em relação às do Orçamento inicial de 1989, explicado pelo acréscimo verificado nas despesas com elevada rigidez e dos sectores considerados prioritários.

Com efeito, essa variação justifica-se, para além do acréscimo com os juros e amortizações da dívida pública de cerca de 302 milhões de contos, essencialmente pelo seguinte:

Milhões de contos

Educação ... +66

Saúde ... +47,5

PIDDAC ... +44,5

Reforma fiscal ... +12

Justiça e segurança interna ... +11,8

Contribuição financeira para a CEE ... +6,5

Transferências para as autarquias locais ... +20,5

Transferências para as regiões autónomas ... +2,2

Transferência para a Segurança Social ... +6,2

Novo sistema retributivo ... +50

Pensões e reformas ... +8

A restante despesa cresce, no total, apenas 4,1%, o que reflecte um nítido esforço de contenção e rigor das despesas públicas.

a) Classificação orgânica

54 - O Orçamento de 1990 contempla o aperfeiçoamento do processo já iniciado em 1987 no sentido de ir agrupando o conjunto de actividades que concorrem para um mesmo programa. Deste modo, perde importância relativa a identificação do capítulo com a unidade orgânica «direcção-geral», em favor da maior coerência na realização das despesas que se insiram em grandes programas sectoriais, conforme dispõe a parte final do n.º 4 do artigo 108.º da Constituição.

É mais um passo para a elaboração do Orçamento por programas inserido no processo de reforma orçamental em curso.

Apresenta-se, em seguida, um desdobramento que mostra as despesas orçamentais na perspectiva orgânica e na óptica das prioridades estabelecidas pelo Governo.

Encargos Gerais da Nação

55 - O acréscimo de 26,8% verificado na despesa deve-se, em parte, às maiores transferências para as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, 7 e 8,7 milhões de contos, respectivamente, como suporte dos custos de insularidade e, no que se refere à primeira, como contribuição para o respectivo equilíbrio financeiro nos termos acordados, que constam do artigo 6.º da proposta de lei do OE/90.

Há também a registar os crescimentos verificados na área da cultura com o objectivo do seu fomento nos diversos ramos que a compõem. De referir que, com este Orçamento, a Secretaria de Estado da Cultura propõe desenvolver as actividades relativas à defesa do património cultural, ao funcionamento de diversos museus e palácios e ao apoio à actividade teatral. Note-se que a Comissão Nacional para os Descobrimentos verá acrescidos os seus recursos pela afectação do produto da emissão de moeda comemorativa.

A transição do Museu de Etnologia, integrado no Instituto de Investigação Científica Tropical, organismo tutelado pelo Ministério da Educação, constitui outro factor justificativo do crescimento verificado.

Na área dos serviços tutelados pelo Ministro da Juventude, o acréscimo de 13% na despesa traduz o crescente apoio do Governo a este sector.

Classificação por ministérios

(ver documento original)

Ministério da Defesa Nacional

56 - O orçamento do Ministério da Defesa Nacional cresce apenas cerca de 9%, justificável pela evolução dos encargos com a Lei de Programação Militar, que em 1990 serão de 22 milhões de contos, incluindo uma verba de 2,4 milhões de contos para a reestruturação das indústrias de defesa.

Ministério da Administração Interna

57 - A segurança interna foi considerada uma das áreas prioritárias no Orçamento de 1990. Assim, a atribuição de 64,1 milhões de contos, incluindo o PIDDAC, a este Ministério contempla a continuação do desenvolvimento das actividades do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o reforço dos meios das forças de segurança. A criação de novas esquadras policiais e a modernização dos equipamentos envolvidos constituem uma forma de garantir uma maior operacionalidade das mesmas na protecção e defesa dos cidadãos. Refira-se ainda que 1990 será o primeiro ano completo de aplicação do Estatuto Social do Bombeiro, cuja regulamentação foi aprovada pelo Governo no ano transacto.

Ministério da Justiça

58 - O crescimento das despesas do Ministério da Justiça com contrapartida nas receitas do OE e na dos cofres geridos pelo Gabinete de Gestão Financeira visa dar um significativo impulso na melhoria das infra-estruturas judiciais e prisionais e reforçar a prevenção e investigação criminal.

De salientar que este Orçamento propõe uma forte actividade no domínio da informatização dos tribunais.

Na luta contra a droga, promover-se-á a reestruturação do Gabinete de Planeamento e do Combate à Droga, com transição dos serviços curativos para a área do Ministério da Saúde, e o desenvolvimento das acções preventivas e repressivas de combate ao seu uso e traficância.

Ministério dos Negócios Estrangeiros

59 - O aumento das despesas globais previstas, que atingem o montante de 21,3 milhões de contos, destina-se ao melhoramento das representações diplomáticas e consulares, à modernização do sistema de circulação e tratamento da informação, ao desenvolvimento das acções de cooperação com os países africanos de expressão oficial portuguesa e ao incremento do apoio à emigração e às comunidades portuguesas.

De salientar ainda o esforço a desenvolver no âmbito da preparação da presidência portuguesa das Comunidades, para o que foi institucionalizado o Secretariado para a Europa/1992.

Ministério do Planeamento e da Administração do Território

60 - O montante da despesa deste Ministério - 173,3 milhões de contos - é essencialmente determinado pelo montante de transferências e apoios para as autarquias locais, que, para o ano de 1990, é de 130,1

milhões de contos, dos quais sobressaem 128,4 milhões de contos para o Fundo de Equilíbrio Financeiro, sendo o remanescente para apoios à construção de sedes das juntas de freguesia, para auxílio financeiro e para a cooperação técnica e financeira, sem descurar as assembleias distritais.

Ao nível das actividades do Ministério, salientam-se as derivadas da produção estatística, da acção inspectiva às autarquias, do desenvolvimento do sistema integrado dos recursos hídricos, das medidas tendentes à defesa do meio ambiente e do desenvolvimento da actividade coordenadora nas áreas da ciência e tecnologia. O crescimento desta última engloba a integração do Instituto de Investigação Científica Tropical, oriundo do Ministério da Educação. Por outro lado, haverá que registar o novo regime de autonomia financeira concedida ao INE, a título muito excepcional e justificado pela nova Lei do Sistema Estatístico Nacional, aprovada pela Assembleia da República. Registem-se os acrescidos recursos para apoio aos planos directores municipais, para o combate à poluição atmosférica, sonora e industrial e para os apoios aos laboratórios e projectos científicos nacionais.

Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação

61 - Do orçamento do MAPA - 44,1 milhões de contos - merecem especial destaque as despesas que suportam as actividades de produção e fomento florestal e as tarefas derivadas do apoio e extensão rural no âmbito das direcções regionais de agricultura, bem como o melhoramento animal e o apoio laboratorial no sector da pecuária.

Ministério da Indústria e Energia

62 - O crescimento da despesa deste Ministério em cerca de 24%, incluindo o PIDDAC, traduz o esforço em acções de modernização da indústria portuguesa, para o que é «peça chave» o PEDIP. Dos 21,8 milhões de contos atribuídos a este sector, 16,5 milhões de contos inserem-se na área do PIDDAC, conforme consta do documento GOPs 1990.

Ministério do Emprego e da Segurança Social

63 - O aumento da despesa prevista para o Ministério é o reflexo das maiores transferências para a Segurança Social - 53,6 milhões de contos - destinadas ao financiamento dos défices dos regimes não contributivos ou pouco contributivos e ainda a suportar os encargos com o défice dos regimes dos ferroviários (ver capítulo específico sobre segurança social). Quanto às despesas de funcionamento do Ministério, elas reflectem a política de racionalização de meios ao seu dispor.

Ministério da Educação

64 - A melhoria do sistema educativo, envolvendo recursos humanos e meios técnicos, é o objectivo fundamental a atingir com o reforço dos montantes destinados ao sector da educação, que em 1990 atingem 389,8 milhões de contos, assim se assumindo como uma das primeiras prioridades orçamentais. Este valor representa um acréscimo global de 24,4% relativamente ao Orçamento inicial de 1989. No que respeita às despesas de funcionamento, assiste-se a um crescimento de 15,4%, mesmo comparando com os valores constantes de uma estimativa de execução em 1989, de 295 milhões de contos.

A melhoria do sistema educativo traduzir-se-á, nomeadamente, na construção e apetrechamento de novas escolas dos ensinos pré-primário, básico, secundário e politécnico e no reapetrechamento de algumas já existentes, na implementação da autonomia universitária, num maior apoio à acção social escolar (combate ao insucesso escolar) e ao ensino particular e cooperativo, como complemento da rede oficial de ensino.

Das acções a empreender pelo Ministério da Educação, verifica-se que a despesa com a educação crescerá em 21,7%, com a investigação em 5,1% e com o desporto em 10,3%. No campo da educação, o maior incremento registar-se-á nos ensinos pré-primário e primário, com um acréscimo de 31,4%, para o que concorrem as centenas de creches e jardins-de-infância abertos nestes últimos três anos.

Ministério da Saúde

65 - O aumento das despesas globais do Ministério deve-se fundamentalmente ao acréscimo do montante das transferências para o Serviço Nacional de Saúde, que em 1990 ascenderá a 275 milhões de contos, e à integração de serviços actualmente dependentes dos Ministérios da Educação (serviço de orientação, coordenação e fiscalização dos serviços de enfermagem), da Justiça (Centro de Estudos e Profilaxia da Droga) e do Comércio e Turismo (Laboratório de Farmácia da ex-Comissão Reguladora de Produtos Químicos e Farmacêuticos). Do valor atribuído à saúde, deverão salientar-se 11,8 milhões de contos do PIDDAC, que permitirão executar o programa de segurança e modernização dos equipamentos hospitalares e a construção de novas unidades.

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

66 - As despesas deste Ministério atingem 98,5 milhões de contos, dos quais cerca de 78 milhões de contos se destinam a acções no âmbito do PIDDAC.

De destacar a transferência para a Junta Autónoma de Estradas de 2,9 milhões de contos, bem como as despesas destinadas a suportar o subsídio de renda de casa, a melhorar o sistema de vigilância meteorológica, a comparticipar na automatização e supressão de passagens de nível e a salvaguardar e revitalizar os imóveis classificados.

Ministério do Comércio e Turismo

67 - O montante da despesa deste Ministério é determinado pelas transferências para o ICEP, que prosseguirá com a mudança estrutural das suas actividades de promoção da exportação nacional e de absorção das competências anteriormente atribuídas ao ex-Instituto do Investimento Estrangeiro. De referir ainda as que se destinam ao Instituto Nacional de Promoção Turística e à Direcção-Geral do Turismo. De registar uma alteração sensível nas despesas, todas com integral compensação em receitas próprias, a realizar pela Inspeção-Geral de Jogos, a nível da aquisição de equipamento de informática e na actividade fiscalizadora de novas salas de jogos, e ainda a intensificação da actividade de fiscalização e combate das acções contra a economia e a saúde pública.

PIDDAC

68 - O Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) continuará a constituir um importante instrumento de modernização das infra-estruturas, de apoio ao investimento produtivo e em capital humano, a par da maximização dos fluxos financeiros provenientes dos fundos estruturais comunitários.

A dotação global fixada no capítulo 50 «Investimentos do Plano» do Orçamento para 1990 ascende a 215,8 milhões de contos, destinando-se 191,6 milhões de contos (89%) a despesas de capital e 24,2 milhões de contos (11%) a despesas correntes. Esta dotação representa o acréscimo mais significativo dos últimos anos (+26% relativamente à dotação equivalente para 1989).

As transferências para a administração local, através da celebração de contratos-programa e de acordos de colaboração com a administração central, ascendem a cerca de 10 milhões de contos.

O apoio ao sector privado produtivo a suportar pelo PIDDAC rondará os 35 milhões de contos, destinando-se fundamentalmente aos sectores agrícola e das pescas (+21%) e à indústria e turismo (+20%), para além do novo sistema de incentivos ao comércio e do apoio à investigação e ciência (8 milhões de contos).

As intervenções regionais totalizam cerca de 13 milhões de contos, representando 6% da dotação global.

No domínio das infra-estruturas, continuam a destacar-se as rodoviárias, ferroviárias e portuárias e os equipamentos educativos e de saúde.

As infra-estruturas ferroviárias sofreram um acréscimo muito significativo, assumindo o Estado, pela primeira vez, à semelhança do que acontece noutros países comunitários, o financiamento das infra-estruturas de longa duração.

Em 1990 os reembolsos do FEDER que constituirão receita do Orçamento do Estado deverão rondar os 37,5 milhões de contos (incluindo dotação que desliza de 1989).

QUADRO XIV

Distribuição do PIDDAC/90 por ministérios

(ver documento original)

Ministério das Finanças

69 - Para analisar o significado da evolução da despesa global do Ministério das Finanças haverá que distinguir o montante da despesa respeitante ao seu funcionamento do relativo a «despesas gerais de administração», que envolve realidades muito diversas.

De entre estas, destaca-se o serviço da dívida pública, que para 1990 ascenderá a 1224,4 milhões de contos, das com juros de cerca de 736 milhões de contos (+24%), e amortizações e outros encargos da dívida com 488,6 milhões de contos.

Também a orçamentação do capítulo «Despesas excepcionais» (473,7 milhões de contos) envolve uma variedade de encargos, destacando-se os de bonificações de juros (43,5 milhões de contos), de subsídios a empresas públicas (38,7 milhões de contos), de contribuição financeira para a CEE (64 milhões de contos), as receitas consignadas ao FRDP (158 milhões de contos) e activos financeiros (61,2 milhões de contos).

Além destas, o Ministério das Finanças ainda inclui as despesas com pensões e reformas (incluindo as reservas da GNR, PSP e GF) (71 milhões de contos), com a assistência na doença aos funcionários e agentes da Administração Pública (20,1 milhões de contos) e a dotação provisional.

Esta última rubrica, destinada a cobrir encargos imprevistos ou de difícil calculatória, é de valor nominal praticamente idêntico ao do ano anterior, ou seja, representa uma percentagem muito inferior à despesa total, o que reflecte o realismo e a transparência da orçamentação efectuada nas diferentes dotações da despesa. No entanto, esta rubrica apresenta-se acrescida pela inscrição de 60 milhões de contos para fazer face ao novo sistema retributivo da função pública (NSR).

As despesas de funcionamento do Ministério crescem em termos nominais apenas 9%. No entanto, importa salientar que o único incremento que se verifica na despesa do Ministério das Finanças tem a ver com as reformas estruturais que passam por este Ministério. Trata-se da reforma fiscal (abrangendo a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, a Direcção-Geral das Alfândegas e a Guarda Fiscal) e também da reforma da contabilidade pública e do Tribunal de Contas (abrangendo o Tribunal de Contas, a Direcção-Geral da Contabilidade Pública e a Inspeção-Geral de Finanças). A reforma fiscal, com 52,2 milhões de contos, é uma das principais prioridades do Governo e visa não só prosseguir o programa de informatização e modernização fiscal como também o incremento da fiscalização tributária.

A reforma do Tribunal de Contas, cuja lei entrará em vigor em 1 de Janeiro de 1990, tem implicações na redução dos processos de «visto» e conseqüente perda de receita própria e a da contabilidade pública requererá a formação de pessoal qualificado e o reforço da informática em todos os serviços públicos.

b) Classificação funcional

70 - A análise das despesas numa perspectiva orgânica já reflecte em grande parte as funções a que se destinam. No entanto, é necessário fazer alguns ajustamentos para a completar e aperfeiçoar e especialmente dar mais relevo aos aspectos que melhor visualizam as efectivas funções realizadas pelo Estado.

Foi com esse objectivo que se elaborou o quadro e o gráfico da figura 17, que se seguem.

FIGURA 17

(ver documento original)

Da sua leitura sobressai que a principal acção do Estado se situa no âmbito social, com evidente destaque para a educação e a saúde. Com efeito, apesar do peso dos juros da dívida pública, elas representam mais de um terço da despesa total. Se excluíssemos os juros, essa percentagem seria de 47%.

A função económica do Estado representa 11% da despesa pública, contra 10% no ano anterior, o que é explicável pelas vultosas verbas comunitárias que estão a ser canalizadas para os domínios agrícola e dos transportes.

QUADRO XV

Despesas do Orçamento do Estado de 1990

(ver documento original)

c) Classificação económica

71 - Na análise das despesas numa perspectiva económica há a referir as transferências, quer correntes, quer de capital. O aumento das primeiras é em parte explicado pela implementação da autonomia universitária, que determinou que as despesas referentes ao ensino superior universitário viessem a ser classificadas em 1990 como transferências, o que não acontecia em 1989. Por seu turno, as transferências de capital reflectem as despesas do PIDDAC, fundamentalmente canalizadas por organismos com autonomia, não tendo, portanto, significado o decréscimo verificado na aquisição de bens de capital.

FIGURA 18

(ver documento original)

Tal como se apresenta no quadro seguinte e se ilustra na figura 18, os encargos com o novo sistema retributivo da função pública - 60 milhões de contos - estão orçamentados em «Outras despesas correntes», destinando-se na sua totalidade à rubrica «Pessoal», pelo que o acréscimo desta dotação poderá vir a cifrar-se em 22%

QUADRO XVI

Classificação económica

(Inclui despesas do PIDDAC)

(ver documento original)

2.7 - Relações financeiras com as regiões autónomas

72 - Os Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são, por sistema, destinatários de uma multiplicidade de transferências de recursos financeiros com origem em diversos entes públicos e relevando dos mais variados domínios.

O conhecimento do valor global desse conjunto de fluxos financeiros é, naturalmente, um dado importante, em especial na perspectiva do combate às assimetrias regionais que ainda se verificam. O quadro XVII ensaia a quantificação sistematizada das transferências em causa, mostrando o seu valor no período de 1985-1990.

De harmonia com os valores deste quadro, é patente que as transferências para as regiões autónomas, globalmente consideradas, têm crescido, ao longo do período focado, a uma taxa média anual a rondar os 20%, mantendo, assim, a sua importância em relação ao PIB, a despeito do extraordinário crescimento deste.

Do conjunto das transferências vertentes - cujo total ascenderá, em 1990, a perto de 90 milhões de contos - a parcela preponderante é composta pelas receitas fiscais e pelas transferências do OE (ambas directamente canalizadas para os governos regionais), que representa mais de 80% do total.

Para além destas verbas, assumem ainda particular significado as transferências para as autarquias locais das regiões e as que se destinam a colmatar anualmente as necessidades de financiamento das componentes regionais do orçamento da Segurança Social.

QUADRO XVII

Transferências para os Governos Regionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

(ver documento original)

De destacar, por fim, que as duas regiões autónomas denotam, ao longo de todos os anos considerados, uma paridade quanto à ordem de grandeza do valor global das transferências de que beneficiam, não obstante os seus parâmetros sócio-económicos apresentarem, nalguns casos, diferenças assinaláveis

2.8 - Fluxos financeiros entre Portugal e a CEE

73 - O País estabelece todos os anos, com as Comunidades Europeias, uma densa teia de fluxos financeiros, cujo saldo importa apurar, para que se possa efectuar periodicamente o cômputo das consequências, no plano financeiro, da nossa adesão à CEE. A dimensão actual desses fluxos consta do quadro XVIII, que permite, aliás confrontar a respectiva evolução no triénio 1988-1990.

Relativamente às estimativas para 1989, é conveniente referir que, no que respeita aos recursos próprios e às restrições, as verbas obtidas têm por base os valores realizados no período de Janeiro a Setembro desse ano, o que lhes confere uma boa margem de segurança.

De salientar, igualmente, que nas restituições está incluído o montante de 7,6 milhões de contos, que corresponde a determinadas entregas respeitantes a pagamentos resultantes do exercício de 1988 (realizados no quadro do Acordo Intergovernamental e da correcção concedida ao Reino Unido).

QUADRO XVIII

Fluxos financeiros entre Portugal e a CEE

(ver documento original)

Neste contexto, o saldo previsto para 1989 (da ordem dos 125 milhões de contos) é francamente superior ao montante inicialmente previsto (cerca de 105 milhões de contos). Na verdade, a realização no fim do 1.º semestre indicava já um saldo positivo de 61 milhões de contos, superior em cerca de 15 milhões de contos à realização do período homólogo de 1988.

Para esta evolução positiva do saldo acumulado contribuíram principalmente os seguintes factores:

Aumento significativo das transferências do FEOGA-Orientação (mais cerca de 8 milhões de contos);

Entradas da contribuição da CEE para o PEDIP relativa a vários programas (aumento superior a 5 milhões de contos);

Restituições, reportadas ao ano anterior, a título dos pagamentos nos termos do Acordo Intergovernamental de 1988 e da contribuição portuguesa correspondente à correcção concedida ao Reino Unido (mais cerca de 8 milhões de contos).

No que respeita às previsões estabelecidas para 1990, cabe referir que os valores apresentados para os recursos próprios e para as restituições resultam dos montantes considerados no projecto de orçamento comunitário. Trata-se, pois, de valores preliminares, já que, como é sabido, o processo orçamental nas Comunidades só estará concluído em Dezembro.

No tocante ao PEDIP, indica-se o valor correspondente à dotação de pagamentos inscrita no OE/90. Relativamente aos fundos estruturais, as previsões representam níveis que será possível atingir em face das dotações de pagamentos previstas no projecto do orçamento geral das Comunidades Europeias.

74 - No contexto que se acaba de expor, ressalta do quadro em apreço que o saldo global resultante do complexo de fluxos financeiros entre Portugal e a CEE tem vindo a apresentar valores gradualmente crescentes, prevendo-se que ultrapasse, em 1990, a cifra dos 150 milhões de contos.

Ora, das verbas respeitantes aos fluxos financeiros em análise, uma parte significativa é veiculada no quadro orçamental, relevando, pois, para a dimensão do défice apresentado pelo OE. Afigurando-se importante isolar estas quantias, mostram-se no quadro XIX os valores dos fluxos relativos ao orçamento comunitário com incidência directa nas despesas e receitas do OE.

QUADRO XIX

Fluxos financeiros entre Portugal e a CEE com incidência directa no OE

(ver documento original)

De assinalar que, ao saldo indicado, há a acrescentar a verba relativa à participação de Portugal no 6.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Dada a sua evolução irregular, têm-se feito insistências para obter o valor para 1990 a tempo da inclusão na proposta de orçamento, sem êxito, porém. Refira-se que, em 1989, a contribuição portuguesa foi fixada em cerca de 1,3 milhões de contos, mas o valor deverá ser sensivelmente mais baixo no próximo ano.

Têm ainda expressão orçamental, se bem que com valores iguais na receita e na despesa, os fluxos respeitantes às cobranças dos recursos próprios tradicionais (líquidos dos encargos de cobrança) e a certas transferências provenientes dos fundos estruturais, nomeadamente do FEDER, abrangidas no PIDDAC.

As previsões dos recursos próprios tradicionais para 1990 são, entretanto, as seguintes:

Milhares de contos

Direitos aduaneiros ... 21100

Direitos niveladores agrícolas ... 8600

Quotizações sobre o açúcar ... 16

Quanto às transferências provenientes dos fundos estruturais, estima-se que o «valor provável» dos recursos do FEDER destinados à administração central seja da ordem dos 37,5 milhões de contos.

Num cômputo global, verifica-se que, em 1990, a incidência líquida destes fluxos financeiros no OE possui um valor negativo da ordem dos 43 milhões de contos, substancialmente superior, portanto, ao que se estima vir a registar-se em 1989, cerca de 20 milhões de contos.

3 - O orçamento dos restantes subsectores do SPA para 1990

3.1- O orçamento dos fundos e serviços autónomos para 1990

75 - Nos termos do quadro IV, o subsector dos fundos e serviços autónomos (FSA) contribuirá para as necessidades de financiamento do SPA, em 1989, num montante de 15 milhões de contos, contra os 25 milhões inicialmente orçamentados, o que revela uma sensível melhoria da situação relativamente ao ano anterior.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/89, de 14 de Março, não será alheia à referida melhoria, na medida em que veio instituir - como de há muito se impunha - um sistema de controlo global ao desempenho financeiro dos FSA.

Este controlo consiste, fundamentalmente, na fixação aos maiores FSA (aqueles que têm uma despesa superior a 1 milhão de contos) de um limite superior para o seu financiamento adicional líquido (FAL), bem como na obrigatoriedade de elaboração de uma conta patrimonial, por forma a evidenciar a evolução dos recursos de que dispõe cada organismo.

No que respeita à fixação do FAL, a implantação deste controlo foi concretizada, ao longo de 1989, para a esmagadora maioria dos FSA, com bons resultados. Apenas nalguns casos isolados esse objectivo não foi conseguido em tempo útil, pelo que é lícito esperar que, em 1990, o sistema funcione já em pleno.

No tocante à necessidade de elaboração de uma conta patrimonial com periodicidade anual, verificou-se que muitos dos FSA manifestam sérias dificuldades - radicadas, em boa medida, no foro técnico-contabilístico, se bem que não deixem de apontar também para práticas arreigadas e pouco consentâneas com uma gestão exigente nesta matéria. Espera-se, contudo, uma melhoria gradual da situação.

Os orçamentos para 1990 dos FSA apontam para um volume de necessidades de financiamento da ordem dos 30 milhões de contos, depois das transferências do OE (v. quadro III). O acréscimo destas necessidades face à execução prevista para 1989 decorre, fundamentalmente, da prática ainda habitual de orçamentação de um volume de despesas que assegure a absorção dos saldos de gerências anteriores (em 1990, cerca de 33 milhões de contos).

No entanto será de esperar que o saldo de execução venha a revelar-se tendencialmente nulo, devido quer à eliminação dos efeitos da orçamentação de saldos de gerências anteriores quer à prossecução do objectivo de um FAL global nulo para o subsector dos FSA.

Cabe salientar, entretanto, que a comparação dos números respeitantes ao subsector dos FSA para os diferentes anos não deve alhear-se de um pormenor importante: a mutação do próprio universo em causa. Assim, por exemplo, os valores para 1990, contrariamente ao que acontecia em anos anteriores, incluem as verbas respeitantes às universidades e ao INE, dada a mudança de estatuto deste organismo, operada no decurso de 1989.

Neste contexto, é de assinalar que os elementos disponíveis mostram um reforço significativo do investimento neste subsector: prevê-se, com efeito, para 1990, que o investimento, no âmbito dos FSA, tenha um aumento de cerca de 22% em relação ao ano anterior.

3.2 - O orçamento da administração local para 1990

76 - No domínio da administração local continua a registar-se uma preocupante insuficiência quanto ao fornecimento, em tempo oportuno, dos elementos respeitantes ao seu desempenho económico-financeiro. Assim, a exemplo do que tem acontecido em anos anteriores, os números disponíveis constituem estimativas da responsabilidade do GAFEEP do Ministério das Finanças.

Nestas circunstâncias, necessariamente redutoras, prevê-se, de harmonia com os elementos do quadro III, que a administração local apresente, em 1990, uma capacidade de financiamento da ordem dos 20 milhões de contos, o que representa um acréscimo de cerca de 8% em relação ao ano anterior.

A capacidade de financiamento que este subsector do SPA tem vindo a demonstrar, de alguns anos a esta parte, está associada, preponderantemente, ao elevado volume de recursos que para ele são canalizados nos termos da Lei das Finanças Locais.

De realçar, aliás, que o referido aumento da capacidade de financiamento é concomitante com um significativo incremento do investimento das autarquias locais, que se prevê venha a ultrapassar em 1990 o montante global de 100 milhões de contos.

Pela primeira vez, as autarquias locais afectam ao investimento uma massa de recursos superior a que é destinada às suas despesas correntes.

77 - No quadro da administração local persiste, entretanto, o problema momentoso das dívidas que muitos municípios mantêm para com a EDP. Na verdade, a despeito de alguns progressos registados nesta matéria ao longo de 1989, a situação continua a apresentar contornos que suscitam justificadas apreensões às autoridades competentes.

A problemática das dívidas dos municípios à EDP podia caracterizar-se, fundamentalmente, no início de 1989, pelo grande valor dos débitos acumulados (da ordem dos 132 milhões de contos em 31 de

Dezembro de 1988) e por uma situação muito generalizada de não pagamento dos consumos correntes de energia eléctrica nas instalações a seu cargo, tendo-se verificado, inclusivamente, situações de não pagamento, por parte de vários municípios, durante alguns anos.

Em 4 de Abril, em conexão com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/89, de 2 de Março, foi publicado o Decreto-Lei n.º 103-B/89, que visava o estabelecimento de condições tendentes à regularização das dívidas acumuladas dos municípios à EDP. Nele são definidas as condições em que essa regularização pode ser efectuada, remetendo as partes para uma negociação directa com vista à obtenção de um acordo.

Prevendo-se, contudo, a possibilidade da inexistência ou insucesso do processo negocial, foi também estabelecido um mecanismo alternativo, com vista à regularização da dívida acumulada, mediante a retenção de parte de receitas municipais (50% do acréscimo da receita da sisa verificada em 1989 relativamente ao mês homólogo de 1988 e 10% do duodécimo da participação no Fundo de Equilíbrio Financeiro).

Por outro lado, igualmente em Abril de 1989, foram desencadeadas pela EDP acções de grande rigor visando o pagamento dos consumos correntes realizados pelos municípios a partir de Janeiro de 1989, como forma de conter o inaceitável avolumar dos débitos correspondentes.

Na sequência das acções desenvolvidas, os 174 municípios devedores, responsáveis pela referida dívida de cerca de 132 milhões de contos, distribuem-se, actualmente, por três situações diferentes, a saber:

36 municípios celebraram acordos de regularização da dívida, na sequência do processo negocial normal;

84 municípios foram objecto de solicitação de accionamento do mecanismo de retenção de verbas (por ausência de resposta ou por se terem, entretanto, gorado as negociações entabuladas); com 56 destes municípios foi posteriormente celebrado acordo de regularização da dívida (tendo sido solicitada a suspensão da retenção de verba), pelo que, presentemente, estão accionados 28 municípios;

54 municípios estão em fase final de negociação (nos quais se incluem, designadamente, os que solicitaram a constituição de comissão de avaliação de débitos), perspectivando-se a celebração de mais alguns acordos, mas também, certamente, a necessidade, em alguns casos, de recurso aos mecanismos de retenção de verbas.

O valor global dos acordos celebrados na sequência da legislação publicada é aproximadamente de 6 milhões de contos, sendo ainda bastante reduzido o montante já cobrado das prestações vencidas, dada a recente data da sua celebração (valor da ordem da centena de milhar de contos). Através do mecanismo de retenção foram recebidos, entretanto, cerca de 600 milhares de contos.

Relativamente ao pagamento dos consumos correntes, se bem que com necessidade de manutenção de uma persistente acção junto dos municípios, verifica-se, presentemente, o seu pagamento regular (com exclusão, em alguns casos, dos consumos em iluminação pública, por o assunto se encontrar incluído nas negociações em curso entre a Secretaria de Estado da Energia e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses).

Em face da situação descrita, a perspectiva da sua evolução futura apresenta aspectos que justificam alguma apreensão. Na verdade, há que ter presente que as dívidas dos municípios têm uma distribuição muito heterogénea, quer quanto ao seu valor absoluto, quer quanto à importância relativa em cada orçamento municipal.

Neste contexto, um número da ordem das duas dezenas de municípios com dívidas muito elevadas, nomeadamente da área do Grande Porto, é responsável por cerca de 86% do valor total das dívidas à EDP (114 milhões de contos - v. quadro XX), verificando-se que a simples aplicação da retenção implicará a utilização de prazos que, chegando a ultrapassar a centena de anos, são totalmente incompatíveis com o programa de recuperação económico-financeiro da EDP.

Acresce, por outro lado, que os protocolos já celebrados ou cuja celebração é previsível, embora relativos a um número considerável de municípios (superior à centena), dizem respeito aos casos de menores montantes em valor absoluto ou de menor importância relativa nos orçamentos municipais, ficando, pois, por solucionar os casos que, em termos financeiros, são mais gravosos.

Para estes casos é, assim, fundamental que se encontrem soluções de financiamento que possibilitem o recebimento das dívidas por parte da EDP e que isentem a empresa de agir como instituição de crédito, papel para o qual não se encontra, obviamente, vocacionada. Só que, dados os enormes montantes das dívidas, ainda que seja possível obter prazos de financiamento muito dilatados (da ordem de grandeza de 20/30 anos), coloca-se o problema da capacidade dos municípios em causa de suportarem amortizações extremamente desproporcionadas em relação aos seus orçamentos.

Em face do exposto, considera-se necessário manter em vigor, para o ano de 1990, o mecanismo de retenção de verbas previsto no Decreto-Lei n.º 103-B/89, de 4 de Abril, já que ele permite perspectivar a solução de um número considerável de casos e, simultaneamente, manter uma certa pressão sobre o cumprimento dos protocolos de acordo celebrados.

QUADRO XX

Municípios em que a utilização do mecanismo de retenção de verbas conduziria a prazos de recuperação da dívida incomportáveis

(ver documento original)

3.3 - O orçamento da Segurança Social para 1990

78 - O quadro XXI mostra o orçamento da Segurança Social para 1990, confrontando os valores das suas rubricas principais com as homólogas do ano anterior.

A previsão das receitas correntes para o ano de 1990 é de 705,3 milhões de contos, correspondendo a um acréscimo de 23,1% relativamente ao valor inscrito no orçamento do corrente ano. Prevê-se que as contribuições atinjam o valor de 693 milhões de contos, o que reflecte o aumento da taxa de emprego, o crescimento dos níveis salariais e o reforço de recuperação das contribuições em dívida.

Nas transferências correntes, destacam-se as verbas provenientes do Orçamento do Estado, no total de 53,6 milhões de contos, que se destinam a financiar as prestações dos regimes não contributivos e ainda a suportar os encargos com o défice dos regimes especiais dos ferroviários.

Relativamente às transferências de capital, que ascendem a 62,5 milhões de contos, destaca-se o montante que se prevê receber em 1990 do Fundo Social Europeu, 60 milhões de contos, destinados a pagar projectos a iniciar em 1990 ou que provêm de anos anteriores.

O orçamento da Segurança Social encontra-se adequadamente dotado com as verbas necessárias à implementação das medidas definidas no domínio da política social e do emprego.

QUADRO XXI

Dinâmica orçamental da Segurança Social

(ver documento original)

As despesas correntes ascendem a 712,2 milhões de contos, ou seja, mais 19,3% relativamente ao ano anterior. Destacam-se as despesas com as prestações dos regimes de segurança social, no valor de 637 milhões de contos, correspondendo a um acréscimo de 18%. Esta evolução deve-se principalmente às despesas com as pensões de invalidez, velhice e sobrevivência, no montante de 500,4 milhões de contos.

As despesas com a acção social montam a 39,1 milhões de contos, representando um acréscimo de 25% relativamente à previsão de despesas do ano em curso.

As despesas de administração ascendem a 34,8 milhões de contos, representando 4,8% das despesas correntes, reflectindo basicamente a introdução do novo sistema retributivo e a informatização dos centros regionais.

Nas transferências correntes, destaca-se o financiamento das acções a desenvolver pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira no domínio do emprego, no montante de 36,2 milhões de contos, e a transferência para o FEFSS do valor líquido estimado das alienações do património imobiliário, de 10,2 milhões de contos, bem como do montante de 12 milhões de contos, correspondente a parte do saldo de 1989, nos termos do artigo 46.º da Lei n.º 114/88.

As transferências de capital ascendem a 94,3 milhões de contos, cujos suportes de financiamento provêm do Fundo Social Europeu, com 60 milhões de contos, e 33,4 milhões de contos das receitas gerais do orçamento da Segurança Social, a aplicar em acções de formação profissional e outras.

Para cobertura do défice orçamental da Segurança Social prevê-se a utilização do saldo proveniente do ano anterior, no montante de 35,9 milhões de contos, incluindo 12 milhões de contos a que se refere o artigo 46.º da Lei n.º 114/88, o que equivale a um saldo inferior ao de 1988 nesse montante.