MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Orçamento do Estado para 2006

Proposta de Relatório

Outubro • 2005

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Avª Infante D. Henrique, 1
1149-009 LISBOA
• Telefone: (+351) 21.881.6820 • Fax: (+351) 21.881.6862

http://www.min-financas.pt

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO I

1. CONSOLIDAR AGORA, PARA UM FUTURO MELHOR 1

1.1. Política Orçamental para 2006 4
Caixa 1: Reestruturação da Administração Central do Estado 6
Caixa 2: Criação da figura do Controlador Financeiro 10
Caixa 3: Medidas de redução da despesa previstas no PEC 2005-2009 Balanço de execução 12
Caixa 4: Programa de Estabilidade e Crescimento de 2005-2009 14

1.2. Política Fiscal para 2006 15
Caixa 5: Medidas de Controlo do uso de *Software* de Gestão 15
Caixa 6: Evolução da Cobrança Executiva 18
Caixa 7: A Dimensão Ambiental do Imposto Automóvel 19
Caixa 8: DGCI – Prioridades a Médio e Longo Prazo 25
Caixa 9: Entrega de Declarações por Internet 26
Caixa 10: Categoria dos Rendimentos de Pensões 28

2. ECONOMIA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS PARA 2006 33

2.1. Enquadramento Internacional 33
Caixa 11: Evolução recente do preço do petróleo 38

2.2. A Economia Portuguesa em 2005 39
2.2.1. Procura 40
2.2.2. Sectores de Actividade 42
2.2.3. Mercado de Trabalho 42
2.2.4. Salários e Produtividade 43
Caixa 12: Globalização e Competitividade 45
2.2.5. Preços 46
2.2.6. Balança de Pagamentos 47
2.2.7. Mercados Financeiros 49

2.3. Perspectivas para 2006 52

3. SITUAÇÃO E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS 55

3.1. Trajectória Orçamental em 2005 e 2006 55

3.2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2004 e 2005 e Programação Financeira para 2006 58
3.2.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa óptica de Contabilidade Nacional 58
3.2.2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa óptica de Contabilidade Pública 62
3.2.3. Orçamento por Programas 67
3.2.3.1. Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) 67
3.2.3.2. Programas de Funcionamento 71
3.2.4. Receitas e Despesas do Estado 74
3.2.4.1. Despesa do Estado 74
3.2.4.1.1. Classificação Económica 74
3.2.4.1.2. Classificação Funcional 78
3.2.4.1.3. Classificação Orgânica 80
3.2.4.2. Receita do Estado 80
3.2.4.2.1. Receitas Fiscais 80
3.2.4.2.2. Impostos Directos 81
3.2.4.2.3. Impostos Indirectos 82

3.2.4.2.4. Despesa Fiscal 84
Caixa 13: Reforma dos Benefícios Fiscais e Despesa Fiscal 84
3.2.4.2.5. Receita Não Fiscal 89
3.2.5. Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos 90
3.2.6. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local 92
3.2.7. Receitas e Despesas da Segurança Social 94
3.3. Passivos das Administrações Públicas 99
3.3.1. Financiamento do Estado 99
3.3.2. Composição e Dinâmica da Dívida Pública 104
3.4. Ajustamento entre o Défice Orçamental e a Variação da Dívida Pública 106
3.4.1. Passivos Contingentes: Avales Concedidos e Dívidas Garantidas 106
3.5. Tesouraria do Estado 110
3.6. Transferências Financeiras entre Portugal e União Europeia 114
3.7. Sector Empresarial do Estado 115
3.7.1. O SEE na Economia, Evolução Programada e Medidas de Reestruturação 116
3.7.2. Indicadores Económico-Financeiros do SEE em alguns Sectores 117
3.7.3. Transferências para o SEE 118
3.7.4. Privatizações e Sector Empresarial do Estado 119
3.8. Hospitais-Empresa 121
3.9. Parcerias Público-Privadas 122
3.9.1. Enquadramento e encargos plurianuais das Parcerias Público-Privadas 122
3.9.2. Parcerias Público-Privadas no sector da Saúde 124

4. POLÍTICAS E ORÇAMENTOS SECTORIAIS DO GOVERNO PARA 2006 127

4.1. Despesa Consolidada por Ministérios (Estado e Serviços e Fundos Autónomos) 127
4.2. Encargos Gerais do Estado 128
4.2.1. Políticas 128
4.2.2. Orçamento 133
4.3. Ministério da Administração Interna 135
4.3.1. Políticas 135
4.3.2. Orçamento 138
4.4. Ministério dos Negócios Estrangeiros 140
4.4.1. Políticas 140
4.4.2. Orçamento 143
4.5. Ministério das Finanças e da Administração Pública 145
4.5.1. Políticas 145
4.5.2. Orçamento 146
4.6. Ministério da Defesa Nacional 149
4.6.1. Políticas 149
4.6.2. Orçamento 151
4.7. Ministério da Justiça 153
4.7.1. Políticas 153
4.7.2. Orçamento 156
4.8. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional 158
4.8.1. Políticas 158
4.8.2. Orçamento 164
4.9. Ministério da Economia e da Inovação 167
4.9.1. Políticas 167

4.9.2. Orçamento 172
4.10. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas 174
4.10.1. Políticas 174
4.10.2. Orçamento 177
4.11. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações 179
4.11.1. Políticas 179
4.11.2. Orçamento 184
4.12. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social 186
4.12.1. Políticas 186
4.12.2. Orçamento 192
4.13. Ministério da Saúde 195
4.13.1. Políticas 195
4.13.2. Orçamento 201
4.14. Ministério da Educação 204
4.14.1. Políticas 204
4.14.2. Orçamento 206
4.15. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior 208
4.15.1. Políticas 208
4.15.2. Orçamento 215
4.16. Ministério da Cultura 217
4.16.1. Políticas 217
4.16.2. Orçamento 219

5. PROGRAMA PLURIANUAL DE REDUÇÃO DA DESPESA CORRENTE 223

Anexos 229

1) Correspondência entre os Saldos em Contabilidade Pública e em Contabilidade Nacional 229
2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social – 2004 229
3) Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social 229

Índice de quadros

Quadro 1.1.1. Principais Indicadores do PEC 2005-2009 (Em % do PIB) 14
Quadro 1.2.1. Medidas Legislativas Propostas no OE/2006 – Quadro Resumo 31
Quadro 2.1.1. PIB 33
Quadro 2.2.1. Despesa Nacional 40
Quadro 2.2.2. População Activa, Emprego e Desemprego 43
Quadro 2.2.3. Indicadores de Custos do Trabalho e Produtividade 44
Quadro 2.2.4. Preços 46
Quadro 2.2.5. Balança de Pagamentos 49
Quadro 2.2.6. Agregados de Crédito Bancário 50
Quadro 2.3.1. Principais Hipóteses relativas ao Enquadramento Externo 52
Quadro 2.3.2. Cenário Macroeconómico 53
Quadro 2.3.3. Comparação das Projecções 53
Quadro 3.1.1. Comparação com a trajectória prevista no PEC 55
Quadro 3.2.1. Estimativa das Administrações Públicas – 2004 (Óptica da Contabilidade Nacional) 59
Quadro 3.2.2. Estimativa das Administrações Públicas – 2005 (Óptica da Contabilidade Nacional) 60
Quadro 3.2.3. Estimativa das Administrações Públicas – 2006 (Óptica da Contabilidade Nacional) 61
Quadro 3.2.4. Estimativa das Administrações Públicas – 2004 63
Quadro 3.2.5. Estimativa das Administrações Públicas – 2005 64
Quadro 3.2.6. Orçamento das Administrações Públicas – 2006 65
Quadro 3.2.7. Orçamento da Administração Central e Segurança Social – 2006 66
Quadro 3.2.8. PIDDAC 2006 – Financiamento 68
Quadro 3.2.9. PIDDAC 2006 – Programas 69
Quadro 3.2.10. PIDDAC 2006 – Ministérios 70
Quadro 3.2.11. Funcionamento por Programas Orçamentais em 2006 72
Quadro 3.2.12. Despesa do Estado por Classificação Económica 74
Quadro 3.2.13. Despesa do Estado, por Grandes Agregados de Despesa 78

Quadro 3.2.14. Despesa do Estado segundo a Classificação Funcional 79
Quadro 3.2.15. Despesa do Estado segundo a Classificação Orgânica 80
Quadro 3.2.16. Receitas Fiscais 81
Quadro 3.2.17. Receitas do IRS 81
Quadro 3.2.18. Receitas do IRC 82
Quadro 3.2.19. Receitas do IVA 83
Quadro 3.2.20. Receitas do Selo 84
Quadro 3.2.21. Despesa Fiscal 85
Quadro 3.2.22. Evolução da despesa e da receita fiscal 85
Quadro 3.2.23. Peso da despesa fiscal na receita do imposto 86
Quadro 3.2.24. Despesa fiscal em IRS 86
Quadro 3.2.25. Despesa fiscal em IRC 87
Quadro 3.2.26. Despesa fiscal em IVA 88
Quadro 3.2.27. Despesa fiscal em ISP 88
Quadro 3.2.28. Despesa fiscal em IA 89
Quadro 3.2.29. Estimativa do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos 92
Quadro 3.2.30. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local 93
Quadro 3.2.31. Principais Receitas e Despesas da Segurança Social 96
Quadro 3.3.1. Necessidades de Financiamento do Estado 102
Quadro 3.3.2. Composição do Financiamento do Estado em 2005 102
Quadro 3.3.3. Necessidades de Financiamento do Estado em 2006 103
Quadro 3.3.4. Composição do Financiamento do Estado em 2006 104
Quadro 3.3.5. Dívida Bruta Consolidada das Administrações Públicas 104
Quadro 3.3.6. Dinâmica da Dívida das Administrações Públicas 105
Quadro 3.3.7. Estrutura da Dívida Directa do Estado . 105
Quadro 3.4.1. Ajustamento Défice – Dívida das Administrações Públicas 106
Quadro 3.4.2. Distribuição Sectorial da Responsabilidade Assumida pelo Estado por Garantias Prestadas (2000-2005) 108
Quadro 3.4.3. Distribuição por Entidades Beneficiárias da Responsabilidade Assumida pelo Estado por Garantias Prestadas no Sector dos Transportes e Comunicações (2003/2005) 109
Quadro 3.4.4. Evolução da Dívida Garantida (2000-2005) 109
Quadro 3.4.5. Pagamentos em Execução de Garantias (2000-2005) 110
Quadro 3.5.1. Situação de Tesouraria Saldos de Final de Ano 112
Quadro 3.5.2. Centralização de Fundos – Contas no Tesouro 113
Quadro 3.6.1. Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia 114
Quadro 3.7.1. Contributos sectoriais para o resultado global das Empresas Públicas não Financeiras 117
Quadro 3.7.2. Estrutura patrimonial do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras por sectores 118
Quadro 3.7.3. Transferências Líquidas para o SEE.... 119
Quadro 3.7.4. Estimativa de Receitas de Privatizações 120
Quadro 3.9.1. Encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas já contratadas(1) 124
Quadro 3.9.2. Projectos de Parceria (ao abrigo do DL 185/2002, 20 Agosto) 125
Quadro 3.9.3. Perspectivas de Orçamentação dos Projectos PPP 125
Quadro 3.9.4. Projectos de Parceria (ao abrigo do DL 86/2003, 26 Abril) 125
Quadro 3.9.5. Perspectivas de Orçamentação dos Projectos PPP 126
Quadro 3.9.6. Mapa XVI – Despesas Correspondentes a Programas – Ano Económico de 2006 126
Quadro 4.1.1. Despesa Total Consolidada - Despesa por Ministérios 128
Quadro 4.2.1. Despesa Total Consolidada - EGE 133
Quadro 4.2.2. Serviços e Fundos Autónomos - EGE .. 134
Quadro 4.2.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - EGE 135
Quadro 4.3.1. Despesa Total Consolidada - MAI 138
Quadro 4.3.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MAI 138
Quadro 4.3.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MAI 139
Quadro 4.4.1. Despesa Total Consolidada - MNE 143
Quadro 4.4.2. Serviços e Fundos Autónomos - MNE .. 144
Quadro 4.4.3. Despesa Total Consolidada segundo a Classificação Económica - MNE 144
Quadro 4.5.1. Despesa Total Consolidada - MFAP 146
Quadro 4.5.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento – MFAP 147
Quadro 4.5.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica – MFAP 148
Quadro 4.5.4. Despesas Excepcionais – MFAP 149
Quadro 4.6.1. Despesa Total Consolidada - MDN 151
Quadro 4.6.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MDN 152
Quadro 4.6.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MDN 153
Quadro 4.7.1. Despesa Total Consolidada - MJ 157
Quadro 4.7.2. Serviços e Fundos Autónomos - MJ 157
Quadro 4.7.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MJ 158
Quadro 4.8.1. Despesa Total Consolidada - MAOTDR 165
Quadro 4.8.2. Serviços e Fundos Autónomos - MAOTDR 166
Quadro 4.8.3. Despesa Consolidada por Classificação Económica - MAOTDR 166
Quadro 4.9.1. Despesa Total Consolidada - MEI 172
Quadro 4.9.2. Serviços e Fundos Autónomos - MEI ... 173
Quadro 4.9.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MEI 173
Quadro 4.10.1. Despesa Total Consolidada - MADRP 177
Quadro 4.10.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento – MADRP 178
Quadro 4.10.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MADRP 179
Quadro 4.11.1. Despesa Total Consolidada – MOPTC 185

Quadro 4.11.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MOPTC 185
Quadro 4.11.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MOPTC 186
Quadro 4.12.1. Despesa Total Consolidada - MTSS .. 193
Quadro 4.12.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MTSS 194
Quadro 4.12.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MTSS 195
Quadro 4.13.1. Despesa Total Consolidada - MS 201
Quadro 4.13.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MS 202
Quadro 4.13.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MS 203
Quadro 4.14.1. Despesa Total Consolidada - ME 206
Quadro 4.14.2. Serviços e Fundos Autónomos - ME .. 207
Quadro 4.14.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - ME 207
Quadro 4.15.1. Despesa Total Consolidada - MCTES 215
Quadro 4.15.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MCTES 216
Quadro 4.15.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MCTES 217
Quadro 4.16.1. Despesa Total Consolidada - MC 219
Quadro 4.16.2. Serviços e Fundos Autónomos - MC .. 220
Quadro 4.16.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MC 221
Quadro 4.16.3. Cenários Demográficos – Comparação Estudo 2002 / Base 2004 241
Quadro 4.16.4. Cenário Estudo 2002 241
Quadro 4.16.5. Evolução verificada 2002-2004, Cenário Base 2004 (PEC 2005-2009) 242
Quadro 4.16.6. Cenários macro-económicos (2010-2050) – Comparação Estudo 2002 / Base 2004 242
Quadro 4.16.7. Cenários Alternativos (2010-2050) – Comparação Base 2004 / Variantes 243
Quadro 4.16.8. Projecções do Subsistema Previdencial – Comparação Base 2004 / Variantes 243
Quadro 4.16.9. Projecção Financeira do Subsistema Previdencial 244
Quadro 4.16.10. Simulação de Medidas – Comparação Base 2004 / Aumento da Idade de Reforma 247
Quadro 4.16.11. Simulação de medidas – Comparação Base 2004 / Plafonamento 248
Quadro 4.16.12. Simulação de medidas – Comparação Base 2004 / Nova Fórmula de Cálculo das Pensões 249

Índice de gráficos

Gráfico 2.1.1. Produto Interno Bruto 34
Gráfico 2.1.2. Preço *Spot* do Petróleo *Brent* 34
Gráfico 2.1.3. Preços no Consumidor 35
Gráfico 2.1.4. Taxas de Juro a 3 meses do Mercado Monetário 35
Gráfico 2.1.5. Taxas de Rendibilidade das Obrigações de Dívida Pública a 10 anos nos EUA e na Área do Euro 36
Gráfico 2.1.6. Taxa de Câmbio do euro face ao dólar ... 36
Gráfico 2.1.7. EUA - Défices Externo e Público 37
Gráfico 2.1.8. Saldo Global Orçamental dos Países da Área do Euro em 2005 37
Gráfico 2.1.9. Evolução do Preço *spot* do petróleo *Brent* 38
Gráfico 2.1.10. Intensidade Energética* 39
Gráfico 2.2.1. Taxa de Poupança dos Particulares 41
Gráfico 2.2.2. Formação Bruta de Capital Fixo 41
Gráfico 2.2.3. Valor Acrescentado Bruto por Sectores .. 42
Gráfico 2.2.4. Hiato do Produto e Taxa de Desemprego 43
Gráfico 2.2.5. Desempenho das Exportações e Competitividade - Custo 44
Gráfico 2.2.6. Crescimento do Comércio Externo e da Economia no Mundo 45
Gráfico 2.2.7. Rácio dos Custos Unitários do Trabalho 1995=1 46
Gráfico 2.2.8. Índice de Preços no Consumidor 47
Gráfico 2.2.9. IPC e Contributo dos Bens Energéticos .. 47
Gráfico 2.2.10. Agregado da Balança Corrente e de Capital 48
Gráfico 2.2.11. Composição da Balança Corrente 48
Gráfico 2.2.12. Crédito Bancário* e Endividamento das Famílias 50
Gráfico 2.2.13. Taxas de Juro (Particulares) 51
Gráfico 2.2.14. Desempenho Comparativo da Euronext – Lisboa 51
Gráfico 3.1.1. Receita Total em percentagem do PIB 56
Gráfico 3.1.2. Despesa Total em percentagem do PIB 57
Gráfico 3.1.3. Variação do Saldo Global Corrigido do Ciclo em pontos percentuais do PIB 57
Gráfico 3.1.4. PIB e PIB Potencial - Taxas de Crescimento Reais 58
Gráfico 3.4.1. Montante das Garantias Autorizadas pelo Estado (2000-2005) 108
Gráfico 3.5.1. Total de Fundos Depositados no Tesouro / Total de Disponibilidades da Tesouraria 113
Gráfico 3.7.1. Evolução do Peso do SEE na Economia 116
Gráfico 3.7.2. Estrutura patrimonial do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras 118
Gráfico 3.7.3. Evolução das Operações de Privatização 119
Gráfico 4.16.1. Projecções da População Residente – Comparação Estudo 2002 / Base 2004 240

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Orçamento do Estado para 2006 insere-se na estratégia adoptada pelo Governo e na prossecução do rumo definido para enfrentar, com determinação, os problemas – não apenas conjunturais, mas estruturais – do País.

A situação com que Portugal está confrontado é particularmente difícil e não pode ser ignorada. Portugal tem pela frente, essencialmente, três problemas cruciais: um problema económico, um problema orçamental e um problema social.

Para além das questões da conjuntura externa (com destaque para o preço do petróleo) e interna (designadamente a recuperação da confiança e do investimento, sobretudo privado), a economia portuguesa depara-se hoje com elevadíssimas exigências no contexto da economia global e do novo quadro proporcionado pelo alargamento europeu. Estas exigências reclamam uma urgente evolução ao nível das qualificações dos recursos humanos, da modernização tecnológica, da inovação nas empresas, do combate à burocracia, da melhoria das condições de concorrência e da organização dos sectores produtivos, por forma a obter os necessários ganhos de competitividade, em particular nos sectores com potencial para a exportação. Só a superação destes factores estruturais que bloqueiam o nosso desenvolvimento, designadamente por via do Plano Tecnológico que o Governo tem vindo a implementar em múltiplas áreas, pode permitir a Portugal alcançar aquele que é o objectivo central – obter um crescimento económico sustentado, que permita combater o desemprego, diminuir as desigualdades sociais e retomar a convergência com a Europa.

Mas Portugal enfrenta, também, um grave problema orçamental – cuja verdadeira dimensão, recorde-se, foi revelada em Maio pela Comissão presidida pelo Governador do Banco de Portugal e que apurou um valor do défice orçamental projectado para 2005 consideravelmente superior ao que era estimado no início do ano e, de longe, o maior entre os países da zona Euro. Sucede que o desequilíbrio das contas públicas não é um problema qualquer. Para além do incumprimento dos compromissos assumidos ao nível europeu, no âmbito do Plano de Estabilidade e Crescimento, o desequilíbrio das contas públicas afecta a credibilidade da economia portuguesa, reflecte o desajustamento da despesa pública às capacidades do País e compromete a prossecução das políticas de desenvolvimento económico e coesão social. A sustentabilidade das contas públicas é, sem dúvida, uma pré-condição para um bom desempenho da economia e a consolidação orçamental está, por isso, no centro dos objectivos imediatos da política financeira.

Finalmente, Portugal confronta-se, ainda, com um conjunto de problemas sociais que exigem, igualmente, uma atenção elevada das políticas públicas, como sucede, de modo particular, com os problemas da pobreza – sobretudo entre os idosos – dos cuidados de saúde e do desemprego. A agenda orçamental do Governo não se esgota, portanto, nas questões directa ou indirectamente económicas ou financeiras, antes tem de corresponder, também, à necessidade de implementar todo um conjunto de medidas de política social, quer através dos mecanismos já existentes, quer por via do desenvolvimento de uma nova geração de políticas sociais.

Assim, o Orçamento do Estado para 2006 constitui a expressão financeira das prioridades políticas do Governo para, no quadro dos compromissos de Portugal como membro da União Europeia, enfrentar os mais importantes problemas conjunturais e estruturais do País, no plano económico e social – mas também no próprio plano orçamental.

Adiar a resolução dos problemas, fingindo que eles estão a ser resolvidos – é uma estratégia que, como já se constatou, não produz bons resultados. Por isso, o caminho escolhido pelo XVII Governo Constitucional tem sido outro, como é outro o caminho seguido pelo Orçamento do Estado para 2006.

Este Orçamento apresenta cinco marcas distintivas:

- Em primeiro lugar, este é um **Orçamento de verdade** – porque assenta num quadro macro-económico realista, com previsões em linha com as das principais instituições nacionais e internacionais; porque se baseia numa avaliação séria e rigorosa da situação das finanças públicas e porque não recorre aos artifícios orçamentais das receitas extraordinárias, da sub-orçamentação ou do abuso das cativações para esconder dotações virtuais.
- Em segundo lugar, este é um **Orçamento de verdadeira consolidação orçamental** – porque se insere numa estratégia credível de consolidação gradual das contas públicas, definida pelo Programa de Estabilidade e Crescimento; porque prevê não apenas medidas conjunturais, de efeitos mais imediatos, mas também medidas estruturais, com impacto para lá do ano orçamental, e até da própria legislatura; porque se articula com uma reforma da administração pública, orientada para a reestruturação dos organismos e serviços e para a racionalização dos meios e dos procedimentos; porque se inscreve numa estratégia que promove as condições de sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social; porque inclui, pela primeira vez, um Programa Plurianual de Redução da Despesa Pública e porque vai permitir, já no ano de 2006, uma redução histórica e autêntica do défice orçamental de 6,2% para 4,8% do PIB na base de 1995.
- Em terceiro lugar, este é um **Orçamento de rigor e contenção** – porque a consolidação assenta fortemente na contenção da despesa, que interrompe, finalmente, a trajectória ascendente dos últimos anos; porque promove a qualidade na despesa pública corrente e de investimento; porque inclui medidas adicionais de informação e monitorização para um controlo mais efectivo da execução orçamental ao nível dos diferentes Ministérios e porque faz apelo à solidariedade das autarquias locais e das Regiões Autónomas no esforço de consolidação orçamental.
- Em quarto lugar, este é um Orçamento com prioridades - porque a contenção na despesa pública é feita com critério e sem "cortes cegos"; porque as dotações orçamentais respeitam e concretizam as prioridades políticas do Programa do Governo e porque o Orçamento recusa monopolizar a política governativa em torno do problema do défice orçamental e opta por atender também aos problemas da economia e aos problemas sociais dos portugueses, nomeadamente a aposta na Ciência e Tecnologia, no combate à pobreza dos mais idosos, no ensino do inglês no 1º ciclo do ensino básico e na prioridade dada à difusão das tecnologias de informação..
- Em quinto lugar, este é um **Orçamento de combate à fraude e à evasão fiscais** – porque aposta no reforço dos mecanismos de controlo das contribuições fiscais, incluindo as Zonas Francas; porque adopta medidas para impedir operações empresariais de fuga ao fisco e porque consagra novas regras para tornar a emissão de factura verdadeiramente obrigatória e para controlar a fiabilidade do seu conteúdo.

A consolidação orçamental que o Governo se propõe conduzir é de natureza estrutural, sendo por isso baseada, fundamentalmente, na racionalização da despesa e na eficiência e equidade da recolha de receitas.

No que respeita à racionalização e contenção da despesa pública, destacam-se em 2006 as seguintes medidas, muitas delas já em execução:

- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado;
- Reforma do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos;
- Convergência dos subsistemas de saúde da Administração Pública;
- Convergência dos sistemas de protecção social da função pública com o sector privado;
- Revisão das Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais;

- Controlo do número de novos professores e diminuição do recurso a contratos anuais no ensino básico e secundário;
- Reforma da política do medicamento;
- Aplicação progressiva do modelo de Entidades Públicas Empresariais a todos os hospitais do Serviço Nacional de Saúde;
- Criação da figura do Controlador Financeiro em cada Ministério, na dependência do Ministro de Estado e das Finanças e do respectivo Ministro, para assegurar o planeamento e controlo da gestão financeira;
- Transição mais rápida para a nova fórmula de cálculo das pensões, com vista ao reforço da sustentabilidade da Segurança Social;
- Revisão do regime jurídico de protecção no desemprego, no âmbito do subsistema previdencial;
- Introdução de um limite superior às pensões pagas pelos sistemas públicos de protecção social, correspondente ao salário líquido do Presidente da República.

Mas este Relatório do Orçamento do Estado para 2006 contém, ainda, duas peças que, pela sua natureza plurianual, ultrapassam a vigência deste Orçamento e fundamentam o compromisso do Governo em prosseguir nos próximos anos uma trajectória de consolidação orçamental com reformas estruturais: o Plano Plurianual de Redução da Despesa Corrente e o Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social.

O Plano Plurianual de Redução da Despesa Corrente reúne e quantifica uma primeira estimativa de redução da despesa até 2009, estimativa essa que será complementada em meados de 2006 com as propostas de reestruturação dos serviços da Administração Central e outros organismos por ela tutelados, a apresentar no âmbito das avaliações organizacionais já iniciadas em 2005.

O Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, preparado pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social, apresenta previsões actualizadas de longo prazo (horizonte 2050) para a situação financeira da Segurança Social, previsões essas que, fortemente influenciadas pela dinâmica demográfica, alertam, de forma eloquente, para a necessidade de aprofundar as reformas já iniciadas neste sector.

Quanto à eficiência e equidade nos impostos e contribuições sociais, as principais medidas em 2006 são:

- Combate à evasão e fraude fiscais, designadamente através de medidas legislativas destinadas a impedir a viciação de funcionalidades e, ou, de informação em suporte electrónico, com vista a omitir ou a anular operações tributárias;
- Introdução da dimensão ambiental no imposto automóvel e nos impostos de circulação e camionagem;
- Levantamento do sigilo fiscal, numa primeira fase em situações de dívidas tributárias não regularizadas;
- Reforço da eficácia da administração tributária, designadamente através da liquidação oficiosa de IRC quando não é apresentada a respectiva declaração de rendimentos nos casos em que não haja matéria colectável no ano anterior ou esta seja inferior a um montante mínimo definido;
- Desincentivo à deslocalização de empresas, através de alteração ao Código do IRC e ao Estatuto dos Benefícios Fiscais;
- Aprovação de um novo Código Contributivo da Segurança Social, prosseguindo a revisão do conceito de base de incidência contributiva.

Mas, como se disse, o Orçamento do Estado para 2006 consubstancia também as prioridades económicas e sociais do Programa de Governo. Nestes domínios, apontam-se, de forma sintética, como principais políticas públicas:

- Desburocratização e simplificação administrativas, relacionadas com a criação e licenciamento de actividades empresariais, designadamente através da generalização do projecto "Empresa na Hora" e do desenvolvimento do Sistema de Acompanhamento dos Projectos de Potencial Interesse Nacional;
- Desenvolvimento de um novo modelo de atendimento ao cidadão assente na lógica de "Balcão Único", alargando assim o actual conceito da Loja do Cidadão;
- Arranque, em fase piloto, do projecto "Cartão do Cidadão", implementação do "Documento Único Automóvel";
- Aumento do grau de concorrência efectiva nos mercados regulados, através da transposição de Directivas comunitárias relevantes e, em geral, redução das barreiras à entrada de novos operadores, designadamente no sector da energia;
- Implementação da Estratégia Nacional para a Energia, dando uma nova ambição à aposta nas energias renováveis e à inovação no sector;
- Criação de um novo SIFIDE, Sistema de Incentivos ;Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial;
- Implementação de diversas medidas do programa para a generalização do acesso a tecnologias de informação e comunicação "Ligar Portugal", nomeadamente a massificação do uso da banda larga em todas as escolas do país;
- Lançamento de um Programa de Reforma dos Laboratórios do Estado, para, num quadro de autonomia científica, garantir a sua relevância para a prossecução das políticas públicas;
- Reforço do apoio à criação de emprego qualificado em ciência e tecnologia nos sectores privado e público e ao desenvolvimento de parcerias de Investigação e Desenvolvimento (I&D) entre instituições de investigação e empresas no quadro nacional e internacional;
- Concretização do Processo de Bolonha no ensino superior;
- Racionalização e alargamento da rede pré-escolar;
- Generalização do ensino do inglês no ensino básico;
- Investimento acrescido em formação profissional, com diferenciação das intervenções neste domínio consoante os grupos-alvo, dando seguimento ao Programa Novas Oportunidades e às medidas do Plano Nacional de Emprego;
- Nova prestação extraordinária para o combate à pobreza entre os idosos;
- Criação de uma rede de serviços comunitários de proximidade, compreendendo uma vertente de cuidados de saúde.

Eis, portanto, um Orçamento que se pretendeu à altura dos múltiplos e complexos problemas que o País enfrenta. E o primeiro contributo que um Orçamento pode dar para enfrentar esses problemas com sucesso é, sem dúvida, o de se apresentar como uma programação credível.

O Orçamento do Estado para 2006 baseia-se, por isso, em pressupostos prudentes quanto ao comportamento da economia portuguesa até ao final de 2005 e em 2006. Devido ao carácter permanente que os níveis mais elevados do preço do petróleo foram revelando e à timidez da recuperação económica dos nossos principais parceiros comerciais, impõe-se adoptar uma estimativa mais moderada para o crescimento do produto em 2005 e 2006, de acordo, aliás, com a generalidade das instituições económicas nacionais e internacionais.

O quadro que segue resume a trajectória das finanças públicas em 2005 e 2006, tal como pressuposto no presente Orçamento. Como se pode ver, os objectivos de consolidação orçamental são claramente confirmados: em 2006 o peso do défice no PIB (base 1995) desce para 4,8%, a despesa pública inicia um processo de inversão de tendência, descendo em meio ponto a percentagem no PIB. Sublinhe-se que a despesa corrente do subsector Estado, líquido das transferências para a Segurança Social, baixa em termos nominais (cerca de 56 milhões de euros), o que evidencia o esforço de consolidação através da redução da despesa.

No que se refere à despesa de capital, muito embora o financiamento do Estado via PIDDAC se mantenha em 2006 a um nível análogo ao executado em 2005, a despesa de capital das Administrações Públicas aumenta 3,5% mantendo o seu peso no PIB em 4,2% (base 1995).

De notar, ainda, que é seguida a recomendação do Conselho Europeu, no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, para que Portugal desça em pelo menos 1,5% o rácio do défice estrutural sobre o PIB.

	2005 (1)		Orçamento 2006	
	milhões de euros	% PIB base 1995 (base 2000)	milhões de euros	% PIB base 1995 (base 2000)
Receita total	60194	43,0 (41,4)	63653	44,0 (42,3)
Despesa total	68936	49,3 (47,4)	70622	48,8 (47,0)
Despesa total Primária	64804	46,3 (44,4)	66230	45,8 (44,0)
Despesa de capital	5882	4,2 (4,0)	6087	4,2 (4,0)
PIDDAC (financiamento OE)	1938	1,4 (1,3)	1969	1,4 (1,3)
Despesa corrente do subsector Estado (líquida de transferências para a Seg.Social)	34352	24,5 (23,6)	34296	23,7 (22,8)
Saldo orçamental	-8742	-6,2 (-6,0)	-6969	-4,8 (-4,6)
Saldo orçamental Primário	-4609	-33,0 (-3,1)	-2577	-1,8 (-1,6)
Receita fiscal e contributiva (carga fiscal)	51167	36,6 (35,2)	54228	37,5 (36,1)
Saldo estrutural (2)	n.a.	-5,6	n.a.	-4,0

n.a. - não aplicável

(1) 2005: valores da notificação de Agosto do Procedimento dos Défices Excessivos.

(2) Calculado de acordo com a metodologia da Comissão Europeia, correspondendo a um saldo ajustado do ciclo e de medidas temporárias.

Apesar da revisão prudente no crescimento do PIB, para 0,5% e 1,1%, em 2005 e 2006, respectivamente, os compromissos relativos à consolidação orçamental são respeitados neste Orçamento, reforçando a determinação deste Governo em servir Portugal, consolidando as finanças públicas, para melhor sustentar as políticas públicas capazes de garantir o

desenvolvimento económico e a coesão social, num contexto de rápidas transformações na economia global e desafios cada vez mais complexos.

O Orçamento para 2006 é, no entender do Governo, um passo importante na direcção certa. Faz parte de um percurso necessário para prosseguir um rumo que é o único que pode levar Portugal a vencer as dificuldades do presente. É esse rumo, traçado em conformidade com o mandato dado pelos portugueses, que o XVII Governo Constitucional continuará a prosseguir, com firmeza e com determinação, confiando sempre nos portugueses e na sua capacidade empreendedora – e ambicionando um futuro melhor para Portugal.

Capítulo 3

1. CONSOLIDAR AGORA, PARA UM FUTURO MELHOR

O Orçamento do Estado para 2006 consubstancia financeiramente a prossecução das prioridades políticas do Governo no quadro dos compromissos de Portugal como membro da União Europeia (UE) e, no seio desta, da União Económica e Monetária (UEM).

O Governo encara a sustentabilidade das contas públicas como uma pré-condição para a prossecução de políticas de desenvolvimento económico e coesão social. Nesse sentido, a consolidação orçamental está – de forma particularmente aguda em 2006 – no centro dos objectivos imediatos da política orçamental.

Este Governo optou, desde cedo, por uma consolidação orçamental estrutural, isto é, baseada fundamentalmente na racionalização da despesa e na eficiência e equidade da recolha de receitas, em detrimento da adopção de medidas extraordinárias que, por definição, não asseguram um efeito sustentado ao longo do tempo, ou em medidas demasiado dependentes das fases favoráveis do ciclo económico. Um sector público mais racionalizado trará poupança de recursos e contribuirá decisivamente para que se reforcem as condições de sã concorrência e de igualdade de oportunidades para que os agentes económicos em Portugal possam exercer as suas actividades de forma responsável e criadora de riqueza. Deste modo, o país beneficia de crescimento económico duradouro baseado na iniciativa dos cidadãos. Acresce ainda que só um sector público eficiente será capaz de garantir que os acréscimos sustentados de riqueza possam ser redistribuídos de forma socialmente mais justa sem que, nesse processo de redistribuição através de políticas públicas, se desperdice parte dessa riqueza por ineficiência da administração ou por desincentivo da iniciativa privada.

O ano de 2006 é fundamental para este processo de consolidação orçamental estrutural. O faseamento desse processo foi claramente delineado no Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 (PEC) que, em Junho de 2005, o Governo submeteu ao Conselho Europeu e que, no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, os nossos parceiros da UE apoiaram através das recomendações a Portugal formalizadas em Setembro de 2005. De acordo com esse faseamento, 2006 é não só o ano em que o défice orçamental em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB) deverá cair mais fortemente (em 1,4 pontos percentuais), como também é o ano em que serão preparadas medidas de carácter estrutural no âmbito das carreiras, remunerações e avaliação de desempenho da função pública, da reorganização de serviços da Administração Pública e da sustentabilidade da segurança social, medidas essas que serão fundamentais para que, nos anos seguintes, se possa prosseguir com vigor o processo de consolidação estrutural das contas públicas.

Na impossibilidade de, com sentido de responsabilidade, adiar mais a consolidação orçamental estrutural, o actual Governo encetou-a já em 2005, numa fase marcada por dificuldades económicas de monta, quer internamente quer a nível internacional, que resultam da concomitância de debilidades conjunturais e estruturais. Tal conjugação de factores adversos não é ocasional. Numa pequena economia aberta ao exterior e integrada numa união monetária, como é Portugal, o ajustamento ao longo do ciclo económico é conjuntamente determinado pelo ciclo económico dos principais parceiros comerciais e pela flexibilidade real da economia, uma vez que os mecanismos de flexibilidade nominal (como por exemplo a taxa de câmbio nominal) não estão ao alcance da política económica do país.

O grau de flexibilidade real reflecte-se também na capacidade de adaptação da economia a mudanças internacionais como as que se observam actualmente com os aumentos permanentes do preço do petróleo e outras matérias-primas e com o acelerar dos desafios da globalização. Uma economia mais flexível sofre custos de ajustamento menores e menos prolongados, custos esses medidos em termos de perda de criação de riqueza.

Ora, essa capacidade de adaptação depende, por sua vez, do avanço de reformas estruturais que capacitem o crescimento sustentado da produtividade e, consequentemente, a obtenção de ganhos permanentes de competitividade. Portugal, infelizmente, tem-se atrasado

nessas reformas e, consequentemente, sofre mais dificuldades quer no processo de ajustamento cíclico, quer na adaptação face às rápidas mudanças económicas mundiais.

O cenário macroeconómico que subjaz e, simultaneamente, resulta deste Orçamento é um cenário prudente, num contexto de ainda tímida recuperação da actividade económica na Europa e no contexto de uma economia ainda com as reformas estruturais em atraso. Mas é também um cenário que entra em conta com efeitos positivos de credibilidade da consolidação orçamental e com a aposta na vontade dos agentes económicos em partilhar o esforço de recuperação da economia portuguesa. Nesse sentido, apesar da contenção necessária no investimento público, espera-se uma reacção positiva já em 2006 do investimento privado, motivada por um ligeiro incremento da procura externa conjugado com melhorias das expectativas resultantes da credibilidade da consolidação orçamental e das políticas de desenvolvimento tecnológico.

A partilha do esforço de recuperação da economia estende-se aos custos do ajustamento real aos novos níveis de preços das matérias-primas e à agressividade no comércio internacional de grandes países em desenvolvimento. Enquanto não forem significativos os resultados das políticas estruturais de substituição de fontes de energia, por um lado e, por outro lado, dos investimentos em capital humano e Investigação e Desenvolvimento (I&D) conducentes à retoma do crescimento sustentado da produtividade, a única forma de manter níveis de competitividade externa capazes de repor as exportações no centro da recuperação da procura é através da contenção das margens de lucro e dos custos unitários de trabalho. Até que Portugal consiga recuperar o crescimento da produtividade, aquela contenção terá que ser um esforço transversal aos vários sectores da economia, incluindo não só os sectores exportadores mas também os que produzem maioritariamente para o mercado interno e o sector público, sob pena da afectação de recursos comprometer o crescimento das exportações. Em última instância, esta será a única forma de manter a necessária margem de manobra para que se possa continuar e reforçar o apoio, através de políticas públicas, às camadas da população com maiores fragilidades face à difícil situação económica e ao ajustamento real, como sejam os idosos de mais baixos rendimentos, as famílias de fracos recursos e no limiar da pobreza e os desempregados com níveis de formação insuficientes para as exigências do mercado de trabalho.

As principais políticas com expressão financeira no presente Orçamento reflectem – embora não na sua plenitude dados os condicionalismos já referidos – a prossecução dos objectivos do Programa do Governo para a legislatura.

Perante a actual situação económica e social, é decisivo que Portugal retome a rota do crescimento e do emprego. É principalmente ao sector privado que compete identificar as oportunidades no mercado, tomar a iniciativa, lançar os projectos, inovar, modernizar, melhorar a organização e a gestão. Ao Estado compete contribuir para a criação de um clima de maior confiança. Para tal, deve diminuir o seu peso em áreas que não justifiquem a sua presença ou influência, reduzir a burocracia, simplificar e remover obstáculos desnecessários. Nesse sentido, propõem-se medidas de desburocratização e simplificação administrativa relacionadas com a criação e licenciamento de actividades empresariais, como por exemplo através da generalização do projecto "Empresa na Hora", da simplificação dos procedimentos de licenciamento em áreas específicas, como o Turismo e a Energia, e da revisão do regime legal das "Áreas de Localização Empresarial". Para que a simplificação administrativa se venha a estender à generalidade dos cidadãos desenvolver-se-á um novo modelo de atendimento ao cidadão, assente na lógica de “Balcão Único”, alargando assim o actual conceito de Loja do Cidadão. Prevê-se ainda, para 2006, o arranque, em fase piloto, do projecto "Cartão do Cidadão" e a implementação do "Documento Único Automóvel".

Ao Estado compete também aumentar o grau de concorrência efectiva nos mercados regulados, propiciando desta forma a produção de bens e serviços a preços mais baixos, com reflexos positivos na competitividade das empresas que os utilizem como *inputs* no seu processo produtivo. As comunicações, energia, transportes, imobiliário, serviços postais e serviços financeiros são exemplos de sectores alvo de políticas públicas de fomento da eficiência dos mercados, através de medidas de liberalização gradual, transposição de

Directivas comunitárias relevantes e, em geral, redução das barreiras à entrada de novos operadores.

Por outro lado, urge adoptar uma nova geração de políticas públicas que permitam o aumento firme e sustentável do potencial de crescimento da nossa economia através do reforço das qualificações. Tal propósito implica actuações reformistas nos vários níveis de ensino, de que são exemplos a racionalização e alargamento da rede pré-escolar, a generalização do ensino do inglês no ensino básico ou a concretização do Processo de Bolonha. O reforço das qualificações passa igualmente por um investimento acrescido em formação profissional – com diferenciação das intervenções neste domínio consoante os grupos-alvo contribuindo, de forma decisiva, para a promoção do emprego como pilar central da coesão social.

O aumento sustentado da produtividade da economia será sempre o resultado da especialização em bens e serviços de maior valor acrescentado, abandonando uma lógica extensiva de acumulação de factores e privilegiando a qualidade das diferentes formas de investimento. O aumento da despesa privada em I&D é, neste domínio, um objectivo fundamental, para o qual contribuirá a recente reposição do Sistema de Incentivos Fiscais à I&D Empresarial (SIFIDE). Serão também concretizadas em 2006 outras medidas de incentivo ao investimento privado (por exemplo, reestruturando o sistema de capital de risco), bem como medidas de apoio à internacionalização das empresas, visando colocar os produtos nacionais em posições superiores da cadeia de valor.

Durante o ano de 2006 serão ainda efectivadas reformas importantes a nível da modernização dos sistemas de protecção social, por forma a garantir a sua sustentabilidade financeira. Cumpre aqui destacar medidas – já adoptadas ou ainda em estudo – de promoção do envelhecimento activo (por exemplo, reanalisando regimes de flexibilização da idade de reforma, actualmente suspensos, que não sejam actuarialmente neutros), de combate à fraude e à evasão contributiva e prestacional, ou ainda que assegurem uma transição mais rápida para a nova fórmula de cálculo das pensões introduzida em 2002 (consideração da carreira contributiva completa)[1]. Para o objectivo de envelhecimento activo concorrerá também a criação de uma rede de serviços comunitários de proximidade, compreendendo uma importante vertente de cuidados de saúde. Sem descurar as já referidas preocupações de sustentabilidade financeira, o Governo prosseguirá o combate à pobreza e à exclusão social, merecendo realce a introdução de uma nova prestação extraordinária para combate à pobreza dos idosos.

Para além das outras políticas do Governo, cuja dimensão orçamental se consubstancia neste orçamento, as políticas de simplificação do sistema fiscal, de reorganização e diminuição do peso da administração pública, têm um papel destacado no desenvolvimento das reformas estruturais. Elas próprias são parte integrante dessas reformas estruturais e possibilitarão a adequada afectação de recursos públicos e privados às restantes componentes das reformas.

A reorganização da Administração Pública e do planeamento e controlo de gestão do Estado levará à redução de despesa ineficiente e a melhorias no controlo da execução orçamental. Um primeiro passo dessa reorganização materializa-se nas medidas avançadas por cada Ministério através do respectivo contributo para o programa de redução plurianual da despesa pública, que se apresenta neste relatório. Seguir-se-á o processo de avaliação organizacional que, já no início de 2006 e sob a égide conjunta dos Ministérios da Administração Interna e das Finanças e da Administração Pública, sistematizará, aprofundará e calendarizará a reorganização dos serviços da Administração Central e outros organismos por ela tutelados. Simultaneamente, a implementação da figura do Controlador Financeiro em cada Ministério e, por essa via, nos organismos sob a respectiva tutela, permitirá melhorar o planeamento e controlo da gestão financeira. Esta medida potenciará uma elaboração mais atempada do planeamento orçamental de cada Ministério e, através do funcionamento do Conselho de Controladores, uma aplicação comum de melhores práticas que, de futuro,

[1] Veja-se, a este respeito o Anexo 3 - Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social.

contribuam não só para a maior eficiência na recolha e uso dos recursos financeiros do Estado, como também para a maior transparência dessa gestão.

A política de consolidação orçamental tem também, como é sabido, uma importantíssima dimensão internacional no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento que Portugal subscreveu no âmbito da UE. Estando actualmente sujeito ao chamado "procedimento de défice excessivo", Portugal encetou em 2005 uma trajectória de correcção do défice até ao final da década. Esta estratégia foi oportunamente apoiada pelos parceiros da UE, traduzindo-se num reforço crucial da credibilidade interna e externa do programa de consolidação orçamental consubstanciado no PEC. No cumprimento desse programa e das recomendações do Conselho Europeu para correcção do défice excessivo, o Orçamento do Estado português para 2006 reduz para 4,8% do PIB[2] o défice público e, devido à aposta em medidas primordialmente de carácter permanente, reduz em 1,6 pontos percentuais (p.p.) o peso do défice estrutural (isto é, corrigido do ciclo e sem medidas extraordinárias) no PIB. Para além disso, uma vez que se baseia em grande medida na contenção da despesa pública, e apesar da recuperação da actividade económica se estar a revelar mais tímida do que o esperado aquando da apresentação do PEC, este orçamento reduz o peso da despesa no PIB em meio ponto percentual, para um valor de 48,8%[3], o que se espera venha a constituir um marco na viragem sustentada para uma trajectória plurianual descendente.

No que respeita à dinâmica das finanças públicas, a Dívida Pública em percentagem do PIB deverá aumentar em 2006 cerca de 3 p.p., num ritmo inferior ao défice público, devido ao impacto previsto das receitas das privatizações e do reforço da centralização da Tesouraria do Estado. A trajectória da Dívida Pública fica, em 2006, ainda aquém da inflexão necessária para, a prazo, recuperar para valores próximos dos 60% do PIB, o que patenteia a necessidade de prosseguir nos anos mais próximos, com determinação, o esforço de consolidação orçamental.

1.1. Política Orçamental para 2006

Estratégia de Consolidação Orçamental

Pelas reformas que exige, uma consolidação orçamental credível é um meio ao serviço do relançamento da confiança nacional e internacional na economia portuguesa. A manutenção dos défices excessivos obriga o Estado a endividar-se ou a aumentar os impostos. Qualquer uma destas soluções representa uma ameaça para o sector privado – famílias e empresas – pois o endividamento faz aumentar o risco de ruptura financeira do país, aumentando as taxas de juro, e o aumento de impostos retira recursos ao sector privado, reduzindo a sua capacidade de consumo e/ou investimento e simultaneamente aumenta custos e compromete a competitividade.

Por isso, a redução do défice público é imperiosa e benéfica para o crescimento da economia. Mas não pode ser feita de qualquer maneira, é importante fazê-lo de uma forma credível.

Nos últimos anos, o défice foi mantido a um nível compatível com o Pa\cto de Estabilidade, mas numa base artificial e comprometedora do futuro. A economia nada ganhou com isso e os mercados financeiros, alertados pelas principais agências de notação financeira (*rating*), penalizaram esta estratégia, aumentando as taxas de juro exigidas à dívida do Estado e também a segmentos importantes da dívida das empresas.

Para ser credível, a consolidação tem de basear-se em reformas estruturais que assegurem que os encargos decorrentes das novas políticas voltadas para o crescimento

[2] PIBpm na base 1995 das Contas Nacionais. Se o PIB for contabilizado na base 2000 – isto é, com a revisão do nível do PIB para valores mais elevados – o peso do défice público no PIB desce para 4,6%.

[3] Se em vez da base 1995, o PIB for contabilizado na base 2000, o rácio despesa pública / PIB passa a ser 47%.

potencial da economia são compatíveis com o esforço fiscal que o país quer e pode suportar a médio e longo prazo. Só assim se assegurará também que as políticas sociais podem ser mantidas e que o esforço financeiro associado não leva o país à bancarrota.

Nesse sentido, a estratégia de consolidação orçamental a prosseguir deve assentar em cinco linhas de força:

i) A reforma da Administração Pública;

ii) A promoção de condições de sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social;

iii) A melhoria da qualidade da despesa pública corrente e de investimento;

iv) A simplificação e moralização do sistema fiscal;

v) A redução do peso do Estado na economia.

Esta estratégia de consolidação orçamental assenta fundamentalmente em medidas que implicam uma redução permanente da despesa pública. O desequilíbrio estrutural das finanças públicas não pode ser corrigido com medidas de carácter temporário. A verdadeira contenção da despesa só se consegue com a implementação de medidas estruturais. As reformas já iniciadas inscrevem-se nesta estratégia. Elas são uma urgência para assegurar o futuro bem-estar dos portugueses e são, no presente, o sinal inequívoco do empenhamento do Governo em garantir a sanidade das finanças públicas e da situação financeira do país. Elimina-se assim a dúvida corrosiva instalada na mente dos decisores económicos nacionais e estrangeiros, que, sendo geradora de incerteza e de risco, é inibidora das decisões dos consumidores e investidores.

A literatura económica mostra que as consolidações orçamentais baseadas na redução da despesa são em geral mais bem sucedidas do que as assentes em aumentos de impostos. Por outro lado, uma política de contenção e de racionalização da despesa pública pode não apenas aumentar o potencial de crescimento económico a médio e longo prazo (por efeitos sobre a oferta), mas também estimular o nível de actividade no curto prazo (por efeitos sobre a procura). Este estímulo, que pode ser suficientemente forte para se sobrepor aos efeitos *keynesianos* convencionais, está intimamente ligado à confiança dos agentes económicos e, como tal, à credibilidade da política orçamental. O investimento privado poderá ser particularmente estimulado por uma estratégia credível de redução do défice orçamental.

A consolidação orçamental que se vai efectuar em 2006 é acentuada e, face às dificuldades conjunturais que temos vivido, vai ser extremamente exigente. O défice das administrações públicas baixará de 6,2% do PIB em 2005 para 4,8% em 2006 (PIB na base 1995). O Orçamento do Estado para 2006 é um orçamento credível porque:

- terá como ponto de partida uma avaliação rigorosa da actual situação das finanças públicas, tal como resultou da Comissão Constâncio;
- assentará num cenário macroeconómico realista que não ignora as dificuldades que iremos enfrentar na conjuntura internacional e cujas previsões estão em linha com as das principais organizações nacionais e internacionais;
- acabará a prática da sub-orçamentação e do recurso a receitas extraordinárias;
- não haverá cortes cegos e serão salvaguardados os objectivos políticos do programa do Governo e as responsabilidades sociais do Estado.

Reformas e Medidas

I. Reforma da Administração Pública

CAIXA 1: REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO

O Programa do Governo consagra como um dos seus objectivos tornar a Administração Pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico. Estabelece igualmente a sua determinação em reorganizar a Administração Central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação e racionalização de estruturas. Finalmente, a política de modernização da Administração Pública, deve ser conduzida de forma a ajustá-la aos recursos financeiros do país e a melhorar a qualidade do serviço a prestar a cidadãos, empresas e comunidades, por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção de serviços.

Com essas finalidades, foi estabelecido o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, baseado nos seguintes princípios:

a) Avaliação das actuais actividades desenvolvidas pela Administração Central com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;

b) Desconcentração de funções, para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a Administração Central dos cidadãos, empresas e comunidades;

c) Descentralização de funções para a Administração Local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, ,sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública;

d) Diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;

e) Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.

A reestruturação dos serviços desconcentrados de nível regional visa designadamente a sua conformação ao quadro territorial das NUT II.

A reestruturação dos serviços desconcentrados subregionais e locais é conduzida:

a) Através da criação balcões únicos que permitam combinar um atendimento de proximidade com a racionalização de serviços públicos existentes a esses níveis;

b) Através da promoção da polivalência de serviços públicos, sempre que a dimensão da procura de um serviço não justifique a sua manutenção.

Na reestruturação dos serviços centrais dos Ministérios, dar-se-á especial atenção à organização progressiva de serviços de partilha de funções e actividades comuns, designadamente no âmbito das Secretarias-Gerais.

O Programa terá como produto final, durante 2006, a aprovação de novas leis orgânicas de todos os Ministérios e serviços da Administração Central.

PRACE: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

A reestruturação da Administração Pública é uma medida essencial para a contenção da despesa corrente primária.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, foi aprovado o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, tendo sido posteriormente aprovadas, por decreto-lei, as condições de funcionamento e financiamento da Comissão Técnica e dos Grupos de Trabalho que irão efectuar a reavaliação organizacional dos vários ministérios e a análise das respectivas funções, orgânica, dimensionamento, recursos e procedimentos, num processo orientado para a melhoria da eficiência e qualidade dos serviços.

Revisão do regime jurídico do pessoal supranumerário

Outra peça fundamental da reforma da gestão dos recursos humanos da Administração Pública será a dinamização de uma Bolsa de Supranumerários. Actualmente, já existe essa Bolsa, mas a verdade é que não tem sido utilizada, frustrando os objectivos que levaram à sua criação.

Com esta medida pretende-se agilizar o regime de afectação e de desvinculação aos quadros de supranumerários dos funcionários e agentes da administração pública e encontrar soluções de formação e reconversão profissional e de apoio ao recomeço de actividade noutros sectores.

Reforma do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos

O actual sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos é de extrema complexidade e rigidez, com cerca de 1050 carreiras profissionais diferentes, imperando os mecanismos automáticos de movimentação na carreira e de progressão salarial, de forma independente do desempenho profissional.

Com esta medida pretende-se reformar profundamente o sistema de carreiras e remunerações até ao final de 2006, reduzindo substancialmente o número de carreiras, bem como limitando drasticamente os elementos de progressão automática actualmente existentes, estabelecendo que a progressão salarial passe a ser fortemente condicionada pela avaliação do desempenho dos funcionários.

Concepção de um sistema de avaliação dos serviços

Vai criar-se um sistema que permita avaliar os resultados atingidos relativamente aos objectivos definidos para cada serviço público. Esta avaliação terá reflexos a nível das respectivas dotações orçamentais. A medida entrará em vigor em 2007.

Regra para novas admissões de funcionários públicos

Proceder-se-á a uma substituição apenas parcial dos trabalhadores que abandonem o activo, seja porque passem a uma situação de reforma - que serão menos do que nos últimos anos devido à extensão gradual da idade de reforma - seja porque abandonem a função pública, aplicando-se a regra indicativa de, em termos médios, substituir cada dois funcionários que deixem o serviço activo por um único novo funcionário.

Serão igualmente introduzidas alterações legislativas que limitem de forma efectiva a admissão de novos funcionários no subsector da Administração Regional e Local, onde se tem observado uma expansão continuada, mesmo nos anos mais recentes.

Convergência dos subsistemas de saúde da Administração Pública

Visa-se a reestruturação dos subsistemas de saúde existentes para certas categorias de funcionários públicos no sentido da sua convergência para o regime geral da ADSE. Está já concluída quanto aos subsistemas dos três ramos das Forças Armadas, da GNR, da PSP e da Justiça.

II. Reformas no Sistema de Saúde

Extensão do modelo de Entidades Públicas Empresariais (EPE)

Esta medida visa aplicar progressivamente o modelo de Entidades Públicas Empresariais a todos os hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS), como forma de melhorar as práticas de gestão desses hospitais e responsabilizar os seus gestores pelos resultados conseguidos, contribuindo para eliminar as sucessivas derrapagens orçamentais do SNS e a falta de transparência deste Serviço.

Política do medicamento

Esta medida visa diminuir a despesa com comparticipações dos medicamentos. Estão já implementadas a redução em 6% do preço de venda ao público de todos os medicamentos, a redução em 5% do escalão máximo de comparticipação e a eliminação da majoração em 10% da comparticipação dos medicamentos genéricos. A despesa anual em comparticipações deverá reduzir-se entre 100 e 115 milhões de euros.

Racionalização da rede de serviços de saúde

Até final de 2006, proceder-se-á à extinção progressiva das sub-regiões de saúde, pretendendo-se que o nível de desconcentração regional do SNS se efectue apenas ao nível das cinco regiões de saúde. Ao mesmo tempo, prosseguirá a reformulação de funções das Administrações Regionais de Saúde e dos Centros de Saúde acompanhada da formação intensiva e reorientação dos excedentes de pessoal gerados pela reorganização dos serviços.

III. Reformas no Ensino Básico e Secundário

Limitar as situações de redução total ou parcial da componente lectiva do horário de trabalho

Será atribuído serviço docente aos professores no ano de aposentação, e serão incluídas as horas para o exercício de funções pedagógicas nas horas de redução da componente lectiva de que os docentes beneficiam nos termos do artigo 70º do ECD

Diminuir o recurso a contratos anuais de professores

Será autorizado um número mais reduzido de destacamentos de professores. A medida anterior contribui também para uma menor necessidade de contratos anuais.

IV. Reformas do sistema de protecção social dos funcionários públicos

Encerramento da Caixa Geral de Aposentações (CGA) a novas inscrições

A partir de 1 de Janeiro de 2006 ficam encerradas as novas inscrições na Caixa Geral de Aposentações. Os novos funcionários públicos serão inscritos no regime geral da Segurança Social.

Aumento do desconto das entidades administrativas para a CGA

Para garantir a sustentabilidade do regime de segurança social dos funcionários públicos inscritos na CGA, as contribuições das entidades com autonomia administrativa e financeira que tenham trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões passam para 13% da remuneração do referido pessoal sujeita a desconto de quota.

Aumento gradual da idade de reforma dos funcionários públicos

A idade da reforma dos funcionários públicos aumentará gradualmente dos 60 para os 65 anos ao longo de um período de 10 anos ao ritmo de seis meses ao ano.

Aumento gradual do número de anos de serviço necessários para a reforma completa

O número de anos necessários para usufruir da pensão completa passará gradualmente dos 36 para os 40 anos.

Alteração da fórmula de cálculo da pensão de aposentação

A pensão de aposentação dos funcionários públicos admitidos antes de 1993 passará a ser calculada a partir de 2006 de uma forma mais adequada com o princípio de convergência para o regime geral. A nova fórmula de cálculo conterá duas componentes: uma

correspondente ao número de anos de serviço até 2005 e outra ao número de anos de serviço a partir de 2006.

V. Sustentabilidade do Sistema de Segurança Social

Promoção do envelhecimento activo

Foi suspenso o regime de flexibilização da idade de reforma, e revogada a possibilidade de antecipação da idade de reforma após desemprego aos 58 anos.

Aceleração do prazo de transição da nova fórmula de cálculo das pensões

Adoptar-se-ão medidas tendentes a acelerar a transição para a nova fórmula de cálculo das pensões, que é mais justa, por incluir mecanismos de solidariedade profissional e considerar a totalidade da carreira contributiva.

Alteração dos mecanismos de desconto dos trabalhadores independentes

Foi elevado para 1,5 SMN o salário de referência mínimo para cálculo das contribuições para a segurança social.

Revisão do regime jurídico de protecção no desemprego

No âmbito do subsistema previdencial, visa-se reforçar o combate à fraude e incentivar a activação mais rápida dos beneficiários.

Definição de um limite superior de pensões

Será introduzido um limite superior às pensões pagas pelos sistemas públicos de protecção social, igual ao salário líquido do Presidente da República.

Combate à fraude e evasão contributiva e prestacional

Serão aumentadas as acções de fiscalização, introduzindo factores de aumento de eficácia como sejam a utilização de indicadores de risco e o cruzamento de dados ao nível de diversos serviços de inspecção do Estado.

Aprovação de um novo Código Contributivo

Será prosseguida a revisão do conceito de base de incidência contributiva e das taxas contributivas aplicáveis, com o objectivo de tornar o sistema de segurança social mais sustentável do ponto de vista económico (promovendo a sã concorrência entre empresas) e financeiro.

VI. Finanças Regionais e Locais

Revisão das Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais

As Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais serão revistas em 2006 assegurando, entre outros objectivos, que os esforços de consolidação orçamental sejam partilhados pelos diferentes níveis da Administração Pública.

Controlo dos contratos-programa e protocolos com as autarquias

A concessão de qualquer auxílio financeiro, celebração de contrato ou protocolo com as autarquias locais tem de ser previamente autorizada pelos Ministros de Estado e da Administração Interna e de Estado e das Finanças.

VII. Acompanhamento e Controlo da Execução Orçamental

Procedimentos para melhorar o cumprimento do dever de informação em matéria orçamental

Serão aplicadas com maior eficácia e criadas obrigações adicionais de reporte de informação financeira por parte dos organismos da Administração Central e Local e dos serviços e fundos autónomos. Serão também reforçadas as medidas de responsabilização dos respectivos dirigentes pela gestão dos meios financeiros públicos.

As mesmas obrigações de reporte de informação são reforçadas em matéria de recursos humanos da Administração Pública. É conhecida a insuficiência da informação existente quanto ao número de efectivos das Administrações Públicas e a sua caracterização. Por isso se fixam obrigações reforçadas de carregamento e actualização pelos organismos públicos da Base de Dados sobre Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP).

Criação da figura do Controlador Financeiro em cada Ministério

Cada Controlador Financeiro acompanhará a gestão financeira e a execução orçamental de todas as entidades na esfera do respectivo Ministério. Iniciativas e assunções de compromissos que não mereçam a sua concordância só poderão prosseguir quando expressamente autorizadas por despacho ministerial conjunto. Os vários Controladores Financeiros actuarão de forma coordenada, sob a orientação do Ministro de Estado e das Finanças. A preparação e aprovação dos diplomas necessários decorrerá já em Outubro e Novembro de 2005, possibilitando a implementação da medida em Janeiro de 2006.

CAIXA 2: CRIAÇÃO DA FIGURA DO CONTROLADOR FINANCEIRO

Pretende-se com esta medida criar a figura do Controlador Financeiro em cada Ministério. A sua missão consistirá em, na dependência do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da área governamental onde se insere, assegurar:

- O acompanhamento da gestão financeira e a identificação e comunicação das tendências de risco para os objectivos de consolidação das Finanças Públicas;
- O acompanhamento do cumprimento das obrigações financeiras dos organismos para com terceiros;
- A intervenção precoce em todas as iniciativas com impacto financeiro relevante de forma a detectar atempadamente problemas e desvios.

As funções do controlador financeiro exercer-se-ão nos seguintes domínios:

Planeamento

- Participar na elaboração de planos estratégicos a médio e longo prazo, planos operacionais e orçamentos;
- Intervir na programação financeira dos programas, medidas e projectos/actividades.

Execução orçamental

- Analisar as áreas relevantes da execução orçamental;
- Analisar e consolidar informação, tendo em vista o cumprimento dos objectivos estabelecidos, determinando o efeito no défice das administrações públicas e no endividamento;
- Intervir previamente nas decisões que venham a implicar a constituição de compromissos que excedam determinados limiares e/ou que respeitem a certa natureza da despesa;
- Identificar e promover iniciativas de melhoria de processos com impacto financeiro, bem como assegurar a consistência no desenho dos sistemas de informação.

Prestação de contas

- Promover em conjunto com os organismos as acções de melhoria da qualidade da informação de prestação de contas, com vista à elaboração da conta consolidada do Ministério.

Obrigações de reporte

- Comunicar aos ministros das Finanças e da área governamental onde se insere a avaliação dos impactos financeiros implícitos nos instrumentos de planeamento e orçamentação;
- Apresentar com periodicidade aos Ministros das Finanças e da área governamental onde se insere relatórios sobre a execução orçamental, a evolução previsível e os problemas identificados, formulando propostas de resolução dos mesmos.

Dinamização da implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)

O programa do Governo no âmbito da "Consolidação das Finanças Públicas – novo processo orçamental – refere a importância da "*implementação acelerada do POCP, nomeadamente nos serviços integrados, enquanto instrumento fundamental de controlo da despesa pública, que permitirá avaliar os custos unitários dos serviços, promovendo o acompanhamento de custos e de ganhos de eficiência*

A obrigatoriedade da adopção do POCP, como instrumento de gestão, para todo o universo das Administrações Públicas é também estabelecida pela Lei do enquadramento orçamental.

A implementação do POCP permite:

- Que os organismos integrados e aos serviços e fundos autónomos, para além da contabilidade de caixa e de compromissos, passem também a relevar contabilisticamente os seus custos e proveitos, permitindo deste modo apresentar a sua execução orçamental nas três ópticas, financeira, económica e patrimonial;
- Consolidar a informação de natureza orçamental, económica, financeira e patrimonial de forma a produzir informação coerente, com qualidade e em tempo útil. A sua aplicação para todo o universo dos organismos assenta na viabilidade de um novo modelo organizativo, na normalização de processos e numa plataforma tecnológica comum, já testada e "customizada".

Em 2006 será dado um impulso a este projecto aplicando-o aos diversos organismos da Administração, como forma de avaliar com maior profundidade os custos dos serviços e melhorar o controlo da despesa pública.

CAIXA 3: MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA PREVISTAS NO PEC 2005-2009
BALANÇO DE EXECUÇÃO

PEC 2005-2009: Balanço de Execução de Medidas de Redução da Despesa		
Medidas	**2005**	**2006**
Reestruturação da Administração Central		Programada
Dinamização da Bolsa de Supranumerários		Programada
Reforma do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos		Programada
Controlo das novas admissões de funcionários públicos	Executada	
Encerramento da CGA a novos beneficiários	Executada	
Aumento gradual da idade de reforma dos funcionários públicos dos 60 para os 65 anos de idade	Executada	
Aumento gradual do número de anos necessários para a reforma sem penalização dos 36 para os 40 anos de idade	Executada	
Alteração da fórmula de cálculo da pensão de aposentação dos funcionários públicos admitidos antes de 1993	Executada	
Encerramento dos subsistemas de saúde a novos beneficiários	Executada	
Eliminação ou redução dos regimes especiais de aposentação	Executada	
Promoção do envelhecimento activo	Executada	
Mais rápida transição para a nova fórmula de cálculo das pensões		Programada
Revisão do regime jurídico de protecção no desemprego		Programada
Introdução de um limite superior às pensões		Programada
Transformação de todos os hospitais do SNS em entidades públicas empresariais		Programada
Extinção progressiva das sub-regiões de saúde		Programada
Extinção da bonificação de 10% na comparticipação de medicamentos genéricos	Executada	
Revisão do escalão A de comparticipação de medicamentos, com passagem de 100% para 95%	Executada	
Revisão em baixa dos preços de medicamentos comparticipados em 6%	Executada	
Novo sistema de conferência de facturas para evitar fraudes		Programada

PEC 2005-2009: Balanço de Execução de Medidas de Redução da Despesa		
Medidas	**2005**	**2006**
Controlo das situações de utilização abusiva de comparticipação acrescida de medicamentos		Programada
Fim da dispensa de actividade lectiva no ano escolar em que os professores atingem o limite de idade		Programada
Fim das compensações remuneratórias adicionais para os professores que desempenhem cargos de natureza pedagógica	Executada	
Fim da atribuição de turmas aos alunos dos estágios pedagógicos	Executada	
Alteração das Leis das Finanças das Regiões Autónomas e Autarquias Locais		Programada

CAIXA 4: PROGRAMA DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO DE 2005-2009

O Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 foi apresentado à Assembleia da República e foi objecto de uma resolução deste órgão em 16 de Junho, que apoia os objectivos aí estabelecidos. Esta resolução apoia também "as medidas de contenção da despesa pública corrente primária, tendo sempre presentes os objectivos essenciais do crescimento económico e da criação de emprego". Exorta o Governo para que assegure "que a consolidação orçamental seja prosseguida através de medidas de carácter estrutural, sem recurso a receitas extraordinárias e expedientes contabilísticos".

A estratégia de consolidação orçamental, trazendo o défice público para um nível inferior a 3% do PIB em 2008, assenta fundamentalmente no controlo da despesa corrente primária. Esta última reduzir-se-á, de 2005 até 2009, 2,5 p.p do PIB, contribuindo decisivamente para a diminuição de 4,6 p.p. do défice global em idêntico período. Para o ajustamento orçamental concorre, também, o aumento de 1.9 p.p. da receita corrente. Tal aumento incide sobretudo em 2006, reflectindo a necessidade de adoptar medidas de consolidação que produzam efeitos no curto prazo – uma vez que as reformas no âmbito da administração pública e da segurança social, que estão subjacentes à referida contenção da despesa corrente primária, permitirão as poupanças mais significativas somente a partir de 2007.

O ano de 2006 é aquele em que se encontra programada uma maior redução do défice público. Desta forma, evita-se o erro – comum no passado – de adiar o essencial do esforço de ajustamento para os anos terminais do horizonte de programação.

Quadro 1.1.1. Principais Indicadores do PEC 2005-2009
(Em % do PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2009-2005
Receita Total	42,9	43,9	44,1	44,3	44,5	1,6
Receita corrente	41,6	42,7	43	43,3	43,5	1,9
Impostos e Contribuições Sociais	38,2	39	39,3	39,7	40,2	2
Outra receita corrente	3,4	3,7	3,7	3,6	3,3	-0,1
Receita de capital	1,3	1,2	1,1	1	0,9	-0,4
Despesa Total	49,1	48,7	48	47	46,1	-3
Despesa Corrente	44,7	44,7	44,4	43,6	42,7	-2
Despesa com Pessoal	15,1	14,9	14,5	14,2	13,8	-1,3
Prestações Sociais	18,7	18,6	18,5	18,3	18	-0,7
Juros	2,9	3,3	3,4	3,4	3,4	0,5
Subsídios	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	-0,2
Outra Despesa corrente	6,4	6,4	6,5	6,2	6,1	-0,3
Despesa de Capital	4,4	3,9	3,6	3,4	3,4	-1
Formação Bruta de capital fixo	3,3	3	2,8	2,7	2,8	-0,5
Outra Despesa de Capital	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6	-0,5
Saldo Global	-6,2	-4,8	-3,9	-2,7	-1,6	4,6
Saldo Primário	-3,3	-1,4	-0,5	0,7	1,8	5,1
Excluindo medidas extraordinárias e venda de activos						
Saldo Global	-6,6	-5,1	-4,1	-3	-1,8	4,8
Saldo Primário	-3,6	-1,8	-0,7	0,4	1,6	5,2
Excluindo medidas extraordinárias e venda de activos e corrigido do ciclo						
Saldo Global	-5,5	-4	-3,3	-2,6	-1,8	3,7
Variação em pp. do PIB	-1	1,5	0,7	0,7	0,8	
Saldo Primário	-2,6	-0,7	0,1	0,9	1,6	4,2
Variação em pp. do PIB	-0,9	1,9	0,8	0,8	0,7	

Fonte: PEC 2005-2009.

1.2. Política Fiscal para 2006

As principais medidas da política fiscal consagradas no Orçamento do Estado para 2006 respeitam ao combate à evasão e fraude fiscais, à introdução da dimensão ambiental no imposto automóvel e nos impostos de circulação e camionagem, ao levantamento do sigilo fiscal em certas situações, ao reforço da eficácia da administração tributária e ao desincentivo à deslocalização de empresas.

No domínio do combate à evasão e fraude fiscais destacam-se as medidas legislativas destinadas a combater a viciação de funcionalidades e/ou de informação em suporte electrónico com vista a omitir ou a anular operações tributárias.

Relativamente à introdução da componente ambiental no transporte rodoviário realça-se que se trata de um primeiro passo que vai ser prosseguido nos próximos anos com vista à aproximação gradual ao modelo previsto na Proposta de Directiva do Conselho, de 5 de Julho de 2005, relativa à tributação dos veículos ligeiros de passageiros.

Pela primeira vez legisla-se no sentido de a Administração Fiscal poder divulgar listas de devedores por dívidas tributárias não regularizadas.

De entre as medidas destinadas a reforçar a eficácia da Administração Fiscal destacam-se a liquidação oficiosa de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), quando não é apresentada a respectiva declaração de rendimentos nos casos em que não haja matéria colectável no ano anterior, ou esta seja inferior a um montante mínimo definido.

Sendo certo que não se pode evitar a deslocalização da sede e direcção efectiva de empresas para outros países, é desejável que se criem condições para que tal não ocorra. Nesse sentido procede-se a alterações no Código do IRC e no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Combate à evasão e fraude fiscais e outras medidas dirigidas para a consolidação orçamental

CAIXA 5: MEDIDAS DE CONTROLO DO USO DE *SOFTWARE* DE GESTÃO

A generalização, no tecido empresarial, do uso de sistemas informáticos para suporte operativo aos processos administrativos e financeiros na gestão das organizações, coloca à Administração Fiscal, nomeadamente no exercício das suas atribuições inspectivas, desafios crescentes no combate a novas formas de fraude associadas à viciação de funcionalidades e/ou de informação em suporte electrónico.

Sem prejuízo de futuras iniciativas, importa, desde já, aprofundar algumas exigências quanto ao uso de sistemas informáticos que, de algum modo, suportem o tratamento de informação relativa a operações fiscalmente relevantes, destacando-se, entre outras:

- evidências documentais e efectivas da integridade operacional das soluções utilizadas, nomeadamente na garantia da existência de controlos eficazes da respectiva exactidão e fiabilidade funcional e de toda a informação de algum modo utilizada pelos sistemas;
- acessibilidade e legibilidade, pela Inspecção Tributária, da informação, activa ou arquivada, necessária à reconstituição e inequívoca verificação do correcto tratamento de operações, com relevância fiscal, ocorridas durante o período de conservação obrigatória da documentação;
- garantia da adequada preservação da informação em condições de acessibilidade e legibilidade, bem como da documentação necessária à sua inequívoca identificação e interpretação.

A eficiência e justiça na arrecadação das receitas fiscais são prioridades governativas a prosseguir, assumidas como indispensáveis ao reforço da confiança dos agentes económicos e ao aumento da competitividade da economia portuguesa.

Assim, a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2006, ainda que sujeita à premissa de rejeição de alterações intermitentes, avulsas e de maior complexidade, ao quadro fiscal em vigor, não deixa de prever medidas consideradas indispensáveis a uma maior moralização fiscal, fixando metas sucessivas, consistentes e firmes no combate à fraude e à evasão fiscais.

Neste contexto, prevê-se:

Maior controlo das operações sujeitas a imposto, por via das verificações inerentes à respectiva facturação e contabilização

A generalização do uso de sistemas informáticos para suporte operativo aos processos administrativos e financeiros coloca à Administração Tributária, nomeadamente no exercício das suas atribuições inspectivas, desafios crescentes no combate ao desenvolvimento de formas de fraude associadas à viciação de programas informáticos e/ou ao uso doloso de programas para viciação ou eliminação de dados em suporte electrónico, com vista a causar diminuição das receitas tributárias.

A evidência acumulada pela Administração Tributária no desenvolvimento das suas acções inspectivas recomenda que se proceda ao ajustamento das disposições legais existentes a estas novas realidades.

De facto, já não é suficiente a emissão de facturas em papel como garantia do registo das operações. Importa também, que os sistemas informáticos ofereçam fiabilidade no tratamento da informação e garantam que não são eliminados ou alterados quaisquer registos.

Assim, passam a ser explicitamente definidas obrigações relativas ao uso de sistemas informáticos no tratamento de informação fiscalmente relevante, visando estabelecer, com maior ênfase, a responsabilização dos sujeitos passivos pela garantia da integridade e conformidade do tratamento da informação realizado através dos sistemas informáticos que utilizem, e respectiva preservação.

São, para o efeito, estabelecidos três domínios nos quais se requer seja assegurada a integridade dos sistemas utilizados:

- No domínio operacional, garantindo a correcção e fiabilidade do processamento da informação e evidenciando a existência de controlos indispensáveis à verificação da respectiva exactidão e fiabilidade funcional bem como de toda a informação de algum modo utilizada pelos sistemas;
- No domínio da disponibilidade, acessibilidade e legibilidade de toda a informação necessária à reconstituição e inequívoca verificação do correcto tratamento de operações com relevância fiscal;
- No domínio da preservação da informação em condições de integridade, acessibilidade e legibilidade, bem como da documentação necessária à sua inequívoca identificação e interpretação pela Administração Tributária, durante o período legalmente estabelecido para a respectiva conservação.

Tem-se assim em vista a criação de condições que permitam à Administração Tributária auditar os sistemas informáticos utilizados pelos sujeitos passivos como parte integrante da respectiva metodologia de combate à fraude e evasão fiscais.

Penalização tanto dos utilizadores como dos fornecedores de material informático concebido para viciar a situação tributária dos contribuintes

Como complemento das medidas supra expostas foi alterado o Regime Geral das Infracções Tributárias no sentido de prever como contra-ordenação, punível com coima entre 500 euros e 25000 euros, quer a utilização de programas, dados ou suportes informáticos com

o objectivo de diminuir receitas tributárias, quer a criação, cedência ou transacção de programas concebidos para o mesmo efeito.

Sobre esta matéria, e como corolário do que antecede, irá ser revogado por Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, com efeitos a 1 de Janeiro de 2006, o despacho da mesma entidade, de 16 de Fevereiro de 1986, que permitia a dispensa de facturação até ao limite de 24,94 euros, no caso de serviços prestados por restaurantes, bares e outros estabelecimentos similares.

Medidas anti-abuso em Imposto sobre o Valor Acrescentado conexas com operações imobiliárias

Portugal, contrariamente a muitos outros países da União Europeia, ainda não adoptou normas específicas que obstem à fraude e evasão fiscal no Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), relacionada com transacções imobiliárias, designadamente através da concretização de planeamentos fiscais agressivos que envolvam entidades com relações especiais e sujeitos passivos com direito à dedução total ou parcialmente limitado, que podem levar ao diferimento, por muitos anos, do IVA a pagar ou a efectivas "poupanças" injustificadas do imposto devido.

Assim, na presente proposta de lei renovam-se as autorizações legislativas que, com o mesmo sentido e alcance, foram já previstas nas alterações ao Orçamento do Estado para 2005, reconhecendo que a complexidade das questões envolvidas e o inerente processo de autorização pelas instâncias comunitárias, aconselha a uma análise e preparação mais profunda e, naturalmente, mais prolongada no tempo.

Agravamento da punição estabelecida para a introdução no consumo irregular de produtos de tabaco manufacturados

A prevista duplicação do montante máximo da coima aplicável a estas práticas irregulares, visa complementar os ajustamentos introduzidos ao Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo, através do Decreto-Lei n.º 155/2005, de 8 de Setembro, criando condições mais efectivas para obstar a antecipações massivas de introduções no consumo de cigarros, promovidas pelos operadores económicos por forma a iludir os objectivos prosseguidos pelo Governo em matéria de arrecadação de receitas fiscais.

Encargos não dedutíveis para efeitos fiscais

Através da alteração proposta ao Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (CIRC), impõe-se ao adquirente de bens ou serviços a obrigatoriedade de verificação "mínima" da regularidade fiscal dos sujeitos passivos com quem contrata, através da não aceitação da dedutibilidade fiscal dos encargos que constem de documento emitido por um sujeito passivo cuja cessação de actividade tenha sido declarada oficiosamente, assegurando-se que a Direcção-Geral dos Impostos disponibiliza a informação necessária para a comprovação de que se não verificam as situações que determinam aquela não dedutibilidade.

Divulgação de listas de devedores por dívidas fiscais e à Segurança Social

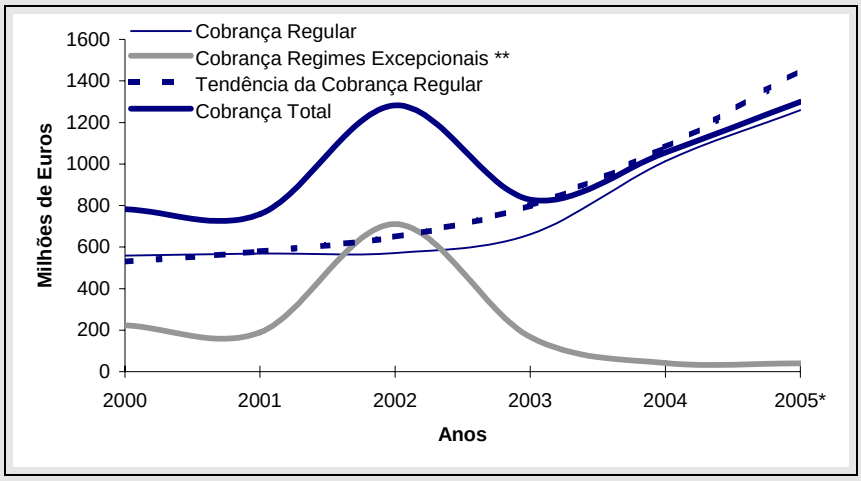
De acordo com o previsto na Lei Geral Tributária (LGT) a administração fiscal está obrigada a guardar sigilo sobre a situação tributária dos contribuintes, bem como dos elementos de natureza pessoal de que tenha conhecimento.

Neste contexto, a divulgação pública de devedores e respectivos montantes em dívida poderia ser entendida como uma divulgação de situação tributária abrangida por este dever de sigilo, não obstante a natureza judicial do processo de execução fiscal. Além disso, havia que delimitar o universo daqueles que, de facto, se consideram em dívida para com a Administração Fiscal. Com efeito, não se poderá esquecer que há contribuintes com dívidas mas com a execução legalmente suspensa (por terem apresentado reclamação, impugnação

ou oposição ou estarem a pagar em prestações, em qualquer caso com prestação de garantias) e que, por isso, se considera terem a sua situação tributária regularizada.

Assim, e por uma questão de segurança jurídica entendeu-se que seria melhor opção não efectuar qualquer divulgação sem que, primeiro, se procedesse a uma alteração legislativa nesse sentido, definindo, igualmente os critérios de inclusão nessa lista. Daí a alteração proposta no sentido de permitir a divulgação de listas dos contribuintes cuja situação fiscal e/ou perante a Segurança Social não se encontre regularizada.

CAIXA 6: EVOLUÇÃO DA COBRANÇA EXECUTIVA



* Valores previsionais. ** Regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais (DL 124/96 e DL 248-A/02).

Em 2005 mantém-se a tendência, iniciada em 2004, de forte crescimento da cobrança executiva regular, esperando-se que a mesma atinja cerca de 1,3 mil milhões de euros, o que representa um crescimento de cerca de 24% em relação ao valor cobrado em 2004 e quase o dobro da cobrança executiva regular de 2003.

Em termos globais espera-se que em 2005 – e num contexto em que os valores da cobrança executiva decorrente de regimes excepcionais de regularização de dívidas não têm praticamente expressão – a cobrança executiva atinja os 1,3 mil milhões de euros, ou seja, um valor superior ao registado em 2002, ano em que os valores cobrados no âmbito de regimes excepcionais, ascenderam a cerca de 711 milhões de euros, dos quais 609 milhões de euros foram cobrados no âmbito do regime previsto no Decreto-Lei n.º 248-A/2002 (v.g. "perdão fiscal") e sendo que, nesse mesmo ano, a cobrança regular ascendeu a, aproximadamente, 571 milhões de euros.

O crescimento registado em 2005 ficou a dever-se, essencialmente, (i) ao esforço efectuado ao nível da migração dos processos de execução fiscal para o sistema informático de execuções fiscais (SEF), sendo que actualmente, dos cerca de 3,3 milhões de processos existentes, estão já informatizados mais de 95%; (ii) à criação de bases de dados visando a rápida e atempada identificação de bens penhoráveis; (iii) ao esforço de recuperação ao nível dos processos em risco de prescrição – sendo que as medidas previstas permitiram ainda lançar bases para que no futuro, já em 2006, o valor potencial da dívida prescrita se reduza substancialmente – e ao nível dos processos objecto de securitização. É ainda de realçar o facto de, em 2005, o valor da cobrança executiva líquida da cobrança da dívida securitizada ser superior aos valores cobrados em períodos anteriores à realização da operação de securitização.

Estima-se que nos próximos anos se continue a registar uma recuperação dos atrasos na área da cobrança executiva, na sequência da implementação dos projectos em curso de modernização da justiça tributária, de que se destacam, o sistema informático de penhoras automáticas; o sistema informático de gestão de vendas coercivas de imóveis; e a informatização e automatização dos processos de contraordenação pela prática de todas as infracções fiscais, em que tal seja possível.

Para além das medidas de combate à evasão e fraude fiscais, já referidas, a proposta de lei do Orçamento do Estado para 2006, consagra ainda as medidas já previstas em matéria de consolidação orçamental, antecipadamente tornadas públicas por via de Resolução do Conselho de Ministros. A saber:

Aumento das taxas do Imposto sobre o Tabaco aplicáveis aos cigarros e a outros produtos

Prevê-se um aumento em relação às taxas aplicáveis no Continente e nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira em cerca de 13% e 9%, respectivamente, do qual decorrerá um acréscimo estimado no preço de venda ao público em aproximadamente 30 cêntimos por maço de cigarros comercializado no território do Continente e de 5 cêntimos por maço de cigarros comercializado nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Fixação dos intervalos das taxas do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) incidente sobre gasolinas e gasóleos com acréscimos significativos nos limites máximos

Pretende-se assegurar uma razoável margem de manobra em matéria de fixação dos montantes das taxas unitárias de imposto a aplicar à gasolina e ao gasóleo, de modo a que, sem deixar de ter em conta os preços internacionalmente determinados para o crude, seja possível, por esta via, prosseguir os objectivos de consolidação orçamental já estabelecidos.

Medidas Ambientais

CAIXA 7: A DIMENSÃO AMBIENTAL DO IMPOSTO AUTOMÓVEL

A tributação das emissões do dióxido de carbono, em sede de Imposto Automóvel (IA), constitui o primeiro passo no sentido da integração dos aspectos ambientais na fiscalidade automóvel como resulta, aliás, do programa do XVII Governo Constitucional, que se comprometeu a reformular o actual IA, incentivando a utilização de energias renováveis e a opção por veículos e tecnologias menos poluentes.

Por outro lado, as medidas fiscais constituem um dos três pilares da estratégia da Comunidade para diminuir as emissões de dióxido de carbono dos automóveis ligeiros de passageiros, no âmbito dos compromissos assumidos no Protocolo de Quioto.

O Imposto Automóvel apresenta potencialidades para ser utilizado como um instrumento de política ambiental através da penalização fiscal dos veículos mais poluentes e do aligeiramento da respectiva carga fiscal para os veículos menos poluentes e mais eficientes em termos energéticos.

Para alcançar este objectivo, prevê-se que a tributação do IA deixe de ser baseada exclusivamente na cilindrada do veículo, reduzindo-se progressivamente a componente da taxa do IA baseada na cilindrada e integrando na mesma proporção a componente ambiental, de modo a que não haja aumento de receitas, por efeito desta alteração.

Associado a este desiderato de requalificação e salvaguarda do património ambiental para as gerações futuras, prevê-se ainda um outro conjunto de medidas de relevante impacto ambiental, que passa pela consagração de um regime de incentivos fiscais no domínio dos biocombustíveis, pela introdução de novas taxas do Imposto de Circulação (ICi) e Camionagem (ICa) aplicáveis aos transportes pesados de passageiros e de mercadorias, com uma diferenciação acrescida e baseada no impacto ambiental, penalizadora dos veículos pesados de transporte de passageiros e de mercadorias mais poluentes e pelos incentivos em matéria de renovação de frotas de veículos pesados de transporte público e em matéria de abate de viaturas em fim de vida.

A requalificação e a salvaguarda do património ambiental para as gerações futuras é assumida pelo Governo como uma das suas grandes orientações estratégicas, constituindo, assim, objectivo essencial a aposta na eficiência dos consumos energéticos e no aproveitamento de recursos energéticos nacionais disponíveis, com observância do quadro de compromissos assumidos no âmbito do protocolo de Quioto.

No conjunto de políticas e medidas já equacionadas neste contexto, as que revestem carácter fiscal constituem, claramente, um instrumento privilegiado para promover o aumento da eficiência dos consumos energéticos e incentivar a utilização de energias renováveis e a opção por veículos e tecnologias menos poluentes.

Assim, sem deixar de ter presente a estratégia de consolidação orçamental, a Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2006, inclui diversas medidas que se pretende venham a constituir um efectivo factor de sensibilização dos cidadãos e dos diversos agentes e de estímulo a comportamentos ambientalmente mais exigentes. A saber:

O início de uma reforma progressiva do modelo de tributação dos veículos automóveis, colocando-o ao serviço do combate à poluição

Define-se uma nova fórmula de cálculo do Imposto Automóvel, cuja vigência efectiva se prevê venha a ocorrer a 1 de Julho de 2006, direccionada à procura de automóveis mais amigos do ambiente e mais eficientes em termos energéticos, em consonância com as mais recentes propostas da Comissão Europeia, mas com o gradualismo indispensável, quer para assegurar alguma estabilidade de receita, quer para evitar qualquer impacto negativo no mercado por força da inadaptação das marcas e concessionários.

O imposto incidente sobre os veículos ligeiros de passageiros novos e usados passará, assim, a ser calculado em função da cilindrada e de um factor ambiental, representado pelo nível de emissões do dióxido de carbono, indexado a escalões de emissões, representando o primeiro cerca de 90% da receita actualmente cobrada e o segundo cerca de 10%. A componente da taxa do IA baseada na cilindrada será reduzida e a componente ambiental será integrada na fórmula de cálculo do IA, ambas de forma progressiva, com benefício para os veículos menos poluentes.

A prorrogação e melhoria no regime de incentivos ao abate aos veículos em fim de vida

Os incentivos fiscais previstos para o abate de veículos em fim de vida continuarão a vigorar durante 2006, sendo o respectivo regime melhorado, eliminando alguns constrangimentos inibidores do sucesso desta medida e valorizando as respectivas potencialidades no domínio ambiental.

Os incentivos fiscais no âmbito dos biocombustíveis

A proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2006 inclui uma autorização legislativa que visa conferir ao Governo poderes para a consagração de benefícios fiscais a aplicar aos biocombustíveis, no quadro e com os limites fixados pela União Europeia em matéria de tributação dos produtos energéticos e da electricidade (Directiva Comunitária n.º 2003/96/CE do Conselho, de 27 de Outubro de 2003).

Novas taxas do Imposto de Circulação (ICi) e Camionagem (ICa) aplicáveis aos transportes pesados de passageiros e de mercadorias, com uma diferenciação acrescida e baseada no impacto ambiental

Prevê-se a introdução de novas tabelas do imposto incidente sobre os veículos pesados de passageiros e mercadorias, afectos ao transporte público e ao transporte particular.

As novas taxas anuais, reformulam a anterior estrutura e introduzem um factor adicional de diferenciação relativo ao ano da 1.ª matrícula dos veículos, particularmente conexo com o respectivo nível de emissões e impacto ambiental, acentuando, ainda mais, a diferenciação do

transporte profissional face ao particular e penalizando de forma significativa os veículos mais poluentes.

O incentivo à renovação da frota de veículos pesados afectos ao transporte público

Aumenta-se a taxa específica das reintegrações admissíveis (e a consequente aceitação como custo) nos veículos pesados afectos ao transporte público de passageiros e mercadorias, como medida de incentivo a uma renovação das frotas que atenda sobretudo ao consumo e a questões ambientais.

Harmonização Comunitária

Subcapitalização

O Tribunal de Justiça veio considerar, através do seu acórdão de 12 de Dezembro de 2002, proferido no âmbito do processo C-324/00 (Lankhorst-Hohorst GmbH), que o artigo 43.° do Tratado CE, que consagra a liberdade de estabelecimento, deve ser interpretado no sentido de que se opunha ao regime alemão em matéria de subcapitalização, na medida em que o mesmo introduzia, no respeitante à tributação dos juros pagos por filiais às suas sociedades-mãe, uma diferença de tratamento entre filiais residentes consoante a sua sociedade-mãe tivesse ou não sede na Alemanha.

Ora, tal como ocorria no regime alemão as regras relativas ao regime de subcapitalização estabelecidas no CIRC apenas se aplicam no caso de endividamento perante entidades não residentes, pelo que se propõe, com vista à sua conformação com o direito e jurisprudência comunitárias, a alteração deste regime no sentido de que o mesmo não seja aplicável no caso de endividamento perante entidades residentes noutros Estados da União Europeia.

Transferência de residência de uma sociedade para o estrangeiro e cessação de actividade de entidades não residentes

O sistema da tributação do rendimento das pessoas colectivas consagrado pelo Código do IRC não previu, de modo explícito, um tratamento fiscal específico para a transferência da residência das pessoas colectivas, tendo presente que, nos termos do art. 3º, nº 5 do Código das Sociedades Comerciais, a sua emigração não implica a dissolução e liquidação, mantendo-se a personalidade jurídica da sociedade.

As determinações constantes do Código do IRC não constituem base adequada para esse tratamento, com a consequência de poderem surgir importantes lacunas de tributação, sem justificação bastante, tanto mais que a montante podem ter ocorrido hipóteses de desagravamentos fiscais.

A necessidade de proceder à transposição para a ordem jurídica nacional das disposições da Directiva n.º 2005/19/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005, que altera a Directiva 90/434/CEE relativa ao regime fiscal comum aplicável às fusões, cisões, entradas de activos e permutas de acções entre sociedades de Estados-Membros diferentes, justifica que se aproveite a oportunidade para colmatar essa importante lacuna de tributação, consagrando simultaneamente a regulação que é exigida pela transposição da referida Directiva quanto à transferência de sede da Sociedade Europeia e da Sociedade Cooperativa Europeia.

Com efeito, nos termos do art. 2º, nº 1 da Directiva 2005/19/CE, até 1 de Janeiro de 2006 torna-se necessário pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às disposições pertinentes da Directiva relativas à transferência da sede de uma Sociedade Europeia ou de uma Sociedade Cooperativa Europeia, bem como às da alínea a) do anexo da mesma Directiva.

Em consequência, simultaneamente com a transposição desta regulação determinada pela Directiva, procede-se à consagração de um regime específico para a transferência de residência das pessoas colectivas e outras entidades.

O regime proposto estabelece, então, que a mudança de domicílio fiscal (deslocação da sede e direcção efectiva para o estrangeiro) determina a relevância como componentes positivas ou negativas do lucro tributável das diferenças entre os valores de mercado e os valores contabilísticos fiscalmente relevantes dos elementos patrimoniais, à data da cessação, no exercício em que se verifica essa mudança (e consequente cessação de actividade).

Caso, porém, essa sociedade mantenha em território português um estabelecimento estável a que afecte os elementos patrimoniais e respeite um princípio da continuidade fiscal, não tem lugar a aplicação daquela tributação que é diferida para o momento da cessação de actividade do próprio estabelecimento estável.

Com estas soluções, previnem-se as situações de deslocalizações de empresas por razões fiscais, já que a mudança de domicílio fiscal passará a assumir sempre os contornos de facto tributário relevante.

Dedução ao lucro tributável do estabelecimento estável de entidades não residentes dos prejuízos anteriores à cessação de actividade, por motivo de deslocalização da sede e direcção efectiva

Nos termos do CIRC permite-se a dedução ao lucro tributável do estabelecimento estável de entidades não residentes dos prejuízos anteriores à cessação de actividade, por motivo de deslocalização da sede e direcção efectiva, na medida em que lhe sejam imputáveis.

Através da alteração proposta visa-se clarificar quais os prejuízos que se consideram imputáveis ao estabelecimento estável, estabelecendo-se, expressamente, que apenas se permite o reporte dos prejuízos no montante que corresponda aos elementos patrimoniais que sejam afectos àquele estabelecimento estável.

Por outro lado, condiciona-se essa dedução à autorização do Director-Geral dos Impostos, mediante requerimento dos interessados a entregar até ao fim do mês seguinte ao da data da cessação de actividade em que se demonstre aquela correspondência. Pretende-se, desta forma, aperfeiçoar o controlo dessas situações, e, consequentemente, reduzir a possibilidade de dedução de prejuízos de montante superior ao que resultar da aplicação daquela regra.

Reavaliação dos Benefícios Fiscais e Aprofundamento do Regime Fiscal das Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria

Tendo em conta as propostas formuladas pelo Grupo de Trabalho de Reavaliação dos Benefícios Fiscais, que apresentou o Relatório em Setembro deste ano, no decurso do ano de 2006, a estrutura dos benefícios fiscais vigentes no ordenamento português vai sofrer alterações de relevo, na medida em que serão suprimidos alguns benefícios e reformulados outros, tendo em vista a garantia da transparência, equidade e eficiência na atribuição de incentivos e na criação de despesa fiscal. Esta reforma torna-se necessária, na medida em que irá ser revista a regra da caducidade, tornando-a operativa, no sentido de se aplicar à generalidade dos benefícios fiscais propriamente ditos, afastando os desagravamentos definidos no artigo 3.º do actual Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Neste âmbito, e já com relevância para o ano de 2006, retoma-se a dedução à colecta do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) de montantes aplicados em Planos Poupança Reforma (PPR). Em complemento, prevê-se uma autorização legislativa no sentido de rever o regime dos fundos de investimento.

Nesta matéria salienta-se, igualmente, a susceptibilidade de deduzir à colecta do IRS parte dos montantes dispendidos com a aquisição de computadores ou outro material informático.

Por outro lado, importa possibilitar à administração o conhecimento, por via não oficiosa, das entidades a operar na Zona Franca da Madeira e Ilha de Santa Maria, de modo a melhor controlar os pressupostos dos benefícios fiscais de que usufruem, bem como ultrapassar situações de apreciação casuística, no caso de entidades que exercem predominantemente actividade na Zona Franca, na fixação da percentagem do lucro tributável resultante de actividade fora do âmbito dessa zona.

Assim, nestas matérias propõe-se:

Autorização legislativa relativa a benefícios fiscais no quadro dos fundos de investimento

No domínio dos benefícios fiscais relativos ao IRS e IRC, fica o Governo autorizado a reformular o quadro fiscal dos fundos de investimento.

Fica o Governo, também, autorizado a republicar o diploma regulador dos benefícios fiscais.

Dedução à colecta do IRS relativa a valores aplicados em fundos de poupança reforma

A proposta estabelece a possibilidade de dedução à colecta de um montante correspondente a 20% dos valores aplicados no respectivo ano em PPR, com os seguintes limites máximos:

- EUR 400,00, se o participante tiver idade inferior a 35 anos;
- EUR 350,00, se o participante tiver entre os 35 e os 50 anos;
- EUR 300,00, se o participante tiver idade superior a 50 anos.

Paralelamente, prevê-se que, em caso de reembolso parcial ou total, situação em que a tributação se efectua de acordo com as regras aplicáveis aos rendimentos da categoria E, a matéria colectável passe a ser constituída por dois quintos do rendimento (actualmente é considerado apenas um quinto do rendimento). Com esta alteração pretende-se reduzir o "incentivo" da opção pelo reembolso parcial ou total, e, em consequência, promover o recebimento sob a forma de prestações regulares e periódicas, assim procurando reforçar o papel complementar destes instrumentos em relação às pensões do primeiro e segundo pilares.

Entretanto, tendo em vista salvaguardar as expectativas dos beneficiários de planos já celebrados, prevê-se que, relativamente aos planos celebrados até à data da entrada em vigor da presente lei, se continue a aplicar o disposto no actual n.º 3, relativamente à parcela do rendimento que corresponder às contribuições efectuadas até àquela data.

Aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos

Estabelece-se a possibilidade de dedução à colecta do IRS, até à sua concorrência, de 50% dos montantes despendidos com a aquisição de computadores de uso pessoal, incluindo *software* e aparelhos de terminal até ao limite de 250 euros. Esta dedução é aplicável uma única vez durante os anos de 2006 a 2008, e fica dependente da verificação das seguintes condições:

- a taxa normal aplicável ao sujeito passivo seja inferior a 42%;
- o equipamento tenha sido adquirido no estado de novo;
- o sujeito passivo tenha a seu cargo estudantes de qualquer nível de ensino ou seja, ele próprio, estudante de qualquer nível de ensino; e,

- a afectação seja suportada por factura que contenha o número de identificação fiscal do adquirente e a menção "uso pessoal".

Por outro lado aumentaram-se as taxas de reintegração dos computadores que fazem parte do activo imobilizado das empresas.

Comunicação das entidades autorizadas a exercer actividade nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria

Com esta alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais comete-se às entidades responsáveis pela administração e exploração da Zona Franca da Madeira e da Ilha de Santa Maria a obrigação de comunicar até ao último dia do mês de Fevereiro a identificação das entidades que, no ano anterior, estiveram autorizadas a exercer actividade naquelas Zonas.

Trata-se de uma medida que pretende dar força de lei a uma comunicação que, de modo informal, já vinha sendo efectuada e, assim, permitir de forma mais eficaz e transparente o seu cumprimento.

Entidades que exercem predominantemente a sua actividade nas Zonas Francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria

Nos termos do regime actualmente vigente compete ao Ministro de Estado e das Finanças fixar, por despacho casuístico, a percentagem do lucro tributável da actividade global que resulte de actividades exercidas fora do âmbito institucional das Zonas Francas.

Salienta-se que, para as entidades que se considera não exercerem a sua actividade a título predominante nas Zonas Francas, a própria lei fixa a percentagem (85%) do lucro que se considera de actividades exercidas fora dessas Zonas Francas.

Com a alteração proposta visa-se fixar de forma objectiva e sem dependência de despacho, também para as entidades que exercem predominantemente a sua actividade na Zona Franca, a percentagem do lucro que resulta de actividade exercida fora da Zona Franca, estabelecendo-se a percentagem, nestes casos, em 40%.

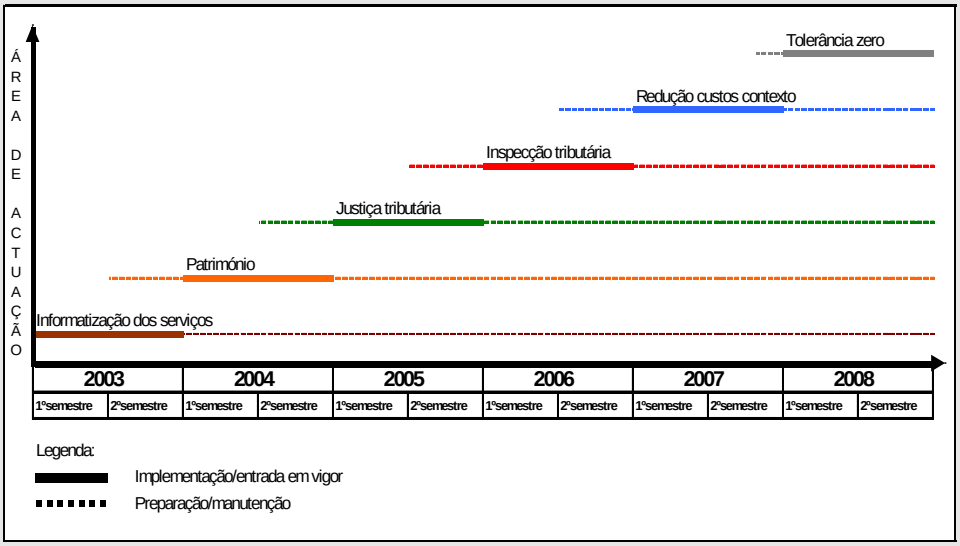
Esta alteração fundamenta-se na intenção de terminar, em geral, com apreciações casuísticas, necessariamente discricionárias, dada a ausência de critérios legais para a respectiva análise, bem como no facto de não haver justificação lógica para a fixação de uma percentagem objectiva nos casos de exercício não predominante de actividade nas Zonas Francas e tal fixação já não ser prevista noutras situações.

Para determinar se a actividade na Zona Franca é predominante atende-se ao cálculo da proporção entre o valor dos activos líquidos afectos à sucursal financeira exterior e o valor total dos activos líquidos da instituição, dado existir, até agora, uma omissão relativamente ao conceito.

Excepcionalmente, quando a actividade predominante ultrapassar os 80%, o que não é o caso até agora, permite-se que, a requerimento fundamentado das entidades interessadas, a percentagem do lucro que resulta de actividade exercida fora da Zona Franca, seja fixada por despacho ministerial.

Aumento da eficácia da administração tributária e simplificação da legislação fiscal

CAIXA 8: DGCI – PRIORIDADES A MÉDIO E LONGO PRAZO



As opções estratégicas da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) encontram-se balizadas por dois objectivos fundamentais: o primeiro refere-se ao cumprimento das metas orçamentais fixadas para a receita fiscal cuja cobrança constitui responsabilidade desta Direcção-Geral e, o segundo, à melhoria das plataformas tecnológicas enquanto elemento essencial à melhoria do desempenho da organização.

Tendo por referência estes dois grandes objectivos, foram definidas as seguintes áreas de actuação estratégicas: reforço do combate à evasão e fraude fiscais; agilização da justiça tributária e aumento da execução fiscal; modernização e melhoria do desempenho da Administração Fiscal; e optimização da relação entre a Administração Fiscal e o contribuinte.

Neste contexto têm vindo a ser definidas áreas prioritárias, as quais são objecto de particular enfoque, designadamente no que se refere à afectação de recursos humanos e materiais, visando a respectiva modernização e melhoria de desempenho, sem, obviamente, descurar a atenção necessária ao nível de todas as restantes áreas.

Em 2003, o enfoque incidiu sobre a informatização dos serviços por forma a que fossem criadas as condições necessárias ao desenvolvimento integrado e estruturado de toda a organização.

Em 2004, o enfoque incidiu necessariamente na área do património na sequência da implementação da Reforma e veio introduzir grande modernização numa área que há muito carecia de forte intervenção. A justiça tributária foi a área prioritária de 2005 – após as medidas já adoptadas em 2004 –, com particular enfoque na recuperação da cobrança executiva e na implementação de um programa de modernização, com forte investimento na informatização e automatização de processos e de procedimentos, cuja conclusão ocorrerá, segundo se estima, no decurso do primeiro semestre de 2006.

A área da Inspecção Tributária, que merece uma constante atenção em qualquer administração fiscal – de que são exemplo as medidas concretas já adoptadas em 2005 – será ainda no ano de 2006 a área em que se concentrarão os maiores esforços, estando previsto um reforço significativo dos recursos humanos e ainda de outros meios, designadamente no que se refere a melhores ferramentas informáticas de selecção de contribuintes e de análise de risco e à adopção de novas metodologias que introduzam maior eficácia e rapidez na actuação dos serviços de inspecção.

A redução dos custos de contexto é também uma área estratégica em que se tem vindo a investir, sendo que o ano de 2007 será aquele em que se registará um maior enfoque na melhoria da relação com os contribuintes, alicerçada em duas vertentes fundamentais: (i) simplificação das obrigações fiscais – colhendo-se os frutos da comissão constituída em 2005 e que apresentará o seu relatório no

decurso do primeiro semestre de 2006; e (ii) disponibilização de múltiplos canais de acesso com total integração entre os mesmos, privilegiando o canal Internet através da maximização dos serviços a disponibilizar *on-line* (na linha do que já vem sucedendo, de que se cita, a título de exemplo, a recente disponibilização da consulta via Internet de dívidas fiscais e de processos de contra-ordenação e a possibilidade de pagamento por Internet ou Multibanco de dívida executiva e de coimas) e reestruturando o atendimento presencial, vocacionando-o para o esclarecimento das questões mais complexas, que exigem elevado grau de especialização.

Após o desenvolvimento/investimento nas áreas antes referidas, que terão também subjacente e como vertente comum, uma política pedagógica, que promova e privilegie o cumprimento voluntário e que culminará, no ano de 2007, com o enfoque na redução de custos de contexto para o contribuinte, traduzido em simplicidade de cumprimento e facilidade e rapidez na interacção com a administração fiscal, esta organização atingirá, segundo se espera, níveis elevados em matéria de eficiência e eficácia, pelo que em 2008 estará em condições de exigir por parte dos contribuintes elevados níveis de cumprimento e adoptando, em consequência, uma postura de tolerância zero para com as situações de infracção à lei.

CAIXA 9: ENTREGA DE DECLARAÇÕES POR INTERNET

Em 2005 a entrega de declarações de rendimentos Modelo 3 do IRS registou um acréscimo de, aproximadamente, 80% em relação a 2004, tendo sido entregues, por esta via cerca de 1,7 milhões deste tipo de declarações. A taxa de crescimento registada resulta de um aumento em cerca de 76% nas entregas de declarações da primeira fase, que abrange os contribuintes que apenas obtêm rendimentos do trabalho dependente (Categoria A) e de pensões (Categoria H), e do acréscimo em cerca de 82% das declarações relativas à segunda fase, que abrange os contribuintes que obtêm rendimentos de diferentes naturezas, enquadráveis noutras categorias.

Em 2004 as declarações Modelo 3 do IRS entregues por Internet representaram cerca de 24% do total de declarações entregues. Em 2005, essa percentagem aumentou para 40%, sendo que na UE (15) a média nos países líderes nesta área se situa entre os 30% e os 35% *.

De referir também que, para além do crescimento verificado ao nível das entregas por Internet, o número absoluto das declarações Modelo 3 entregues em 2005, foi também superior ao registado em 2004, o que é revelador de um aumento nos níveis de cumprimento voluntário.

O número de declarações periódicas do IVA entregues por Internet será, em 2005 e segundo se estima, superior em cerca de 1 milhão de declarações, o que representa um crescimento de cerca de 28% em relação a 2004. Este crescimento, é essencialmente explicado pelo facto de a partir de 2005, todos os contribuintes do regime normal do IVA estarem obrigados à entrega por Internet desta declaração (em 2004 esta obrigatoriedade não abrangia os contribuintes do regime trimestral sem contabilidade organizada).

Quanto às declarações Modelo 10, Modelo 22 do IRC e declaração anual de informação contabilística e fiscal, foram entregues, no seu conjunto, mais cerca de 75 mil declarações, o que é, principalmente explicado por um aumento dos níveis de cumprimento voluntário, dado que se trata de declarações em que, já em 2004, a obrigatoriedade de entrega por Internet abrangia a quase totalidade dos contribuintes.

Em termos globais prevê-se que, em 2005, o número de declarações entregues por Internet se situe próximo dos 11 milhões, ou seja, que se registe um crescimento superior a 25% em relação a 2004.

* *In "Top of the web"*, Dezembro de 2004 – Estudo realizado para a Direcção Geral da Sociedade de Informação da Comissão Europeia.

Desenvolver os factores determinantes para um melhor cumprimento tributário e arrecadação da receita constitui, também, um dos vectores essenciais no domínio da política fiscal a prosseguir por este Governo.

A simplificação do sistema fiscal, com a diminuição dos custos de cumprimento por parte do cidadão e dos de cobrança por parte da Administração Fiscal devem, assim, constituir objectivos de prossecução contínua e persistente.

Neste contexto, foi recentemente aprovado em Conselho de Ministros um decreto-lei que altera um conjunto de diplomas fiscais - Código do IRS, Código do IRC, Código do Imposto do Selo, Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias (RITI), legislação disciplinadora de retenções na fonte de IRS e regime de reintegrações e amortizações de elementos do activo imobilizado para efeitos de IRC – no sentido da redução da complexidade do ordenamento fiscal, e da diminuição e racionalização das obrigações impostas aos contribuintes.

De entre as medidas de simplificação adoptadas merecem destaque:

- Diversas situações de dispensa de apresentação junto da administração tributária de declarações e de outra documentação;
- Reconhecimento de situações em que atrasos não imputáveis aos contribuintes não devem ter, para estes, efeitos penalizadores;
- A redução dos encargos e da carga burocrática imposta às pessoas singulares e às empresas, eliminando pedidos de autorização e requerimentos objecto de apreciação pontual e discricionária por parte da Administração Fiscal.

Nesta sequência, e tendo por objectivo a prossecução da eficácia da administração tributária e a simplificação dos procedimentos, são propostas as seguintes alterações:

Qualidade de residente de um cônjuge que habitualmente não reside em território português

O CIRS determina a qualidade de residente em território português a um cônjuge que habitualmente não reside neste território, desde que o outro cônjuge aqui permaneça. Tal facto obriga à declaração conjunta em território português de todos os rendimentos, incluindo os rendimentos do cônjuge que está no estrangeiro.

Ora, tal situação origina situações de dupla tributação, as quais, no quadro actual, poderão ser corrigidas pela aplicação de Convenção destinada a evitar a Dupla Tributação, quando exista, ou do crédito de imposto previsto no Código do IRS. Todavia, a solução não é satisfatória uma vez que, para além das dificuldades administrativas e burocráticas associadas à aplicação destes mecanismos, nem sempre será possível a eliminação total da dupla tributação e, mesmo quando a dupla tributação seja totalmente eliminada, poderá perfeitamente suceder que a tributação final sobre os rendimentos auferidos no estrangeiro seja superior àquela a que tais rendimentos estariam sujeitos de acordo com a exclusiva aplicação das regras de tributação do estado da fonte do rendimento.

A proposta agora apresentada visa corrigir estas situações permitindo ao cônjuge que não tenha permanecido em território português mais de 183 dias, e desde que a maior parte das suas actividades económicas não estejam relacionadas com este território, a possibilidade de afastar a condição de residente resultante da aplicação daquela disposição. Nesse caso, o cônjuge residente em território português será tributado de acordo com as regras aplicáveis em caso de separação de facto, sendo o cônjuge não residente tributado em IRS exclusivamente pelos rendimentos obtidos em território português.

Aproximação gradual das Pensões aos rendimentos da Categoria A

Portugal, conjuntamente com Chipre, Luxemburgo e Malta, não concede o mesmo tratamento fiscal, no que respeita à previsão de deduções específicas, aos rendimentos de pensões e do trabalho dependente.

No entanto, o Luxemburgo atribui às pensões deduções específicas inferiores às do trabalho dependente.

A larga diferença de tratamento justifica que a convergência se faça de forma gradual com o objectivo de, no médio prazo, se revogar a Categoria H, integrando-a na Categoria A.

Acresce que a divergência de valores em causa pouco ou nada garante a desejada equidade própria do sistema. Na verdade, quer o trabalhador dependente quer o pensionista vivem de rendimentos regulares e permanentes, pelo que não fará sentido discriminá-los quando se situam no mesmo plano de igualdade horizontal, à luz do princípio da capacidade contributiva.

CAIXA 10: CATEGORIA DOS RENDIMENTOS DE PENSÕES

Países em que os rendimentos de pensões integram a mesma categoria dos rendimentos do trabalho dependente	Países em que os rendimentos de pensões não integram a mesma categoria dos rendimentos do trabalho dependente
Alemanha Áustria Bélgica República Checa Rep. Eslovaca Dinamarca Eslovénia Espanha Estónia Finlândia França Grécia Irlanda Islândia Itália Letónia Noruega Países Baixos Polónia Reino Unido Suécia	Chipre Luxemburgo Malta Portugal

Contagem dos prazos de reclamação ou impugnação no IRS

Actualmente o Código do IRS prevê momentos diferentes para o início da contagem dos prazos de reclamação ou impugnação consoante a liquidação que se pretende contestar dê, ou não, origem a pagamento de imposto. Assim, no primeiro caso, o prazo conta-se a partir da data limite do pagamento e, no segundo, a partir dos 30 dias seguintes ao da notificação.

A alteração proposta visa uniformizar a data de início da contagem dos prazos de reclamação e impugnação, independentemente do resultado da liquidação. Assim, o prazo, em qualquer caso, começa a contar nos trinta dias seguintes ao da notificação do acto de liquidação.

Concessão de isenção de IRC às pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, às instituições particulares de solidariedade social e entidades anexas, bem como às pessoas colectivas àquelas legalmente equiparadas

Nos termos do Código do IRC, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, as instituições particulares de solidariedade social e entidades anexas, bem como as pessoas colectivas àquelas legalmente equiparadas podiam beneficiar de isenção de IRC, concedida mediante despacho do Ministro de Estado e das Finanças, a requerimento dos interessados.

A presente alteração tem por objectivo que a isenção de IRC concedida a estas entidades passe a ter natureza automática, e como tal não dependa de um reconhecimento administrativo prévio.

Este objectivo encontra justificação no facto de, ao contrário do que se verifica para as pessoas colectivas de mera utilidade pública, em que releva como pressuposto da isenção a prossecução, a título exclusivo ou predominante, de fins científicos ou culturais, de caridade, assistência, beneficência, solidariedade social ou defesa do meio ambiente, no caso das entidades para as quais se propõe a presente alteração legislativa basta a sua qualidade jurídica, pois este é o único pressuposto da isenção, o que terá fundamento, julga-se, no facto de os fins prosseguidos por estas entidades estarem previamente delimitados na lei e que constituem pressuposto da sua qualificação como de utilidade pública, sejam elas as administrativas ou as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), as anexas a estas ou ainda as legalmente equiparadas àquelas. Assim, o procedimento desenvolvido para a instrução destes pedidos limita-se, basicamente, a verificar nos termos da lei ao caso aplicável a qualidade jurídica dos requerentes, com custos elevados para a Administração Fiscal e para os requerentes sem que daí decorram vantagens assinaláveis.

Além disso, dando expressão à prática que vem sendo seguida nos despachos de reconhecimento da isenção propõe-se, em todos os casos, a exclusão da isenção dos rendimentos empresariais derivados de actividades desenvolvidas fora dos fins estatutários.

Liquidação oficiosa de IRC quando não é apresentada declaração

O Código do IRC estabelece as formas de liquidação do IRC e, além daquela que decorre da declaração apresentada, prevê o modo de proceder quando não é apresentada declaração.

Assim, para estes casos estabelece-se que em caso de falta de apresentação da declaração periódica de rendimentos a liquidação oficiosa tenha por base o maior dos seguintes valores: a) 6.250 euros ou b) montante da matéria colectável do exercício mais próximo para o qual se encontre determinada.

Alargamento da base de incidência do Imposto do Selo

Face às normas agora aplicáveis, as sociedades de capitais só estarão sujeitas a Imposto do Selo pelo n.º 26 da Tabela Geral, anexa ao Código, se forem constituídas por escritura pública, excluindo-se, consequentemente, a tributação em sede de Imposto do Selo das sociedades constituídas por outras formas, nomeadamente por decreto-lei ou por documento particular.

Assim, e com o objectivo de alargar a base de incidência, procede-se à alteração do Código do Imposto de Selo (CIS) no sentido de passar a incluir a tributação das sociedades de capitais constituídas por documento particular ou por qualquer instrumento de natureza legal.

Responsabilidade dos depositários no levantamento de quantias objecto de transmissão gratuita

O Código do Imposto do Selo imputa a responsabilidade solidária pelo pagamento do imposto às pessoas, singulares ou colectivas, que autorizem o levantamento de depósitos que tenham sido objecto de uma transmissão gratuita, sem que se mostre pago o respectivo

imposto. Contudo, a norma actual não estabelece como pressuposto dessa responsabilidade o conhecimento de que o depósito tenha sido objecto de uma transmissão gratuita.

Com a alteração proposta pretende-se corrigir essa lacuna, exigindo-se para a imputação de responsabilidade ao depositário o conhecimento de que o depósito levantado foi objecto de transmissão gratuita sem que se mostre pago o imposto.

Revisão dos actos tributários

A revisão dos actos tributários com fundamento em injustiça grave e notória configura, no contexto das garantias dos contribuintes, uma natureza excepcional, na medida em que ocorre para além e sem prejuízo dos meios normais de contestação do acto tributário por parte dos contribuintes (reclamação e impugnação) e sem dependência do requisito exigido para a revisão oficiosa do acto tributário (erro imputável aos serviços).

Esta amplitude, associada à dificuldade de delimitação de forma genérica do que se entende por injustiça grave e notória, tende, no entanto, à generalização deste meio de revisão do acto tributário.

Assim, e no sentido de delimitar as situações susceptíveis de poderem beneficiar deste regime alargado de revisão do acto tributário, excluem-se desta possibilidade os casos motivados pelo comportamento negligente do próprio contribuinte. Deste modo, pretende-se conceder um melhor suporte legal às decisões da administração e diminuir a sua discricionariedade.

Prazo da reclamação graciosa

A alteração proposta visa tornar único o prazo de reclamação graciosa que, até agora é de 90 dias ou 1 ano consoante o fundamento. Tal facto tem originado alguma conflitualidade com a administração fiscal, nomeadamente, no que respeita às situações em que se aplica o prazo de 1 ano.

Agilização do processo de reconhecimento da incobrabilidade dos créditos para efeitos de regularização do IVA

Inserido nas medidas de descongestionamento dos tribunais, prevê-se a introdução de ajustamentos ao Código do IVA de forma a agilizar e flexibilizar os requisitos de qualificação dos créditos como incobráveis e a inerente possibilidade de dedução do IVA a estes respeitante, dispensando, em certas circunstâncias, a intervenção judicial e prevendo mecanismos de controlo alternativos e credíveis.

Quadro 1.2.1. Medidas Legislativas Propostas no OE/2006 – Quadro Resumo

1 – COMBATE À EVASÃO E FRAUDE FISCAIS E OUTRAS MEDIDAS DIRECCIONADAS À CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL		
MEDIDA LEGISLATIVA	**ARTIGO**	**DIPLOMA**
Verificações inerentes à respectiva facturação e contabilização		Decreto-Lei 198/90
Penalização tanto dos utilizadores como dos fornecedores de material informático concebido para viciar a situação tributária dos contribuintes	118º e 128º	RGIT
Medidas anti-abuso em matéria de IVA conexas com operações imobiliárias		Autorização legislativa
Agravamento da punição estabelecida para a introdução no consumo irregular de produtos de tabaco manufacturados	109º	RGIT
Encargos não dedutíveis para efeitos fiscais	42º	CIRC
Divulgação de listas de devedores por dívidas tributárias	64º	LGT
Aumento das taxas do Imposto sobre o Tabaco aplicáveis aos cigarros e a outros produtos		C.Imp Especiais Consumo
Fixação dos intervalos das taxas do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) incidente sobre gasolinas e gasóleos com acréscimos significativos nos limites máximos		C.Imp Especiais Consumo
2 – MEDIDAS AMBIENTAIS		
MEDIDA LEGISLATIVA	**ARTIGO**	**DIPLOMA**
O início de uma reforma progressiva do modelo de tributação dos veículos automóveis, colocando-o ao serviço do combate à poluição		Decreto-Lei 40/93
Prorrogação e melhoria no regime de incentivos ao abate aos veículos em fim de vida		Decreto-Lei 292-A/2000
Incentivos fiscais no âmbito dos biocombustíveis		Autorização legislativa
Novas taxas do Imposto de Circulação (ICi) e Camionagem (ICa) aplicáveis aos transportes pesados de passageiros e de mercadorias, com uma diferenciação acrescida e baseada no impacto ambiental	3º e 6º	Regulamento dos Impostos de Circulação e Camionagem
Incentivo à renovação da frota de veículos pesados afectos ao transporte público		
3 – HARMONIZAÇÃO COMUNITÁRIA		
MEDIDA LEGISLATIVA	**ARTIGO**	**DIPLOMA**
Subcapitalização	61º	CIRC
Transferência de residência de uma sociedade para o estrangeiro e cessação de actividade de entidades não residentes	76ºA, 76ºB e 76ºC	CIRC
Dedução ao lucro tributável do estabelecimento estável de entidades não residentes dos prejuízos anteriores à cessação de actividade, por motivo de deslocalização da sede e direcção efectiva	15º	CIRC

(continuação)

4 – REAVALIAÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS E APROFUNDAMENTO DO REGIME FISCAL DAS ZONAS FRANCAS DA MADEIRA E ILHA DE SANTA MARIA		
MEDIDA LEGISLATIVA	**ARTIGO**	**DIPLOMA**
Dedução à colecta do IRS relativa a valores aplicados em fundos de poupança reforma	21º	EBF
Aquisição de computadores e outros equipamentos informáticos	64º	EBF
Comunicação das entidades autorizadas a exercer actividade nas Zonas Francas (da Madeira)	33º	EBF
Entidades que exercem predominantemente a sua actividade nas Zonas Francas (da Madeira)	33º-A	EBF
5 – AUMENTO DA EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FISCAL		
MEDIDA LEGISLATIVA	**ARTIGO**	**DIPLOMA**
Qualidade de residente de um cônjuge que habitualmente não reside em território português	16º	CIRS
Aproximação gradual da dedução específica das Pensões à da Categoria A	53º	CIRS
Contagem dos prazos de reclamação ou impugnação no IRS	140º	CIRS
Concessão de isenção de IRC às pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, às instituições particulares de solidariedade social e entidades anexas, bem como às pessoas colectivas àquelas legalmente equiparadas	10º	CIRC
Liquidação oficiosa de IRC quando não é apresentada declaração	83º	CIRC
Alargamento da base de incidência do Imposto do Selo	5º	CIS
Responsabilidade dos depositários no levantamento de quantias objecto de transmissão gratuita	63º-A	CIS
Revisão dos actos tributários	78º	LGT
Prazo da reclamação graciosa	70º	CPPT
Agilização do processo de reconhecimento da incobrabilidade dos créditos para efeitos de regularização do IVA	71º	CIVA

Nota:

CIRC – Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas;

CIRS – Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares;

CIS – Código do Imposto do Selo;

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado;

CPPT – Código do Procedimento e do Processo Tributário;

EBF – Estatuto Benefícios Fiscais;

LGT – Lei Geral Tributária;

RGIT – Regime Geral das Infracções Tributárias.

2. ECONOMIA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS PARA 2006

2.1. Enquadramento Internacional

Em 2005, a economia mundial manteve um elevado dinamismo, liderado pelos EUA e pela China, devendo, no entanto, registar um crescimento inferior ao verificado em 2004, ano em que se atingiu a taxa de crescimento mais elevada dos últimos 25 anos. O abrandamento do crescimento deverá prosseguir em 2006, sendo generalizado a todas as áreas geográficas, com excepção da União Europeia e das novas economias industrializadas da Ásia[4].

Quadro 2.1.1. PIB
(Taxa de crescimento real, em %)

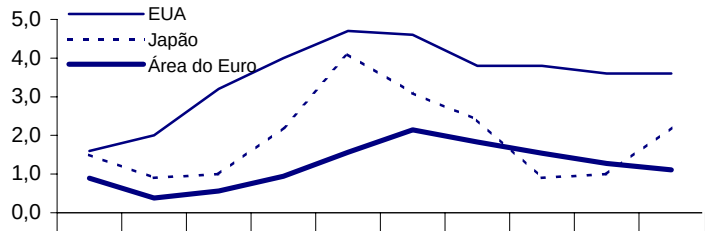
	Estrutura[1)]			Previsões do Outono 2005		Diferenças face às previsões da Primavera de 2005	
	(%)	2003	2004	2005	2006	2005	2006
Economias avançadas	54,6	1,9	3,3	2,5	2,7	-0,1	-0,3
das quais:							
EUA	20,4	2,7	4,2	3,5	3,3	-0,2	-0,3
Japão	6,9	1,4	2,7	2,0	2,0	1,2	0,0
Área do Euro	15,3	0,7	2,0	1,2	1,8	-0,4	-0,5
Alemanha	4,9*	-0,2	1,6	0,8	1,2	0,0	-0,7
França	3,6*	0,9	2,0	1,5	1,8	-0,5	-0,4
Espanha	1,7*	2,9	3,1	3,2	3,0	0,5	0,1
Outras economias, *das quais* :							
China	13,2	9,5	9,5	9,0	8,2	0,5	0,2
América Latina	7,5	2,2	5,6	4,1	3,8	0,0	0,1
Europa Central e de Leste[2)]	3,4	4,6	6,5	4,3	4,6	-0,2	0,1
Economia Mundial	100,0	4,0	5,1	4,3	4,3	0,0	-0,1
Por memória							
UE-25	22,3*	1,3	2,5	1,6	2,1	-0,4	-0,4

[1)] Baseada no PIB de 2004 (em paridade de poder de compra); * Estrutura de 2003; [2)] Países que aderiram à UE em Maio de 2004, excluindo o Chipre, Albânia, Bulgária, Croácia, Macedónia, Roménia e Turquia.
Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, Setembro 2005.

Após um abrandamento no 1º semestre de 2005, a economia da **União Europeia** deverá registar uma taxa de crescimento moderada, particularmente na área do euro. A perspectiva de uma evolução favorável da conjuntura externa à área do euro em 2005 e 2006, deverá contribuir para o fortalecimento do crescimento das exportações. A procura interna, sobretudo o consumo privado, deverá manter um crescimento moderado em 2006, condicionada pela subida dos preços do petróleo e pela necessidade de constituição de poupanças associadas às reformas dos sistemas de saúde e de pensões. Apesar do fortalecimento das exportações da área do euro previsto para 2006, perspectiva-se a continuação de perdas de quota de mercado resultantes dos efeitos da apreciação do euro e da intensificação da concorrência externa, proveniente da crescente integração na economia mundial das economias do Leste da Europa e da Ásia.

[4] Coreia, Hong-Kong, Taiwan e Singapura.

Gráfico 2.1.1. Produto Interno Bruto
(Taxa de variação homóloga real, em %)



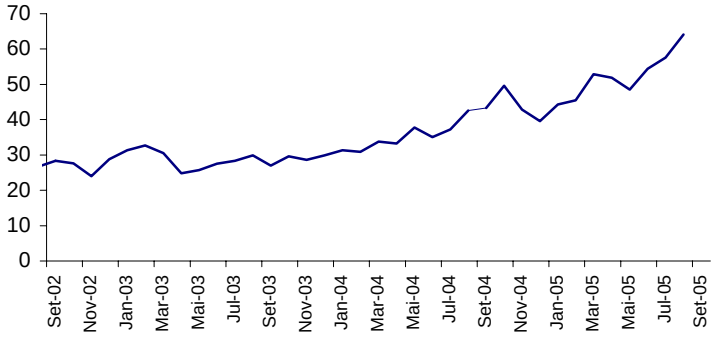
	1º T 03	2º T 03	3º T 03	4º T 03	1º T 04	2º T 04	3º T 04	4º T 04	1º T 05	2º T 05
EUA	1,6	2,0	3,2	4,0	4,7	4,6	3,8	3,8	3,6	3,6
Japão	1,5	0,9	1,0	2,2	4,1	3,1	2,4	0,9	1,0	2,2
Área do Euro	0,9	0,4	0,6	0,9	1,6	2,1	1,8	1,5	1,3	1,1

Fontes: Eurostat e Institutos de Estatística dos EUA e Japão.

O elevado dinamismo da economia mundial foi acompanhado pela forte expansão das trocas comerciais. Após um crescimento de 10,3% em 2004 (o dobro do verificado em 2003), prevê-se um crescimento em volume do comércio mundial de 7 e 7,4%, respectivamente, em 2005 e 2006. A aceleração das trocas comerciais foi particularmente pronunciada nas economias asiáticas em desenvolvimento, em particular na China e na Índia e nos países da Europa Central e de Leste que aderiram à UE em Maio de 2004.

A forte procura mundial contribuiu para a subida e manutenção em níveis elevados dos **preços das matérias-primas**, sobretudo energéticas. No conjunto dos primeiros nove meses de 2005, o preço médio do petróleo *Brent* ascendeu a 53,6 dólares por barril (47,7% acima do registado em igual período de 2004).

Gráfico 2.1.2. Preço *Spot* do Petróleo *Brent*
(USD/barril)



Fonte: Direcção-Geral de Geologia e Energia.

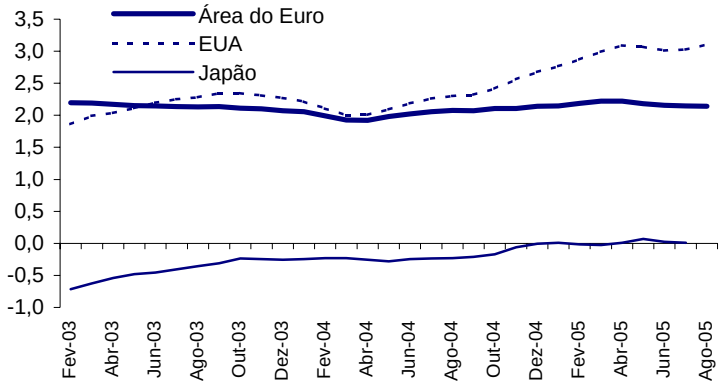
Até ao momento, os efeitos do aumento sustentado dos preços do petróleo sobre o crescimento económico e a inflação nas principais economias avançadas permaneceram limitados, quando comparados com anteriores choques petrolíferos. No entanto, a evolução futura do preço do petróleo constitui, no contexto actual, um dos principais **factores de risco** para as projecções sobre o crescimento económico e a inflação.

As pressões inflacionistas permaneceram contidas na generalidade das economias. Nos EUA, a **inflação** apresentou um perfil ascendente ao longo de 2004 e 2005 enquanto na área do euro permaneceu relativamente estável, em torno dos 2,1%. A forte subida dos preços de energia tem sido, em parte, contrabalançada pela diminuição dos preços dos produtos alimentares não transformados e dos produtos industriais não energéticos. As previsões para

2006 apontam para uma ligeira desaceleração da inflação quer nos EUA (de 3,1%, em 2005, para 2,8%) quer na área do euro (de 2,1% para 1,8%, de acordo com o FMI), admitindo-se neste caso que a forte subida dos preços do petróleo não terá efeitos de segunda ordem significativos na inflação, na medida em que o crescimento das remunerações nominais por trabalhador permanecerá moderado, num contexto de maior concorrência externa.

Gráfico 2.1.3. Preços no Consumidor

(Taxa de variação média anual, em %)

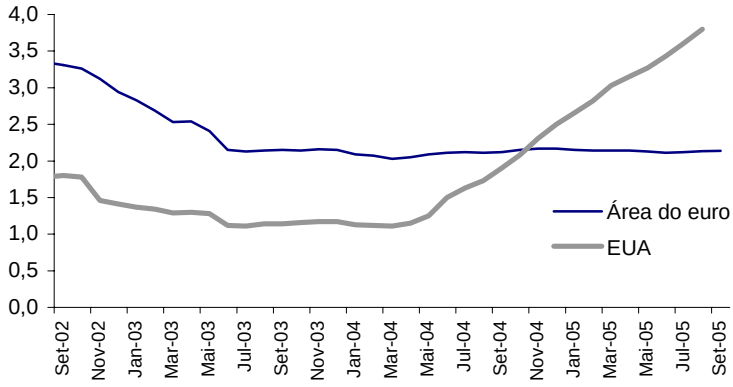


Fontes: Eurostat e Institutos de Estatística dos EUA e Japão. IHPC para área do euro.

O comportamento diferenciado da inflação é também explicado pelas diferentes posições cíclicas das principais economias o que se reflectiu na condução das respectivas políticas monetárias. Assim, nos EUA, a Reserva Federal procedeu a sucessivos aumentos das **taxas de juro** de referência dos *Federal Funds* ao longo de 2004 e 2005 fixando em 20 de Setembro último a taxa directora em 3,75%. Na área do euro, as taxas de juro directoras permaneceram inalteradas tendo o Banco Central Europeu mantido a principal taxa de referência nos 2%, valor que se mantém desde Junho de 2003. A evolução das taxas de juro de curto prazo nos mercados monetários reflecte essencialmente o comportamento das taxas de juro directoras, tendo-se assistido a uma subida da Libor a 3 meses e a um comportamento estável da Euribor a 3 meses.

Gráfico 2.1.4. Taxas de Juro a 3 meses do Mercado Monetário

(Médias do período)

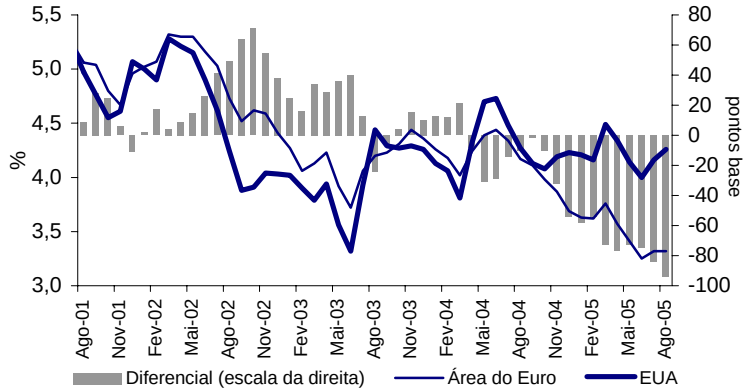


Fontes: BCE e Banco de Portugal.

Nos primeiros oito meses de 2005, as taxas de rendibilidade dos títulos de dívida pública a 10 anos na área do euro, diminuíram, em média, 77p.b. face a igual período do ano anterior. Nos EUA registou-se um movimento descendente semelhante, embora menos acentuado, verificando-se apenas um decréscimo de 9p.b. face a igual período de 2004. O diferencial entre

as taxas de rendibilidade dos títulos da área do euro face às dos EUA tornou-se negativo a partir de Abril de 2004, situando-se em 94p.b. em Agosto.

Gráfico 2.1.5. Taxas de Rendibilidade das Obrigações de Dívida Pública a 10 anos nos EUA e na Área do Euro
(Médias do período)

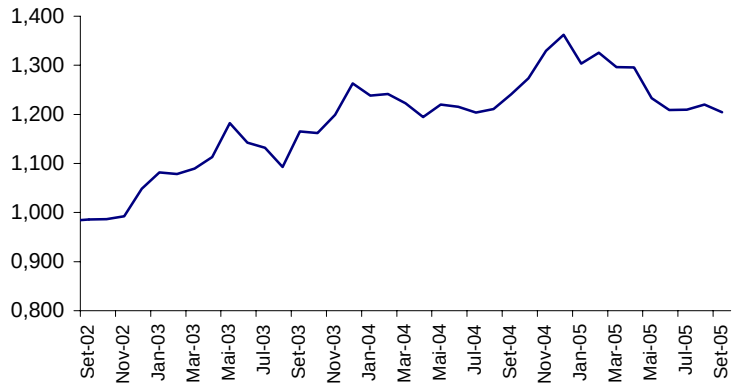


Fonte: BCE.

Os **índices bolsistas** nos EUA e na área do euro registaram ganhos no período em análise, sendo particularmente relevantes na área do euro (variações homólogas acumuladas até Setembro de 13,3% para o Euro-Stoxx 50, e de 6,1% e 1,8%, respectivamente, para o Nasdaq 100 e Dow Jones).

Até Setembro, a taxa de câmbio do euro face ao dólar registou uma tendência descendente, após um ano caracterizado pela apreciação do euro. No final de Setembro, aquela taxa situava-se em 1,204 dólares, 12% abaixo do verificado no final de 2004. Esta depreciação é, em parte, justificada pela evolução económica mais favorável dos EUA em relação à área do euro e ao aumento dos diferenciais entre as taxas de juro das duas zonas. Poderá, ainda, ter sido influenciada por alguns factores específicos à área do euro, tais como, a revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento e os resultados dos referendos à Constituição Europeia.

Gráfico 2.1.6. Taxa de Câmbio do euro face ao dólar
(Valores fim de período)

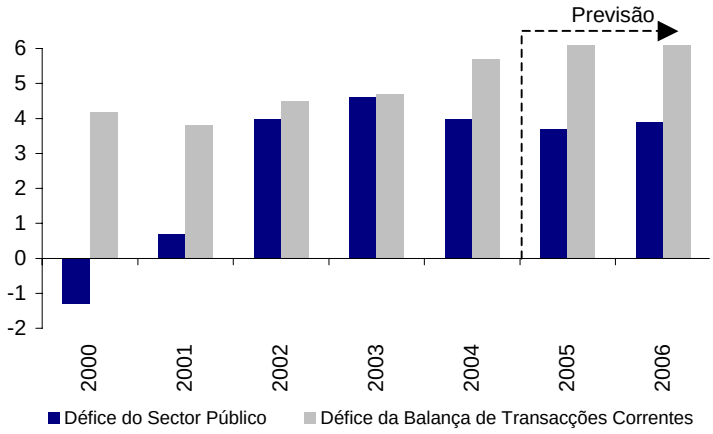


Fonte: BCE.

A evolução da economia internacional em 2005 é, também, caracterizada pela persistência de **desequilíbrios macroeconómicos,** associados aos elevados défices externo e do sector público nos EUA, ao progresso lento na consolidação orçamental de algumas das economias da área do euro e à fraca implementação das reformas estruturais na União

Europeia, factores que, a não serem invertidos, condicionarão o crescimento económico a médio prazo.

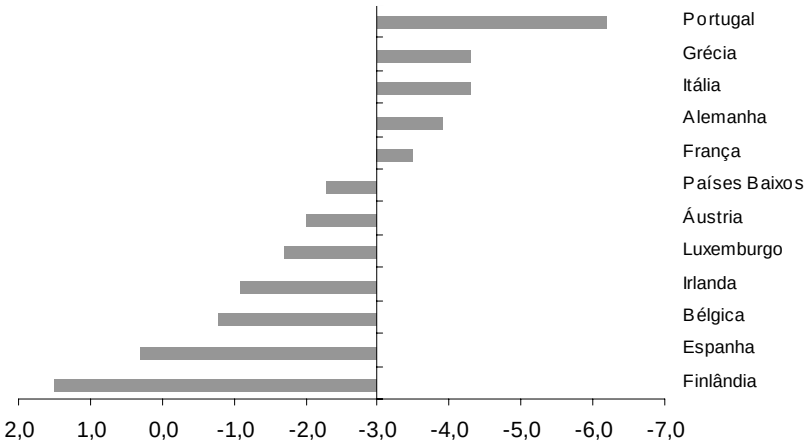
Gráfico 2.1.7. EUA - Défices Externo e Público
(Em % do PIB)



Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, Setembro 2005.

No contexto da reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Conselho da UE adoptou em 27 de Junho de 2005, o Regulamento nº 1056/2005 que implementa as novas regras do procedimento dos défices excessivos. O Conselho Ecofin reconheceu a existência de uma situação de défice excessivo na Grécia, Itália e Portugal, tendo nas suas Recomendações estabelecido que a Grécia apresente um défice público abaixo de 3% do PIB em 2006, enquanto a Itália e Portugal terão um prazo de dois e três anos, respectivamente, para pôr fim à situação de défice excessivo.

Gráfico 2.1.8. Saldo Global Orçamental dos Países da Área do Euro em 2005
(Em % do PIB)



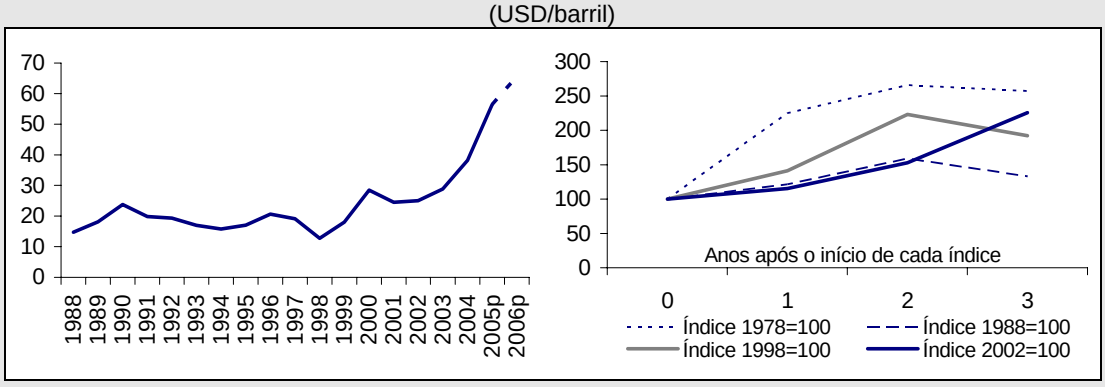
Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, Setembro 2005.

No âmbito das **reformas estruturais** e com o objectivo de relançar a estratégia de Lisboa[5], o Conselho Europeu de Março de 2005, aprovou o "Programa Comunitário de Lisboa" e uma lista de medidas a nível da UE destacando, nomeadamente, a necessidade de melhorias no domínio do conhecimento e da inovação. O Conselho aprovou, igualmente, um novo quadro de monitorização com vista à melhoria da execução das reformas, que contempla a introdução de planos de acção nacionais para o crescimento e emprego, a serem apresentados pelos Estados-Membros em Outubro de 2005.

CAIXA 11: EVOLUÇÃO RECENTE DO PREÇO DO PETRÓLEO

Após um período - 1991 a 1997 - de comportamento estável dos preços do petróleo, variando em torno de um valor médio de 18 dólares/barril e flutuando num intervalo estreito, assistiu-se, nos últimos anos, a uma maior volatilidade e a um aumento continuado dos preços. Ao contrário de episódios anteriores em que a subida acentuada dos preços do petróleo esteve associada a problemas do lado da oferta, a evolução recente é principalmente justificada pelo aumento sustentado da procura, liderada pela China e os Estados Unidos da América, face a uma capacidade produtiva petrolífera próxima do limite máximo. Neste contexto, os preços do petróleo (tanto no mercado à vista como nos mercados de futuros) têm evidenciado uma elevada sensibilidade a perturbações de curto prazo com impacto nos fornecimentos de petróleo.

Gráfico 2.1.9. Evolução do Preço *spot* do petróleo *Brent*
(USD/barril)



Fontes: Direcção-Geral de Geologia e Energia; Previsões da Comissão Europeia, da Primavera 2005, ajustadas com informação mais recente. p – previsão.

Os gráficos anteriores ilustram o comportamento do preço do petróleo nos últimos anos. O gráfico da esquerda apresenta a evolução do preço desde 1988 e o gráfico da direita evidencia o comportamento do preço nos três anos subsequentes ao do ano do índice. Como se pode verificar, à excepção do ano de 2002, todos os outros preços apresentavam um comportamento descendente ao fim de três anos.

Tendo em conta as limitações de ajustamento da oferta e as perspectivas de manutenção de níveis elevados, embora em desaceleração, de consumo de petróleo (em linha com o abrandamento esperado nas principais economias consumidoras), as projecções mais recentes para os preços do petróleo no próximo ano apontam para um valor médio acima dos 65 dólares/barril, representando um aumento da ordem dos 16% face ao valor médio esperado em 2005 (cerca de 9 dólares/barril, metade do aumento ocorrido em 2005). Esta previsão é bastante superior à implícita no PEC 2005-09 (50,3 dólares/barril).

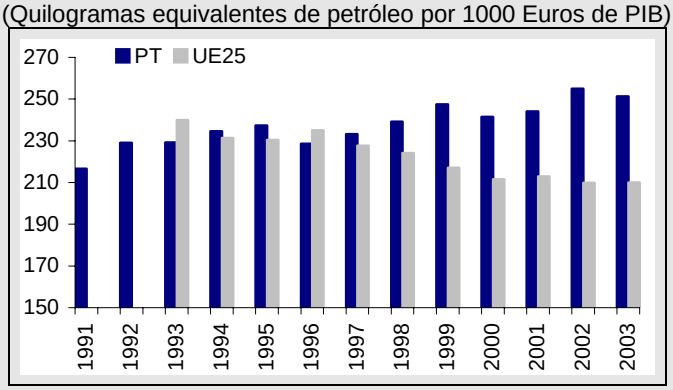
A subida continuada do preço do petróleo constitui um factor de risco sobre a actividade económica, principalmente das economias importadoras líquidas de petróleo com procura rígida relativamente ao

[5] Lançada em 2000, no Conselho Europeu de Lisboa, contemplava um programa exaustivo de reformas estruturais com vista a tornar a União Europeia "a economia do conhecimento mais dinâmica e mais competitiva do mundo". Contudo, passados cinco anos, verificou-se que as medidas preconizadas no âmbito da estratégia de Lisboa não foram promovidas com o ritmo e a profundidade previstos.

preço e intensidade energética de produção elevada, como é o caso de Portugal. Os impactos sobre a actividade económica são, contudo, difíceis de medir e os canais de transmissão complexos[6]. Existem, todavia, regras práticas que permitem ter uma ideia de alguns dos impactos: recorrendo aos resultados do estudo do Banco de Portugal, um aumento de 10% dos preços do petróleo tem um efeito directo sobre a inflação de aproximadamente 0,1 pontos de percentagem. Os efeitos indirectos de 1ª ordem, resultantes do impacto do preço do petróleo sobre as componentes do IPC que têm um conteúdo energético e os efeitos de 2ª ordem, relacionados com a causalidade circular entre salários e preços são difíceis de medir mas os estudos existentes concluem pela redução destes efeitos quando comparados com crises petrolíferas anteriores. Os efeitos sobre o PIB estão essencialmente relacionados com o grau de intensidade energética e o grau de abertura da economia que, no caso português, sendo elevados e superiores à média comunitária, sugerem uma maior sensibilidade da economia portuguesa a choques petrolíferos.

Gráfico 2.1.10. Intensidade Energética*

(Quilogramas equivalentes de petróleo por 1000 Euros de PIB)



Fonte: Eurostat, Indicadores estruturais. * Rácio entre o consumo interno bruto de energia e o PIB, calculado a preços constantes de 1995.

Ainda assim, há um consenso alargado de que os efeitos da actual subida dos preços do petróleo serão mais reduzidos do que no passado, devido:

i) à natureza do choque actual, caracterizado pelo excesso de procura;

ii) a respostas das políticas monetárias nas economias avançadas mais apropriadas do que no passado;

iii) à existência de contenção salarial, que decorre, nomeadamente, da crescente concorrência de países com salários baixos num contexto de globalização da economia mundial, o que deverá mitigar os efeitos de segunda ordem sobre a inflação.

2.2. A Economia Portuguesa em 2005

Os primeiros meses de 2005 confirmaram aquilo que a parte final de 2004 já deixara antever: a aceleração da actividade ocorrida no 2º trimestre do ano passado não configurou o início de uma retoma sustentada do crescimento, mas apenas constituiu o reflexo de um estímulo temporário da procura, muito associado à realização do Campeonato Europeu de Futebol.

Não surpreende, infelizmente, que tal tenha acontecido, pois as causas estruturais do fraco crescimento que a economia portuguesa vem registando desde 2001 não conheceram inversão significativa no ano transacto. Em 2004 a economia portuguesa continuava sem uma

[6] Para uma descrição detalhada dos canais de transmissão ver Esteves e Neves (2004), "Efeitos económicos das flutuações do preço do petróleo", Boletim Económico do Banco de Portugal, Dezembro.

estratégia credível de consolidação orçamental e sem conseguir empreender reformas estruturais que possibilitassem recuperar a competitividade perdida ao longo dos anos.

O ano de 2005 tem também assistido a desenvolvimentos desfavoráveis na envolvente externa, consubstanciados na aceleração dos preços do petróleo, no abrandamento da actividade económica nos nossos principais mercados de exportação e numa acrescida concorrência internacional decorrente da maior integração de alguns países da Ásia e da Europa Central e de Leste no comércio mundial. Apesar de no segundo trimestre a economia portuguesa ter já evidenciado alguns sinais de recuperação – afastando o espectro de uma nova recessão – o crescimento do PIB no conjunto do ano deverá situar-se ainda a um nível muito modesto, rondando os 0,5%.

2.2.1. Procura

O crescimento da economia portuguesa em 2005 deverá ser condicionado pelo fraco dinamismo da procura interna cujo contributo (0,9p.p), ainda que positivo, deverá ser significativamente inferior ao registado no ano passado (2,4p.p). Esta evolução desfavorável da procura interna reflecte, principalmente, o comportamento do investimento que deverá registar uma quebra em 2005. Por sua vez, a procura externa líquida deverá voltar a apresentar um contributo negativo, mas menos acentuado do que em 2004, esperando-se uma desaceleração tanto das importações como das exportações.

Os dados para o primeiro semestre de 2005 confirmam que se prolongou o perfil de desaceleração iniciado no terceiro trimestre de 2004, tendo o PIB registado um fraco crescimento de 0,3% em termos homólogos reais, embora com alguma recuperação no segundo trimestre. Contudo, enquanto no final de 2004 foi o comércio externo que determinou o abrandamento da economia, no primeiro semestre de 2005, a continuação dessa tendência deveu-se principalmente à deterioração da evolução da procura interna.

Quadro 2.2.1. Despesa Nacional

(Taxas de variação homóloga em volume, %)

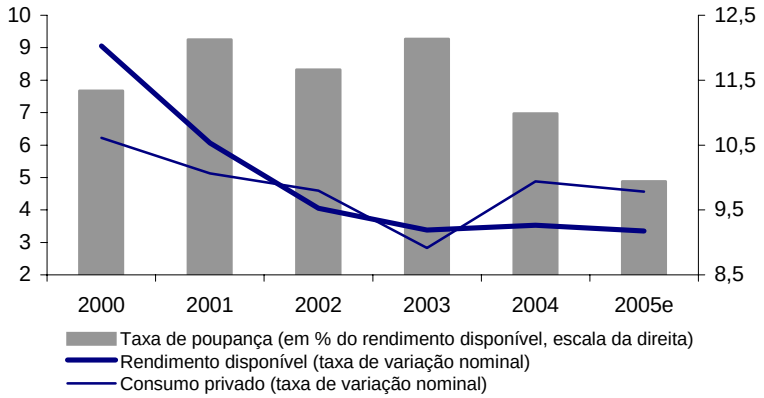
	2003	2004	2004				2005	
			1T	2T	3T	4T	1T	2T
Consumo Privado	-0.4	2.5	2.0	2.7	2.5	2.7	2.9	3.0
Consumo Público	0.3	2.4	1.8	2.5	2.7	2.4	1.7	0.9
Investimento (FBCF)	-10.1	0.6	-0.5	2.2	0.5	0.3	-1.6	-2.8
Procura Interna	-2.5	2.2	1.5	2.8	2.3	2.3	1.7	1.0
Exportações	4.5	4.6	5.0	8.5	3.0	1.9	-0.9	-0.1
Importações	-0.7	6.7	5.4	9.2	5.8	6.3	3.5	1.2
PIB	-1.2	1.2	1.1	2.0	1.1	0.6	0.1	0.5
Contributos para o crescimento real do PIB (p.p)								
Procura Interna	-2.8	2.4	1.7	3.0	2.6	2.5	1.9	1.0
Exportações Líquidas	1.6	-1.3	-0.6	-1.0	-1.5	-2.0	-1.8	-0.5

Fontes: INE, Contas Nacionais Trimestrais.

O consumo privado desacelerará apenas ligeiramente em 2005, mantendo-se a componente mais dinâmica da procura interna. No conjunto do ano, prevê-se que o crescimento do consumo privado se mantenha acima do crescimento do rendimento disponível, traduzindo-se numa nova redução da taxa de poupança, ainda que mais moderada do que a do ano passado. A manutenção de condições de financiamento favoráveis deverá ser um dos factores que sustentam este comportamento da taxa de poupança e que contribuem para a manutenção da tendência ascendente do endividamento dos particulares.

Gráfico 2.2.1. Taxa de Poupança dos Particulares

(%)

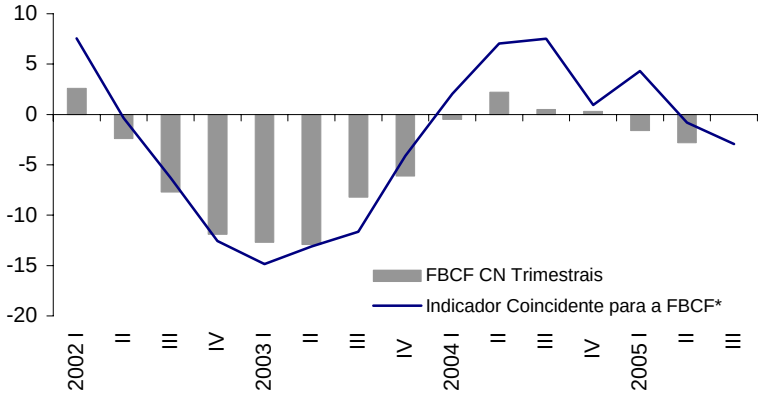


Fontes: Banco de Portugal, INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.
e: estimativa.

Após ter recuperado em 2004, o investimento (FBCF) voltou a apresentar um comportamento negativo ao longo de 2005, influenciado pela evolução desfavorável do investimento em construção e em material de transporte.

Gráfico 2.2.2. Formação Bruta de Capital Fixo

(Taxa de variação homóloga real, em %)



Fontes: INE e cálculos do Ministério das Finanças. *Valores normalizados e calibrados.

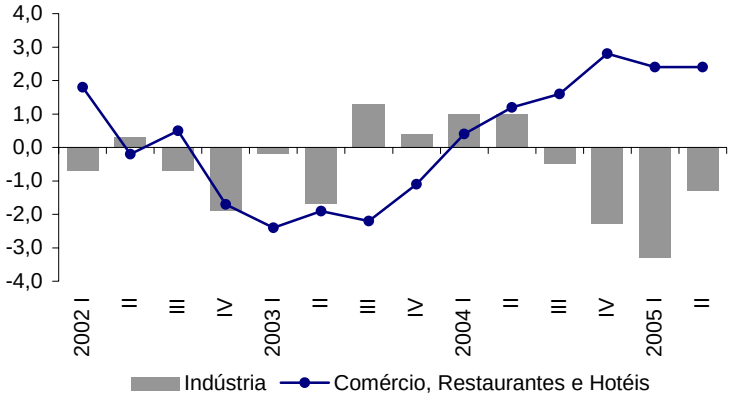
A desaceleração das exportações de bens e serviços, iniciada em 2004, acentuou-se em 2005, reflectindo não só um abrandamento da procura externa relevante para Portugal, mas também a continuação da perda de quota de mercado, resultante da concorrência acrescida de produtos oriundos dos novos Estados-Membros da União Europeia e de alguns países asiáticos, nomeadamente da China, e da deterioração da competitividade das exportações portuguesas associada ao crescimento dos custos unitários de trabalho.

Após o forte crescimento registado em 2004, as importações de bens e serviços abrandaram em 2005, influenciadas pelo menor dinamismo da procura interna e pelo esbatimento dos efeitos da apreciação do euro, que nos últimos anos favoreceu as importações extracomunitárias e impulsionou alguma substituição de produção interna por produtos importados em determinados sectores.

2.2.2. Sectores de Actividade

O perfil de evolução da actividade económica em 2004 e 1º semestre de 2005 foi comum à generalidade dos sectores de actividade, com excepção do sector Comércio, Restaurantes e Hotéis. Após um período de recuperação da actividade no 1º semestre de 2004, assistiu-se, na generalidade dos sectores, a um abrandamento e mesmo decréscimo acentuado da actividade (Agricultura e Construção). A contrastar com este comportamento destaca-se o dinamismo da actividade observado no agregado Comércio, Restaurantes e Hotéis, em sintonia com a evolução do consumo privado.

Gráfico 2.2.3. Valor Acrescentado Bruto por Sectores
(Taxa de variação homóloga real, em %)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais.

A actividade na Indústria, apesar de permanecer com uma variação negativa, registou uma melhoria no 2º trimestre de 2005, tendo o VAB diminuído em termos homólogos reais 1,3% o que compara com uma quebra de 3,3% no 1º trimestre do ano. O comportamento pouco dinâmico da indústria transformadora insere-se num contexto de subida dos preços das matérias-primas e concorrência internacional acrescida. Por sua vez, a análise dos indicadores de competitividade preço e custo sugerem a deterioração, em 2004 e 2005, das condições competitivas da indústria portuguesa.

2.2.3. Mercado de Trabalho

Um contexto de fraco crescimento repercute-se, inevitavelmente, no mercado de trabalho: só seria possível compatibilizar um crescimento modesto do PIB com uma forte dinâmica de criação de emprego, caso a produtividade caísse acentuadamente, o que, por seu turno, criaria graves problemas a outros níveis.

No conjunto do ano de 2005 a economia portuguesa não deverá, em termos líquidos, perder postos de trabalho – deverá até conseguir registar um ligeiro aumento do nível total de emprego. Todavia, este aumento será insuficiente para impedir um agravamento do desemprego, cuja taxa, em termos médios anuais, deverá subir de 6,7% em 2004 para 7,4% em 2005. Por detrás deste agravamento está um aumento significativo da população activa, ligado à evolução demográfica.

A evolução global do emprego encerra comportamentos sectoriais diferenciados: um forte aumento do emprego no sector dos serviços (1,6%, em termos homólogos no primeiro semestre) compensa o contributo negativo dos restantes sectores de actividade. A evolução do emprego em 2005 também deverá reflectir o contributo positivo do emprego por conta de outrém (variação homóloga de 0,6% no primeiro semestre), enquanto o emprego por conta própria deverá voltar a registar uma quebra (-2,5%, em termos homólogos no primeiro semestre).

Quadro 2.2.2. População Activa, Emprego e Desemprego

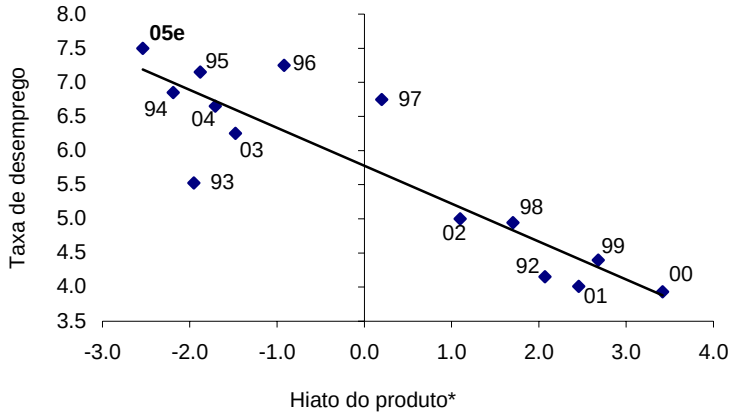
	2003	2004	2004				2005	
			I	II	III	IV	I	II
Taxas de variação homóloga em %								
População Activa	1.0	0.5	0.1	0.4	0.7	0.9	1.0	1.1
Emprego Total	-0.4	0.1	0.0	0.1	-0.1	0.3	-0.3	0.1
Desemprego Total	27.3	6.9	0.6	4.2	12.1	9.6	18.8	15.0
Taxa de Desemprego (%)[1]	6.3	6.7	6.4	6.3	6.8	7.1	7.5	7.2

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego. [1] População Desempregada/População Activa.

O perfil da evolução da taxa de desemprego está em linha com a evolução da actividade económica e de acordo com a evidência histórica. De facto, o aumento esperado da taxa de desemprego em 2005 situa-se num quadro de agravamento do hiato (negativo) do produto. Por outro lado, para além de um efeito cíclico, o significativo aumento da taxa de desemprego de longa duração também poderá sugerir um aumento do desemprego estrutural. Com efeito, o desemprego de longa duração representava 48,7% do desemprego total no segundo trimestre, o que compara com a taxa média de 43,8% em 2004 (35% em 2003).

Gráfico 2.2.4. Hiato do Produto e Taxa de Desemprego

(%)



Fontes: INE, Inquérito ao emprego e Ministério das Finanças e da Administração Pública. *Calculado de acordo com a metodologia da Comissão Europeia.
e- estimativa.

2.2.4. Salários e Produtividade

Num contexto de condições menos favoráveis do mercado de trabalho, espera-se um crescimento salarial moderado em 2005, inferior ao registado no ano transacto. A informação disponível, nomeadamente em relação à contratação colectiva, parece confirmar o perfil de abrandamento dos salários. Este desenvolvimento, associado ao crescimento mais fraco do emprego remunerado, deverá traduzir-se num abrandamento da componente salarial do rendimento disponível das famílias.

Quadro 2.2.3. Indicadores de Custos do Trabalho e Produtividade
(Taxa de variação homóloga, em %)

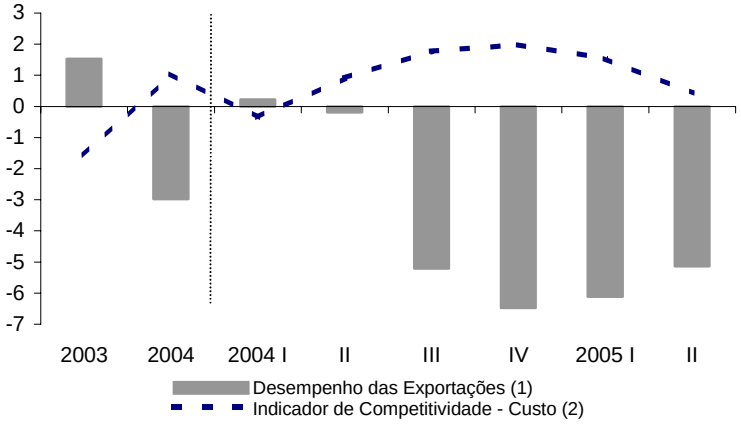
	2003	2004	Janeiro-Agosto	
			2004	2005[e]
Contratação Colectiva (Total sem administrações públicas)	2,8	2,9	3,0	2,7
Índice de remunerações por trabalhador na indústria	2,9	2,9	3,2	3,3
Índice de remunerações por trabalhador nos serviços	3,2	2,9	2,9*	2,7*
Remunerações nominais por trabalhador	3,3	3,5	:	:
Produtividade aparente do trabalho	-0,8	1,1	:	:
Custo do trabalho por unidade produzida				
Nominais	4,1	2,3	:	:
Reais	0,7	0,1		

Fontes: INE, Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
e- estimativa; * Janeiro a Julho.

Em 2005 deverá assistir-se a uma desaceleração da produtividade aparente do trabalho em consonância com a desaceleração da actividade económica. Este comportamento desfavorável deverá mais do que compensar o abrandamento das remunerações por trabalhador, resultando numa ligeira aceleração dos custos de trabalho por unidade produzida[7], tanto em termos nominais como reais.

De acordo com os dados da Comissão Europeia, os custos unitários do trabalho em Portugal continuaram a evidenciar um crescimento superior ao resto da área do euro ao longo do primeiro semestre de 2005, ainda que registando um diferencial inferior à média de 2004.

Gráfico 2.2.5. Desempenho das Exportações e Competitividade - Custo



Fontes: Comissão Europeia, INE e cálculos do Ministério das Finanças e da Administração Pública.
(1) Diferencial entre o crescimento real das exportações de bens portuguesas e o crescimento do mercado externo.
(2) Variação homóloga (em %) dos custos unitários de trabalho da industria face à área euro (uma variação positiva significa perda de competitividade).

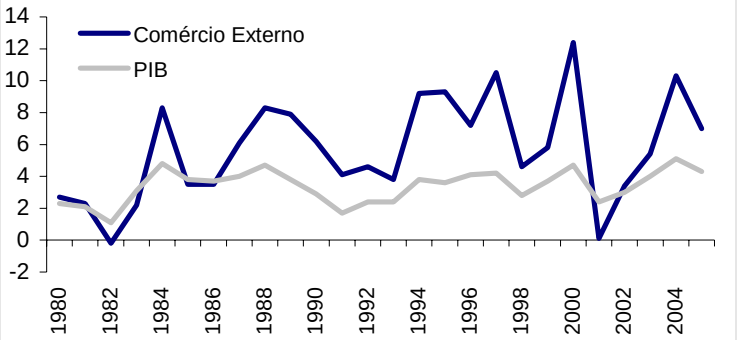
[7] Os custos de trabalho por unidade produzida resultam do rácio entre as remunerações por trabalhador e a produtividade do trabalho.

CAIXA 12: GLOBALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE

Nas últimas duas décadas o crescimento do volume dos fluxos de comércio internacional tem claramente ultrapassado o crescimento real da economia mundial.

Gráfico 2.2.6. Crescimento do Comércio Externo e da Economia no Mundo

(Taxas de crescimento real)



Fonte: FMI, Setembro de 2005.

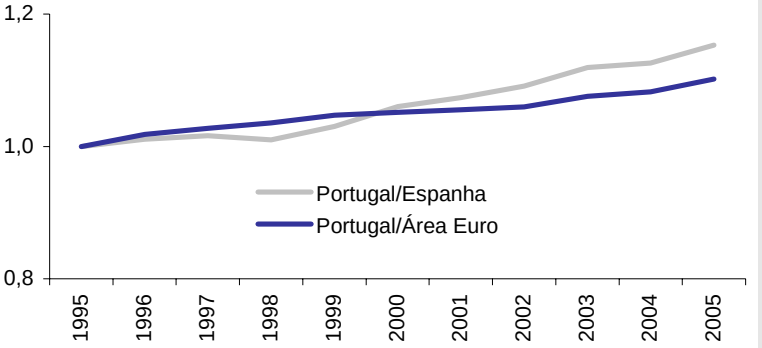
A intensificação dos fluxos comerciais foi contemporânea com uma aceleração dos fluxos de investimento estrangeiro que, de 5% do PIB mundial em 1985, aumentou para cerca de 15% no final da década de 90. Ambas foram substancialmente motivadas pela entrada nos circuitos financeiros e do comércio internacional das economias da China, da Índia e do antigo bloco Soviético em que a dotação e a remuneração de factores produtivos é muito diferente da existente nas regiões económicas mais desenvolvidos (Europa, Japão e EUA). É esta intensificação de fluxos comerciais e financeiros que vulgarmente se designa por globalização.

De acordo com a teoria económica, a intensificação dos fluxos económicos e financeiros tende a promover uma mais eficiente afectação de recursos com uma maior exploração das vantagens comparativas das diversas regiões envolvidas e com o consequente aumento do bem estar das populações. Contudo, a capacidade para capturar os benefícios decorrentes de um maior volume de trocas depende da capacidade de adaptação das economias às novas condições, ou seja da qualidade da sua resposta aos sinais dados pela alteração de preços relativos tanto nos mercados de bens e serviços como nos de factores de produção. Se os mercados não forem flexíveis, as economias terão maiores dificuldades de adaptação e poderão, designadamente, atravessar uma longa fase de desemprego e crise social. Deste modo, a globalização pode ser vista, alternativamente, como uma oportunidade de maior crescimento ou como uma ameaça à estabilidade económica e social.

A intensificação do comércio, tal como a dos fluxos financeiros, não teve uma distribuição uniforme em todo o mundo. Efectivamente, nos últimos dez anos, enquanto o volume de comércio mundial em bens e serviços aumentou, em média anual, cerca de 6.9%, a área do euro ficou aquém daquele valor, com um aumento anual do comércio de 5.9%. Em Portugal a média de crescimento anual em volume foi de 5.6%. Admite-se hoje que a Europa tem um amplo espaço de progresso a realizar na adaptação das suas instituições de modo a poder aproveitar mais cabalmente as possibilidades originadas pela globalização. Este é, aliás, um objectivo que se enquadra perfeitamente na estratégia de Lisboa, a que se procura, actualmente, imprimir uma nova dinâmica.

Em Portugal a aceleração dos fluxos comerciais tem sido acompanhada, nos últimos anos, por alguma perda de quotas de mercado (Gráfico 2.2.5). Estas devem-se quer ao facto de o sector exportador ter uma elevada componente de mercados cuja procura cresce menos do que a média (vejam-se as conclusões expostas no último relatório anual do Banco de Portugal), quer à perda de competitividade em sectores específicos, em que a nossa vantagem comparativa parece sofrer uma clara erosão, como o indicia a evolução dos custos unitários de trabalho. À consideração destes factos deveremos ainda adicionar as limitações estruturais à competitividade decorrentes de uma deficiente qualificação da população trabalhadora e de uma elevada intensidade energética da economia.

Gráfico 2.2.7. Rácio dos Custos Unitários do Trabalho 1995=1



Fonte: Eurostat, Indicadores Estruturais.

O aumento da competitividade da economia portuguesa assume, pois, contornos cruciais, e é uma preocupação transversal a todo o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008 – o documento que consubstancia a resposta de Portugal no âmbito do esforço europeu de relançamento da Estratégia de Lisboa. Para o aumento da competitividade contribui, por exemplo, o aumento da concorrência nos serviços, ao diminuir determinados custos dos produtores de bens e serviços transaccionáveis; o reforço da I&D e da qualificação dos trabalhadores, potenciador da especialização em produtos de maior valor acrescentado; ou a concertação estratégica entre parceiros sociais, de forma a que o aumento dos salários não ultrapasse os ganhos de produtividade. A actual estratégia de consolidação orçamental, assente no controlo e reforma da despesa corrente, concorre também para a recuperação da competitividade, através de uma melhoria da qualidade e eficiência da Administração Pública e de um aumento da confiança dos agentes económicos e, em particular, dos investidores.

2.2.5. Preços

Quadro 2.2.4. Preços

(Taxas de variação média anual em %)

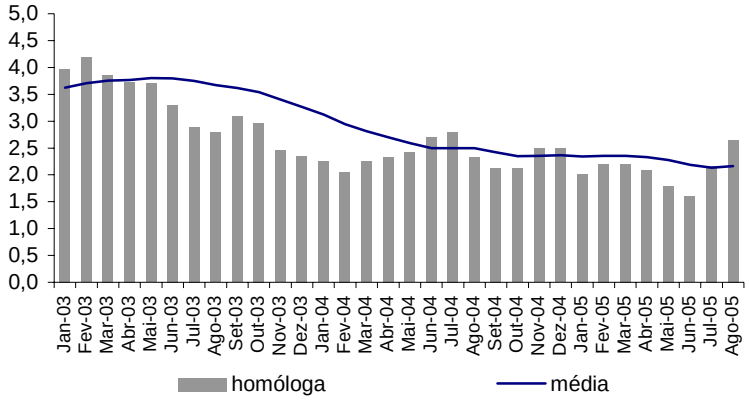
	2003	2004	Mar-05	Abr-05	Mai-05	Jun-05	Jul-05	Ago-05
Índice de Preços na Produção Industrial	0,8	2,7	3,8	4,1	4,3	4,3	4,3	4,4
Índice de Preços no Consumidor (IPC)	3,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	2,2
Bens	2,7	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6
Serviços	4,4	3,8	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC)								
Portugal	3,3	2,5	2,5	2,5	2,4	2,1	2,1	2,1
Área do euro	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,1
Diferencial (em pontos percentuais)	1,2	0,4	0,3	0,2	0,2	-0,1	0,0	0,0

Fontes: INE e Eurostat.

Os preços na produção industrial evidenciaram, a partir de 2004 e ao longo de 2005, uma acentuada aceleração, fortemente influenciada pela evolução dos preços da energia, em resultado do aumento acentuado do preço do petróleo. A subida do preço do petróleo também se reflectiu nos preços no consumidor, mas de forma mais moderada.

Ao longo do primeiro semestre de 2005 verificou-se uma desaceleração na variação homóloga do Índice de Preços no Consumidor, influenciada pela diminuição dos preços dos bens alimentares e pela moderação dos preços dos bens industriais não energéticos.

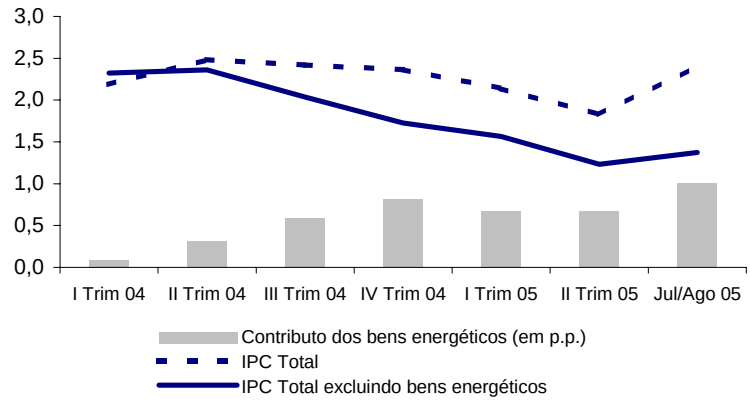
Gráfico 2.2.8. Índice de Preços no Consumidor
(Taxas de variação em %)



Fonte: INE.

Esta tendência inverteu-se a partir de Julho, em reflexo do aumento acentuado do preço dos bens energéticos (que explicam cerca de 40% do aumento da variação homóloga verificado neste período) e do efeito do aumento da taxa normal de IVA em Julho.

Gráfico 2.2.9. IPC e Contributo dos Bens Energéticos
(Taxa de variação homóloga, em %)



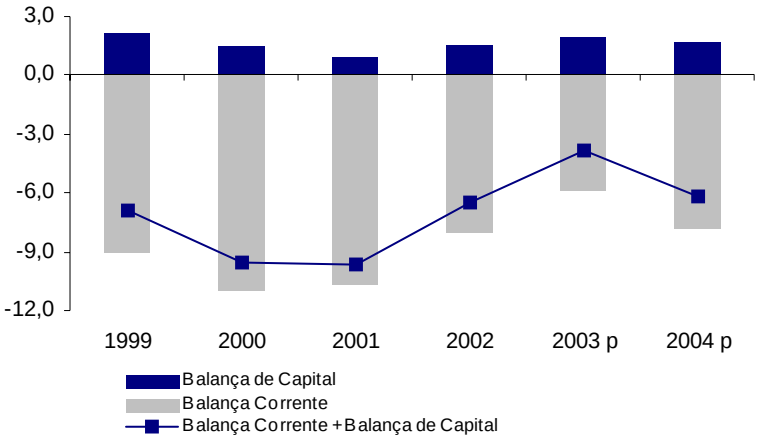
Fonte: INE.

No entanto, a inflação no conjunto do ano, medida pela variação média do Índice de Preços no Consumidor, deverá situar-se ligeiramente abaixo do valor verificado em 2004.

2.2.6. Balança de Pagamentos

As necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa face ao exterior, traduzidas pelo défice conjunto das balanças corrente e de capital, têm vindo a aumentar desde 2003. Nos primeiros sete meses de 2005 o défice do agregado balança corrente e de capital voltou a deteriorar-se, tendo vindo a fixar-se em 6619 milhões de euros (4343 milhões de euros em idêntico período do ano anterior).

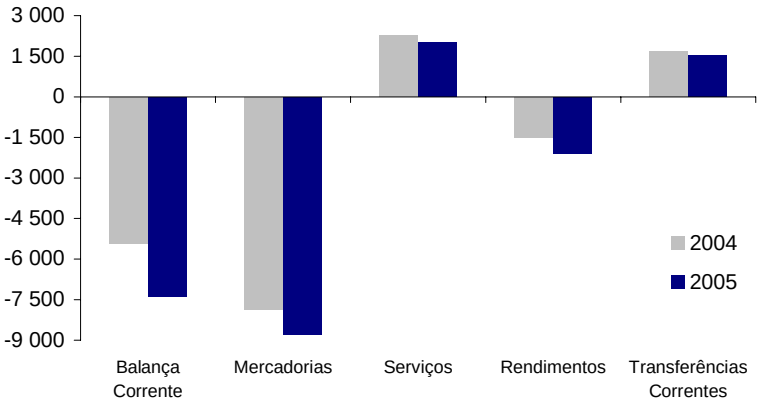
Gráfico 2.2.10. Agregado da Balança Corrente e de Capital
(Saldos, em % do PIB)



Fonte: Banco de Portugal, INE e cálculos do Ministério das Finanças e da Administração Pública.
p – provisório.

Para este novo agravamento do défice externo contribuíram, uma vez mais, o forte aumento do défice da balança corrente (em 1962 milhões de euros), mas também a diminuição do excedente da balança de capital (em 314 milhões de euros), esta última em resultado do decréscimo das transferências públicas de capital recebidas por Portugal da UE (no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio).

Gráfico 2.2.11. Composição da Balança Corrente
(Saldos de Janeiro a Julho, em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal.

A deterioração da balança corrente, no período de Janeiro a Julho de 2005, reflectiu o agravamento do saldo de todas as principais componentes. Para este efeito contribuíram:

- o aumento do défice da balança de bens, reflectindo, principalmente, o efeito volume desfavorável (associado ao crescimento das importações superior ao das exportações) mas também o efeito negativo dos termos de troca resultante do aumento acentuado dos preços dos combustíveis importados;
- a deterioração do défice da balança de rendimentos (especialmente dos rendimentos de investimento de carteira e de outro investimento), indissociável do crescente endividamento externo da nossa economia;

- a diminuição do excedente da balança de serviços que resultou da diminuição das receitas de turismo, devido a um efeito de base relacionado com a realização do Campeonato Europeu de Futebol em 2004, mas sobretudo do aumento da despesa com esta rubrica, não obstante a melhoria do saldo verificado na rubrica de transportes;
- a diminuição do excedente da balança de transferências correntes que se deveu, em grande parte, a uma diminuição das remessas de emigrantes, conjugada com um novo aumento das remessas de imigrantes.

Nos primeiros sete meses de 2005, o saldo da balança financeira apresentou uma maior entrada líquida de fundos do que o verificado em idêntico período do ano anterior, o que evidencia que a economia portuguesa continua a ser financiada essencialmente por via das operações de "Outro Investimento". No período de Janeiro a Julho de 2005, o investimento directo e de carteira em conjunto registou entradas líquidas de 43 milhões de euros, o que compara com saídas líquidas de 1750 milhões de euros (em igual período de 2004).

Quadro 2.2.5. Balança de Pagamentos

(Valores líquidos preliminares)

	Em 10^6 EUR				
	2002	2003	2004	Janeiro-Julho	
				2004	2005
Balança Corrente + Bal. Capital	-8.292	-5.019	-8.372	-4.343	-6.619
Balança Corrente	-10.288	-7.671	-10.600	-5.413	-7.376
Mercadorias (fob)	-13.965	-12.507	-15.003	-7.866	-8.798
Serviços	3.303	3.509	4.127	2.279	1.993
(dos quais: viagens e turismo)	3.811	3.682	4.036	2.151	1.911
Rendimentos	-2.576	-1.546	-2.499	-1.511	-2.099
Transferências Correntes	2.949	2.873	2.775	1.684	1.528
Públicas	300	578	507	320	331
Privadas	2.649	2.295	2.268	1.364	1.198
Balança de Capital	1.996	2.652	2.228	1.070	757
Balança Financeira	7.044	4.681	9.502	4.634	6.856
Investimento Directo	1.713	-680	-4.081	320	303
De Portugal no Exterior	-165	-6.491	-4.976	-3.598	-1.486
Do Exterior em Portugal	1.878	5.810	895	3.918	1.789
Investimento de Carteira	3.121	-5.057	1.201	-1.891	-259
Outro Investimento	3.335	4.558	10.904	5.097	6.805
Derivados Financeiros	-10	62	-55	-34	-227
Activos de Reserva[1]	-1.115	5.798	1.533	1.141	235
Erros e Omissões	1.248	338	-1.130	-291	-237

[1] - Um sinal negativo (positivo) corresponde a um(a) crescimento (diminuição) das reservas.

Fonte: Banco de Portugal.

2.2.7. Mercados Financeiros

Nos primeiros sete meses de 2005, o crédito interno bancário evidenciou uma tendência ascendente, reflectindo o comportamento do crédito a particulares, uma vez que o crescimento do crédito às sociedades não financeiras não se alterou. O crescimento do crédito concedido a particulares acelerou para 7,6% (6,9% em 2004), sendo que, por segmentos, foi o crédito à habitação que registou um crescimento mais dinâmico.

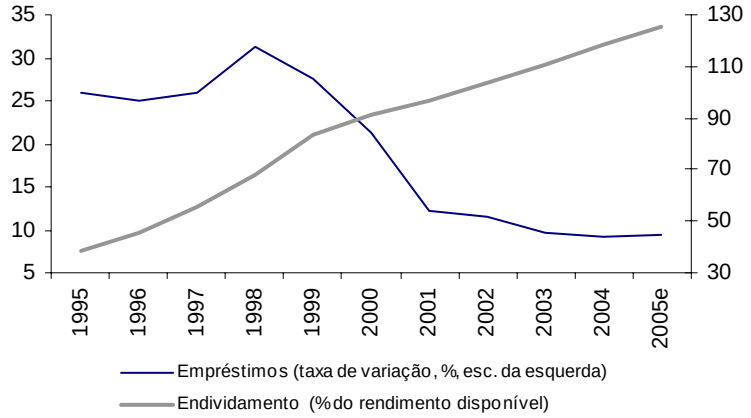
Quadro 2.2.6. Agregados de Crédito Bancário
(Variação homóloga em %, fim do período)

	2003	2004	Abr-05	Mai-05	Jun-05	Jul-05
Crédito interno*	1,7	4,5	3,4	3,6	4,3	4,4
Crédito a sociedades não financeiras	5,2	2,6	1,4	1,2	1,6	2,6
Crédito a particulares	1,6	6,9	6,9	7,4	7,6	7,6
Crédito líquido às Administrações Públicas	8,3	5,0	6,0	6,7	8,0	8,1

Nota: Exclui créditos objecto de titularização. * Excepto Administrações Públicas.
Fonte: Banco de Portugal.

O endividamento das famílias em percentagem do rendimento disponível continuou a aumentar, embora a um ritmo menos intenso do que o verificado na década de 90.

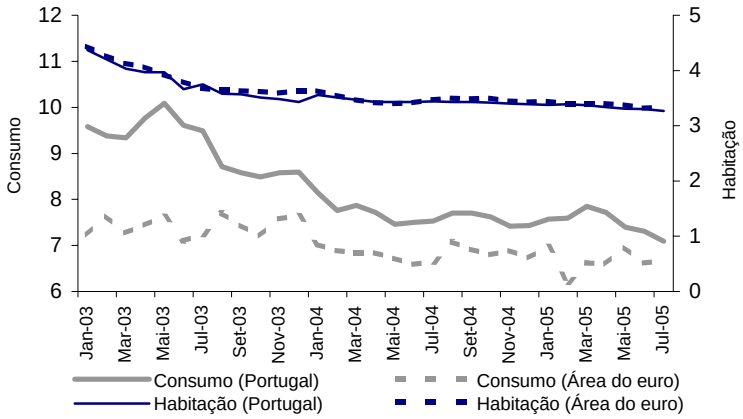
Gráfico 2.2.12. Crédito Bancário* e Endividamento das Famílias



Fontes: Banco de Portugal e Ministério das Finanças e da Administração Pública.
* A partir de 2000: os empréstimos bancários são ajustados de operações de titularização, corrigidos de reclassificações e de abatimentos ao activo.
e- estimativa.

Apesar da manutenção das taxas de juro em níveis historicamente baixos, o que justifica em parte a evolução do crédito e do endividamento das famílias, verifica-se que as taxas de juro nacionais estão acima das taxas de juro praticadas na área do euro, principalmente no crédito ao consumo, no caso dos particulares, e para empréstimos inferiores a 1 milhão de euros, no caso das sociedades não financeiras. Apenas no crédito à habitação são praticadas taxas idênticas às da área do euro.

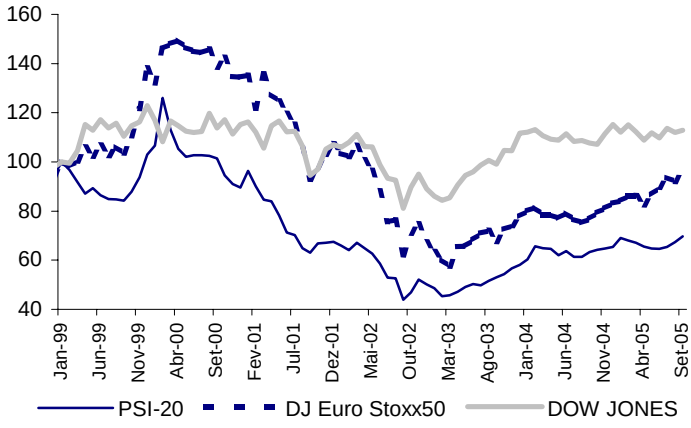
Gráfico 2.2.13. Taxas de Juro (Particulares)
(em %)



Fonte: Banco de Portugal, Banco Central Europeu.
Média do período; Com prazo de fixação de taxa até um ano.

Nos primeiros nove meses de 2005, os mercados bolsistas registaram um desempenho positivo. Com efeito, o índice PSI-20 registou uma subida, em termos acumulados, de 6,4% face ao verificado no final do ano anterior, ainda assim menor do que a verificada no índice Dow Jones Euro Stoxx50, que no mesmo período registou ganhos acumulados de 16,2% face ao verificado no final de 2004.

Gráfico 2.2.14. Desempenho Comparativo da Euronext – Lisboa
(Jan/1999=100)



Fontes: CMVM, *STOXX* e *Dow Jones Indexes*.

Nos primeiros nove meses de 2005, a capitalização bolsista total aumentou 11,6% face ao registado no final de 2004. De notar que neste período a capitalização bolsista das acções aumentou 14,4%, enquanto a capitalização bolsista das obrigações subiu 7,5%.

2.3. Perspectivas para 2006

As projecções macroeconómicas subjacentes à elaboração do Orçamento do Estado para 2006 caracterizam-se por uma revisão em baixa do crescimento económico previsto para a economia portuguesa em 2005 e 2006 face ao cenário que esteve subjacente à elaboração do PEC 2005-09, apresentado em Junho último. A revisão do crescimento real do PIB projectado para 2006 de 1,4% para os actuais 1,1% é essencialmente justificada por:

- reavaliação da estimativa de crescimento real do PIB em 2005 (revisão em baixa de 0,8% para 0,5%) tendo em consideração a informação entretanto conhecida das Contas Nacionais Trimestrais para o 1º semestre do ano e informação de conjuntura disponível até meados de Outubro, altura em que o exercício de previsão foi concluído;
- actualização das hipóteses relativas ao enquadramento externo, o que se traduziu num contexto menos favorável ao crescimento da economia portuguesa, quer pela via de preços mais altos das matérias-primas (nomeadamente do petróleo), quer pela via de um crescimento económico mais baixo nos principais parceiros comerciais, que se reflectiu numa revisão em baixa da procura externa relevante para o crescimento das exportações portuguesas.

O quadro seguinte sintetiza as principais hipóteses relativas ao enquadramento internacional que estão na base da projecção da evolução da economia portuguesa no próximo ano.

Quadro 2.3.1. Principais Hipóteses relativas ao Enquadramento Externo

	OE 2006		Diferenças face ao PEC 2005-09 (Junho/05)	
	2005	2006	2005	2006
Taxas de juro de curto prazo (Euribor a 3 meses) (%)	2,1	2,4	0,0	-0,1
Preço *spot* do petróleo Brent (Dólares por barril)	56,4	65,6	6,3	15,3
Taxa de câmbio do euro face ao dólar *	0,4	-3,6	-4,4	-3,6
Taxa de Inflação na área do euro (IHPC, em %)	2,0	1,7	0,1	0,2
Crescimento real do PIB na área do euro (%)	1,2	1,8	-0,4	-0,3
Crescimento da procura externa (bens e serviços)	5,6	6,0	-1,0	-1,0

* taxa de variação positiva significa apreciação do euro.

Fontes: FMI, *World Economic Outlook*, Setembro 2005; Previsões da Comissão Europeia, da Primavera 2005, ajustadas com informação mais recente e cálculos do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Com base nestes pressupostos, projecta-se uma recuperação do ritmo de crescimento do PIB português, de 0,5% em termos reais em 2005 para 1,1% em 2006.

A aceleração do crescimento deverá ser impulsionada pelo crescimento das exportações líquidas uma vez que a procura interna deverá manter um ritmo de crescimento próximo do estimado para 2005.

Quadro 2.3.2. Cenário Macroeconómico

	2005 Estimativa	2006 Previsão	Diferenças face ao PEC 2005-09, Junho/05 (em p.p.)	
1. Despesa e PIB (variação em volume, em %)				
Consumo Privado	2,3	1,3	0,6	0,1
Consumo Público	0,8	-1,3	0,2	-1,6
Investimento (FBCF)	-2,1	1,7	-3,2	-0,6
Procura Interna	0,9	0,9	-0,3	-0,4
Exportações	1,2	5,7	-2,1	-0,8
Importações	2,1	4,2	-1,9	-0,9
PIB	**0,5**	**1,1**	-0,3	-0,3
3. Deflatores (taxas de variação, em %)				
PIB	2,6	2,3	-0,3	-1,1
Consumo Privado	2,3	2,3	-0,4	-0,6
4. Emprego e desemprego				
Emprego Total (taxa de variação, em %)	0,1	0,6	-0,3	-0,1
Taxa de desemprego (%)	7,4	7,7	0,0	0,0

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O modesto crescimento da actividade económica não permitirá melhorias significativas na situação do mercado de trabalho, perspectivando-se um ligeiro aumento do emprego e a manutenção da taxa de desemprego num nível elevado.

A taxa de inflação em 2006, medida pela variação média anual do deflactor do consumo privado, deverá manter-se em 2,3%. A posição cíclica da economia e o pressuposto da continuação da moderação salarial justificam o comportamento da inflação prevista para 2006.

O quadro seguinte estabelece uma comparação entre as projecções do presente Relatório para o crescimento real do PIB e para a taxa de inflação e as projecções disponíveis para Portugal elaboradas pela CE, OCDE, FMI e Banco de Portugal.

Quadro 2.3.3. Comparação das Projecções

(Taxas de variação, em %)

	CE	OCDE	Banco de Portugal	FMI	MFAP
Data de divulgação:	Abr.05	Jun.05	Jul.05	Set.05	Out.05
	PIB real				
2005	1,1	0,7	0,5	0,5	0,5
2006	1,7	2,1	1,2	1,2	1,1
	Deflactor do Consumo Privado				
2005	2,3	1,8	2,3*	2,3*	2,3
2006	2,1	1,7	3,0*	2,5*	2,3

* IHPC.

3. SITUAÇÃO E PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

3.1. Trajectória Orçamental em 2005 e 2006

O Governo assumiu o compromisso de prosseguir uma política orçamental consistente com uma trajectória de médio prazo de consolidação das finanças públicas, consagrada no Programa de Estabilidade e Crescimento de 2005-2009 (PEC), apresentado em Junho deste ano. A política orçamental que vem sendo prosseguida em 2005 e prevista para 2006 no presente Orçamento do Estado enquadra-se nos princípios de consolidação orçamental definidos naquele Programa. A redução paulatina do peso da despesa pública no PIB é essencial para recolocar em bases sólidas o crescimento económico, sem descurar a coesão e solidariedade sociais, fundadas numa base sustentável e de solidariedade intergeracional. A execução orçamental em 2005 e o presente Orçamento para 2006 correspondem a um cumprimento rigoroso do PEC, que contudo ocorre em circunstâncias mais adversas do que se antevia em Junho. A revisão em baixa do crescimento económico da zona euro e o aumento do preço do petróleo são algumas das condicionantes que ditam a redução do crescimento do PIB. Adicionalmente, constatou-se um aumento da despesa corrente em 2004 que veio agravar o ponto de partida da trajectória de consolidação orçamental.

Quadro 3.1.1. Comparação com a trajectória prevista no PEC

	2005			2006		
	milhões de euros	% PIB (base 1995)	% PIB (base 2000)	milhões de euros	% PIB (base 1995)	% PIB (base 2000)
Receita total						
PEC	60065	42,9	n.a.	64417	43,9	n.a.
Actual [1]	60194	43,0	41,4	63653	44,0	42,3
Despesa total						
PEC	68799	49,1	n.a.	71483	48,7	n.a.
Actual	68936	49,3	47,4	70622	48,8	47,0
Saldo orçamental						
PEC	-8735	-6,2	n.a.	-7066	-4,8	n.a.
Actual	-8742	-6,2	-6,0	-6969	-4,8	-4,6
Receita fiscal e Contributiva						
PEC	51117	36,5	n.a.	55064	37,5	n.a.
Actual	51167	36,6	35,2	54228	37,5	36,1
Saldo estrutural [2]						
PEC	n.a.	-5,5	n.a.	n.a.	-4,0	n.a.
Actual	n.a.	-5,6	n.a.	n.a.	-4,0	n.a.

n.a. - não aplicável.

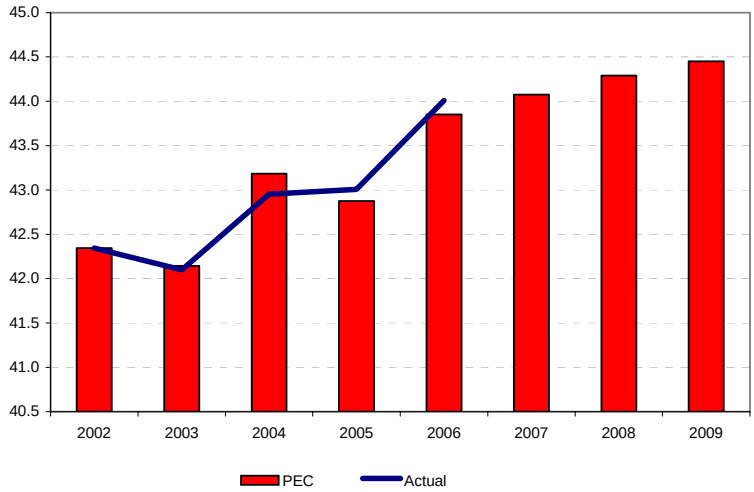
[1] 2005: valores da notificação de Agosto do Procedimento dos Défices Excessivos; 2006: Orçamento do Estado.

[2] Calculado de acordo com a metodologia da Comissão Europeia, correspondendo a um saldo ajustado do ciclo e de medidas temporárias.

Comparando os valores constantes do PEC com as actuais estimativas, constata-se que a receita total em percentagem do PIB é ligeiramente superior – 0,1 p.p. do PIB – à prevista no PEC (ver Gráfico 3.1.1), o que decorre sobretudo de o cenário adoptado naquele documento, no que concerne às transferências da União Europeia, ser muito precavido. As estimativas

actuais, quer para 2005, quer para 2006 apontam para receitas de capital com aquela origem superiores.

Gráfico 3.1.1. Receita Total em percentagem do PIB

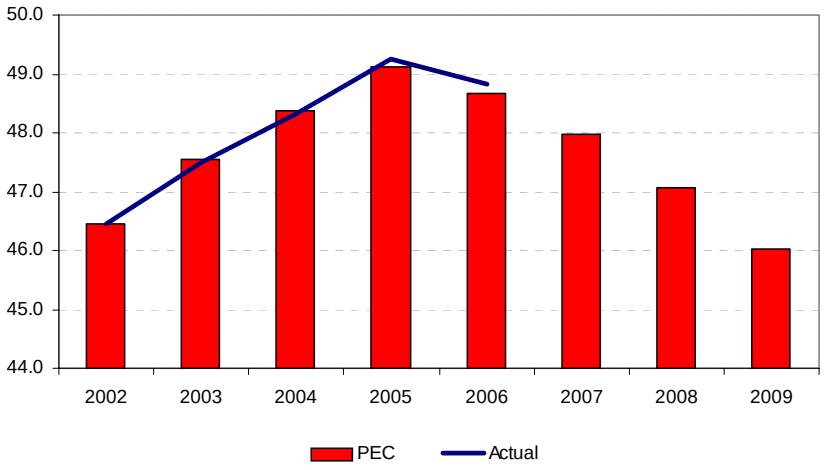


É de sublinhar, assim, que o maior peso da receita face ao PEC não se deve a novos aumentos de impostos. Em 2005, a receita fiscal e contributiva – vulgo carga fiscal[8] – em termos nominais deverá situar-se ligeiramente acima (50 milhões de euros) do nível previsto no PEC, o que reflecte avanços no combate à fraude e à evasão fiscais, bem como o relativo dinamismo do consumo privado. Para 2006, o presente Orçamento prevê que a carga fiscal acompanhe a revisão em baixa do PIB, mantendo um rácio igual ao do PEC (37,5%).

A despesa total regista desvios face ao PEC de +0,2p.p. em 2005 e de +0,1 p.p. do PIB em 2006. Uma primeira e importante explicação para estes desvios é, obviamente, o efeito denominador associado à revisão em baixa do PIB. Em 2005, porém, verificar-se-á também, previsivelmente, uma ultrapassagem dos montantes nominais de despesa previstos no PEC, particularmente sensível em rubricas correntes como o consumo intermédio das Administrações Públicas – e isto apesar do rigoroso controlo que se antevê no que toca a despesas com pessoal e a prestações sociais. Pelo contrário, para 2006, o Orçamento de Estado prevê uma redução da despesa total face ao PEC na ordem dos 861 milhões de euros, com particular incidência na despesa corrente, por forma a não sacrificar o investimento público.

[8] A carga fiscal corresponde ao somatório dos impostos directos, impostos indirectos, contribuições sociais efectivas e impostos de capital.

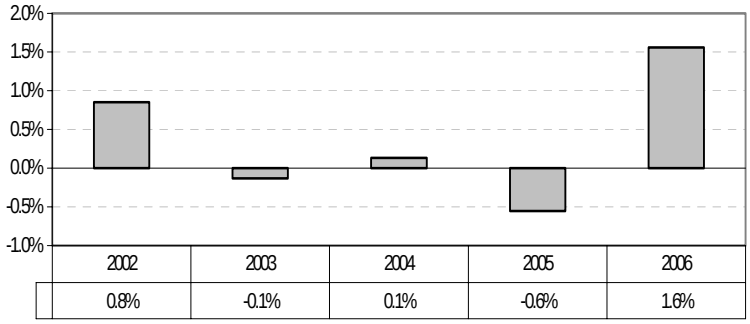
Gráfico 3.1.2. Despesa Total em percentagem do PIB



As taxas de crescimento nominal actualmente previstas para a despesa pública total são, tanto em 2005 como em 2006, inferiores às programadas no PEC. Ao invés, sabe-se hoje que a despesa pública em 2004 foi bastante superior ao que se supunha no passado mês de Junho, tendo o consumo intermédio sido reavaliado em alta em cerca de 340 milhões de euros – essencialmente devido a despesas do Serviço Nacional de Saúde.

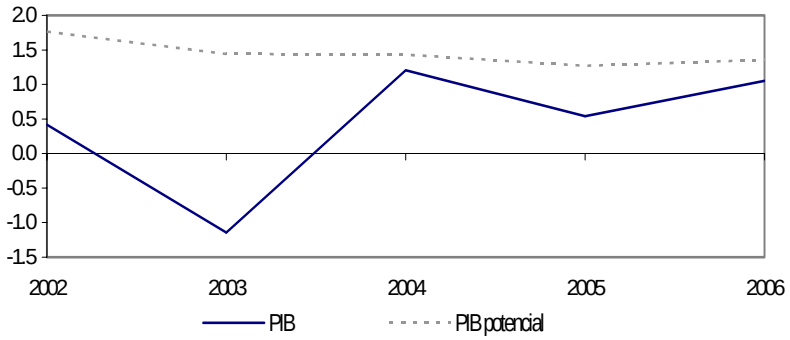
A consideração da posição cíclica da economia é essencial para aferir a intensidade do esforço de consolidação orçamental contido na presente proposta. Assim, a análise da intensidade de consolidação orçamental é mais rigorosa recorrendo ao saldo orçamental corrigido do ciclo económico.

Gráfico 3.1.3. Variação do Saldo Global Corrigido do Ciclo em pontos percentuais do PIB



O défice global efectivo deverá em 2006 reduzir-se de 6,2% do PIB para 4,8% ou seja uma diminuição de 1,4 p.p. do PIB. Corrigindo o saldo global do efeito do ciclo económico, constata-se que a intensidade da consolidação orçamental é superior, atingindo 1,6 p.p. do PIB, o que se deve ao facto de o hiato do produto se tornar ligeiramente mais negativo em 2006 do que em 2005 (ver Gráfico 3.1.4).

Gráfico 3.1.4. PIB e PIB Potencial - Taxas de Crescimento Reais



Seguindo a metodologia da Comissão Europeia para calcular o saldo ajustado do ciclo e de medidas temporárias (o que exclui as receitas temporárias e as vendas de bens de investimento e de activos não financeiros não produzidos), constata-se que ele melhora de -5,6% em 2005 para -4% em 2006 (valor igual ao estabelecido como objectivo no PEC). Por conseguinte, o presente Orçamento de Estado dá pleno cumprimento à recomendação do Conselho ECOFIN, dirigida a Portugal no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, de em 2006 reduzir o défice ajustado do ciclo e de medidas temporárias em, pelo menos, 1,5% do PIB.

3.2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas em 2004 e 2005 e Programação Financeira para 2006

3.2.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa óptica de Contabilidade Nacional[9]

Em 2005, estima-se que o défice das Administrações Públicas (AP), numa óptica de contabilidade nacional, atinja os 8741,4 milhões de euros (-6.0% do PIB). Este valor já integra as alterações ao Orçamento do Estado para 2005, aprovadas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

Comparativamente à estimativa da conta das Administrações Públicas para 2004, no ano de 2005 verifica-se uma degradação significativa das necessidades de financiamento das AP face ao défice registado de 4228,6 milhões de euros no ano de 2004 (-3,0% do PIB). Contudo, nas contas das Administrações Públicas no ano de 2004 estão incluídas receitas extraordinárias referentes à transferência de fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA). Quando excluídas as receitas extraordinárias, o défice das Administrações Públicas em 2004 representa cerca de 5,2% do PIB.

Este agravamento do défice de 2005 em consequência do Orçamento Rectificativo, justificou-se face à necessidade de corrigir, nomeadamente, no lado da receita, a sobrestimação da previsão inicial da receita de dividendos de Empresas Públicas, e, no lado da despesa, o insuficiente financiamento de alguns organismos públicos, como sendo o Serviço Nacional de Saúde (SNS), a Caixa Geral de Aposentações (CGA), o Sistema da Segurança Social e Estradas de Portugal - EPE. Por outro lado, o valor inicialmente inscrito em dotação provisional mostrou-se igualmente insuficiente para a actualização prevista dos vencimentos dos funcionários públicos e outras despesas extraordinárias.

[9] **A partir desta secção e até ao fim deste Relatório usa-se o PIB na base 2000**.

Quadro 3.2.1. Estimativa das Administrações Públicas – 2004
(Óptica da Contabilidade Nacional)

(milhões de euros)

	Estado	FSA´s	AdL&Reg	Fundos Seg Social	ADM. PÚBLICAS
1. Impostos sobre a Produção e Importação	16.970,6	356,9	2.327,2	690,0	20.344,5
2. Impostos correntes sobre Rendimento e Património	11.443,7	54,6	896,6	0,0	12.394,8
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	1.160,0	312,3	91,2	16.012,5	17.576,1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	94,4	26,4	6,3	15.997,7	16.124,7
4. Outras Receitas Correntes	2.392,9	12.278,5	3.030,1	5.322,6	5.929,8
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	31.967,1	13.002,3	6.345,0	22.025,1	56.245,3
6. Consumo Intermédio	1.293,9	2.277,7	1.795,9	80,5	5.447,9
7. Despesas com pessoal	12.056,4	5.130,3	2.729,6	515,7	20.432,0
8. Prestações Sociais	1.176,8	4.176,8	91,2	18.724,6	24.169,5
9. Juros	3.839,2	23,3	141,7	4,4	3.831,9
10. Subsídios	746,9	803,1	144,1	466,7	2.160,8
11. Outras Despesas Correntes	16.862,2	1.092,7	400,0	1.888,3	3.325,7
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	35.975,4	13.503,8	5.302,6	21.680,2	59.367,7
13. Poupança Bruta (5-12)	-4.008,3	-501,5	1.042,4	344,9	-3.122,4
14. Receitas de Capital	245,8	2.206,4	2.185,9	3.086,1	5.119,7
15. Total Receitas (5+14)	**32.213,0**	**15.208,7**	**8.531,0**	**25.111,2**	**61.365,0**
16. Formação Bruta Capital Fixo	511,0	1.216,3	2.616,1	53,7	4.397,0
17. Outra Despesas Capital	3.034,8	896,5	470,9	31,2	1.828,8
18. Total Despesa Capital (16+17)	3.545,7	2.112,8	3.087,0	84,9	6.225,9
19. Total Despesa (12+18)	**39.521,1**	**15.616,6**	**8.389,6**	**21.765,0**	**65.593,6**
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	**-7.308,2**	**-408,0**	**141,3**	**3.346,2**	**-4.228,6**
Em Percentagem do PIB (Base 1995)	**-5,4%**	**-0,3%**	**0,1%**	**2,5%**	**-3,1%**
Em Percentagem do PIB (Base 2000)	**-5,2%**	**-0,3%**	**0,1%**	**2,4%**	**-3,0%**

No ano de 2005, estima-se que o montante de receita total assuma 60 194,5 milhões de euros, um valor absoluto inferior em 1170,5 milhões de euros ao registado para o ano de 2004. Este facto é justificado pela diminuição de receitas de capital, designadamente dos fundos de segurança social, em 2,2p.p. do PIB. Com efeito, em 2005, em resultado das transferências efectuadas no ano anterior para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), como contrapartida pela assumpção de encargos futuros com pensões de funcionários abrangidos por esses fundos, as receitas das Administração Públicas com transferências de capital apresentam um decréscimo de 2,1p.p. do PIB, face ao ano de 2004.

Quadro 3.2.2. Estimativa das Administrações Públicas – 2005
(Óptica da Contabilidade Nacional)

(milhões de euros)

	Estado	FSA´s [a]	AdL&Reg	Fundos Seg Social	ADM. PÚBLICAS
1. Impostos sobre a Produção e Importação	18.659,5	314,1	2.419,5	719,9	22.112,9
2. Impostos correntes sobre Rendimento e Património	11.637,3	52,0	907,6	0,0	12.596,9
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	1.146,6	339,9	96,7	16.324,2	17.907,4
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	100,0	41,6	7,3	16.307,9	16.456,8
4. Outras Receitas Correntes	1.735,1	13.539,7	3.033,9	6.338,6	5.412,6
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	33.178,4	14.245,7	6.457,7	23.382,7	58.029,9
6. Consumo Intermédio	1.449,8	2.369,4	1.817,0	87,0	5.723,2
7. Despesas com Pessoal	12.596,1	5.215,2	2.856,8	539,9	21.208,0
8. Prestações Sociais	1.165,4	4.424,9	96,7	20.203,1	25.890,1
9. Juros	4.185,7	67,7	146,8	8,2	4.132,1
10. Subsídios	788,6	844,2	133,4	631,9	2.398,1
11. Outras Despesas Correntes	19.197,8	1.033,9	430,7	1.997,9	3.702,0
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	39.383,5	13.955,4	5.481,3	23.468,0	63.053,5
13. Poupança Bruta (5-12)	-6.205,1	290,3	976,5	-85,3	-5.023,7
14. Receitas de Capital	184,8	2.436,6	2.390,8	38,6	2.164,6
15. Total Receitas (5+14)	**33.363,3**	**16.682,2**	**8.848,6**	**23.421,3**	**60.194,5**
16. Formação Bruta Capital Fixo	389,3	767,6	2.960,0	73,7	4.190,6
17. Outra Despesas Capital	2.937,2	988,7	600,3	51,7	1.691,7
18. Total Despesa Capital (16+17)	3.326,5	1.756,3	3.560,3	125,3	5.882,3
19. Total Despesa (12+18)	**42.710,0**	**15.711,7**	**9.041,6**	**23.593,3**	**68.935,8**
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	**-9.346,8**	**970,6**	**-193,0**	**-172,1**	**-8.741,4**
Em Percentagem do PIB (Base 1995)	**-6,7%**	**0,7%**	**-0,1%**	**-0,1%**	**-6,2%**
Em Percentagem do PIB (Base 2000)	**-6,4%**	**0,7%**	**-0,1%**	**-0,1%**	**-6,0%**

(a) Inclui Empresas Administrativas

Nota: Os valores apresentados nesta conta são os que constam da Notificação dos Procedimentos dos Défices Excessivos de Agosto de 2005.

A receita corrente apresenta em 2005 um crescimento, relativamente ao ano anterior, de 3,2%. Esta evolução é principalmente explicada pelo aumento da receita fiscal de impostos sobre a produção e importação (8,7%), consequência da alteração da taxa normal de IVA em 2p.p.. Os impostos correntes sobre o rendimento e património e as contribuições para os Fundos da Segurança Social apresentam, respectivamente, um crescimento de 1,6 e 1,9%. O crescimento das rubricas anteriores foi contrariado pela diminuição das outras receitas correntes em -8,7%, fundamentalmente .devido ao decréscimo de receitas de rendimentos de propriedade

O agravamento do défice é explicado pela deterioração do saldo primário em 2,9p.p. do PIB, principalmente pelo efeito pontual das transferências efectuadas para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) no ano de 2004. Destaca-se ainda a evolução da poupança bruta cujo agravamento em 1,2p.p. do PIB decorre essencialmente do crescimento da despesa corrente primária em 1,1p.p.. Para esta evolução contribui em grande parte o aumento da despesa com prestações sociais em 0,7p.p. do PIB.

O crescimento das prestações sociais, face ao ano anterior, resulta da evolução das pensões e respectivos complementos em 7,7%; do subsídio de desemprego em 4,9%; da acção social (fundamentalmente pelos compromissos assumidos com Instituições Particulares de Solidariedade Social) e acordos de cooperação celebrados, em 10,9%; e das despesa com acções de formação profissional em 17,2%. As prestações de saúde aumentam também o seu peso no PIB em 0,1p.p..

Relativamente ao saldo de capital, estima-se em 2005, um agravamento de 1,8p.p. do PIB, fundamentalmente justificado pelo efeito das receitas extraordinárias em 2004.

Para 2006, o défice previsto para o conjunto das Administrações Públicas subjacente à proposta orçamental é de 6969,1 milhões de euros a que corresponde um rácio de -4,6 em percentagem do PIB (base 2000) que compara com o défice de 6,0% registado no ano anterior. A consolidação em 1,4p.p. do PIB, corresponde ao compromisso assumido no Programa de

Estabilidade e Crescimento apresentado em Junho de 2005, não obstante a revisão em baixa para o crescimento previsto para este período.

O orçamento de 2006 desloca, relativamente ao PEC, o esforço de consolidação para a despesa corrente primária, mantendo o esforço de investimento público e reforçando a sustentabilidade da consolidação orçamental. A melhoria prevista do saldo global assenta quer na contenção do crescimento da despesa, quer no aumento da receita em resultado das alterações fiscais já efectuadas e da continuação do combate à fraude e evasão fiscais.

Para o consumo final das Administrações Públicas está prevista uma redução de 0,6p.p do PIB. Comparativamente com o PEC, o esforço de consolidação pela despesa corrente primária, assenta agora fundamentalmente na contenção do consumo final das Administrações Públicas permitindo conciliar a consolidação com o aumento inevitável das prestações sociais, associado à rigidez de curto prazo desta despesa.

Em 2006, a despesa total representará 47% do PIB, reduzindo-se 0,4p.p. do PIB relativamente a 2005, reflectindo um crescimento de 2,4%, face a um aumento de 5,1% registado em 2005. No que respeita à despesa corrente primária, prevê-se uma redução em 0,5p.p. do PIB, observando-se um crescimento de 2,1% (6,1% em 2005).

Quadro 3.2.3. Estimativa das Administrações Públicas – 2006
(Óptica da Contabilidade Nacional)

(milhões de euros)

	Estado	FSA´s [(a)]	AdL&Reg	Fundos Seg Social	ADM. PÚBLICAS
1. Impostos sobre a Produção e Importação	20.034,3	323,8	2.608,2	841,0	23.807,3
2. Impostos correntes sobre Rendimento e Património	12.321,8	54,2	954,5	0,0	13.330,4
3. Contribuições para Fundos da Segurança Social	895,6	370,2	97,8	16.960,0	18.323,7
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	100,4	47,4	8,4	16.943,1	17.099,3
4. Outras Receitas Correntes	2.049,8	13.814,6	3.151,8	7.429,7	6.037,2
5. Total das Receitas Correntes (1+2+3+4)	35.301,5	14.562,9	6.812,3	25.230,7	61.498,6
6. Consumo Intermédio	1.448,6	2.234,3	1.888,5	50,0	5.621,5
7. Despesas com Pessoal	12.227,3	5.465,1	2.991,5	569,7	21.253,6
8. Prestações Sociais	917,9	4.846,8	97,8	21.468,4	27.330,9
9. Juros	4.490,7	37,9	146,9	14,2	4.391,9
10. Subsídios	794,4	778,4	133,7	518,4	2.224,9
11. Outras Despesas Correntes	20.089,7	884,4	434,0	2.415,1	3.712,1
12. Total Despesa Corrente (6+7+8+9+10+11)	39.968,6	14.247,0	5.692,3	25.035,8	64.535,0
13. Poupança Bruta (5-12)	-4.667,2	315,9	1.120,0	194,9	-3.036,3
14. Receitas de Capital	181,6	2.147,6	2.449,2	42,2	2.154,4
15. Total Receitas (5+14)	**35.483,1**	**16.710,5**	**9.261,5**	**25.273,0**	**63.653,1**
16. Formação Bruta Capital Fixo	379,8	927,2	3.017,4	70,1	4.394,6
17. Outra Despesas Capital	2.754,2	1.000,8	552,0	51,8	1.692,6
18. Total Despesa Capital (16+17)	3.134,0	1.928,0	3.569,4	121,9	6.087,2
19. Total Despesa (12+18)	**43.102,7**	**16.175,0**	**9.261,7**	**25.157,7**	**70.622,1**
20. Capacid. (+)/Nec. (-) Financ. Líquido (15-19)	**-7.619,6**	**535,5**	**-0,2**	**115,3**	**-6.969,1**
Em Percentagem do PIB (Base 1995)	**-5,3%**	**0,4%**	**0,0%**	**0,1%**	**-4,8%**
Em Percentagem do PIB (Base 2000)	**-5,1%**	**0,4%**	**0,0%**	**0,1%**	**-4,6%**

(a) Inclui Empresas Administrativas

No que respeita à receita total, evidencia-se a receita corrente onde os impostos sobre o rendimento e património deverão crescer 7,7% e os impostos sobre a produção 5,8%. Para as outras receitas correntes prevê-se uma taxa de crescimento significativa de 11,5%, destacando-se, pelo maior volume que representam, o Estado, em resultado de um valor mais elevado de dividendos e a Segurança Social devido às verbas associadas ao Fundo Social Europeu.

O contributo da receita para a melhoria do saldo das contas públicas apoia-se principalmente nas receitas fiscais, que aumentam em cerca de 0,9p.p. o seu peso no PIB. Este crescimento resulta fundamentalmente das medidas de política fiscal já implementadas em 2005 e do reforço da eficiência da administração fiscal.

Em termos dos diferentes subsectores das Administrações Públicas, realça-se o significativo esforço de consolidação na Administração Central, como evidencia a evolução dos saldos excluindo as transferências entre os subsectores. Destaca-se ainda que este orçamento apresenta uma ruptura com as anteriores práticas de financiamento incompleto.

3.2.2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa óptica de Contabilidade Pública

No ano de 2005, a estimativa de execução da conta das Administrações Públicas na óptica da contabilidade pública aponta, para um défice global de 8483,2 milhões de euros, valor que, comparativamente a 2004, reflecte uma deterioração de 1,0p.p. do PIB.

A aprovação em 2005 do Orçamento Rectificativo, veio introduzir um importante conjunto de alterações ao Orçamento inicial. Este facto determinou um reforço global de dotações orçamentais em 3580 milhões de euros, compreendendo essencialmente a concretização de três objectivos:

- o incremento da transferência para o Serviço Nacional de Saúde em 1800 milhões de euros, tendente ao saneamento do défice de exploração do sistema;
- a cobertura de insuficiências orçamentais verificadas no decurso da execução orçamental; e
- a concretização do regime de consignação da receita adicional ao IVA, resultante do aumento da taxa normal de 19 para 21%, aos sistemas de segurança social dos funcionários públicos e regime geral de segurança social.

Neste quadro, o aumento da despesa corrente primária das Administrações Públicas em mais 0,9p.p. do PIB explica em boa parte o agravamento do défice deste sector em 2005, para o qual concorre igualmente, o efeito da inclusão em 2004 de receitas extraordinárias relativas à transferência dos fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a Caixa Geral de Aposentações.

Comparativamente a 2004, estima-se que o comportamento do saldo corrente possa atingir uma degradação de 0,7p.p. do PIB, não obstante o crescimento estimado para a receita corrente de 4,1%, traduzindo em termos de PIB uma melhoria de 0,4p.p..

A contribuir favoravelmente para aquele indicador encontram-se o aumento em 9,8% da receita proveniente de Impostos indirectos, resultante do aumento da taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado, do Imposto sobre o Tabaco e do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos, bem como o acréscimo de 4% das contribuições sociais, variações que, em termos de peso no PIB, representam um incremento de 1,0p.p.. Em sentido contrário, as outras receitas correntes deterioram-se em 0,4p.p. do PIB.

Ao nível da despesa corrente, o acréscimo das transferências correntes em 0,5p.p. do PIB, decorrente sobretudo do aumento das despesas com pensões, em conjunto com o aumento de 0,2p.p. das despesas com pessoal, consequência do efeito da actualização salarial, após dois anos de congelamento de vencimentos dos funcionários públicos, justificam em grande parte o incremento da despesa corrente das Administrações Públicas em 5,6%, o qual em termos de peso no PIB representa um agravamento de 1,1p.p..

Complementarmente, estima-se que a evolução do saldo de capital registe em 2005 uma degradação de 0,3p.p. do PIB, correspondendo em valores absolutos, a uma diminuição em 541,2 milhões de euros. Na origem desta deterioração está a influência das receitas extraordinárias ocorridas em 2004, designadamente as transferências dos fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a Caixa Geral de Aposentações. Este facto, contribui em

termos comparativos para um agravamento da receita de capital em 0,4p.p. do PIB, no ano de 2005.

A estimativa de investimento aponta para uma quebra de 0,3p.p do PIB, não obstante o crescimento em 10,3% (265,9 milhões de euros) desta despesa no subsector da Administração Local, em resultado de ano de eleições autárquicas. Contudo a variação positiva das despesas de capital, explicada essencialmente pelo incremento das despesas com transferências de capital em 0,2p.p., contribui para uma melhoria do défice em 0,1p.p. do PIB.

Quadro 3.2.4. Estimativa das Administrações Públicas – 2004
(Óptica da Contabilidade Pública)

(milhões de euros)

	ESTADO	FSA's	ADMINIST. LOC&REG.	SEGURANÇA SOCIAL	AP's
1. RECEITAS CORRENTES	31.047,9	20.201,4	6.298,7	16.820,4	56.780,9
Impostos directos	11.307,9	10,5	2.295,2	0,0	13.613,6
Impostos indirectos	17.074,5	290,2	976,4	550,9	18.892,0
Contribuições de Segurança Social	94,4	5.461,0	6,3	10.429,2	15.990,9
Outras receitas correntes	2.571,1	14.439,7	3.020,9	5.840,3	8.284,4
(das quais:transf. de outr. subsectores)	643,6	10.643,8	1.812,1	4.488,1	(-)
2 DESPESAS CORRENTES	37.072,6	20.032,4	5.266,0	16.500,4	61.283,9
Consumo Público	14.583,1	10.994,2	4.570,3	556,1	30.703,7
Subsidios	712,2	1.533,0	144,1	466,7	2.856,0
Juros e Outros Encargos	3.741,4	55,5	141,8	2,8	3.941,4
Transferências Correntes	18.036,0	7.449,7	409,8	15.474,8	23.782,8
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	15.771,6	781,9	20,2	1.013,9	(-)
3. SALDO CORRENTE	-6.024,7	169,0	1.032,7	320,0	-4.503,1
4.RECEITAS DE CAPITAL	349,2	4.351,4	2.511,3	28,6	4.350,3
(das quais:transf. de outr. subsectores)	65,2	1.272,0	1.536,4	16,6	(-)
5. DESPESAS DE CAPITAL	3.572,7	2.472,4	3.438,7	72,4	6.666,0
Investimentos	621,2	1.390,3	3.052,4	41,2	5.105,0
Transferências de Capital	2.929,6	1.069,5	351,5	31,2	1.491,7
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	2.665,7	211,7	3,6	9,2	(-)
Outras despesas de capital	21,9	12,6	34,8	0,0	69,3
6.SALDO GLOBAL	-9.248,2	2.048,0	105,3	276,2	-6.818,8
(em percentagem do PIB)	-6,6	1,5	0,1	0,2	-4,8
7. SALDO PRIMARIO	-5.506,8	2.103,4	247,1	279,0	-2.877,3
(em percentagem do PIB)	-3,9	1,5	0,2	0,2	-2,0
8. ACTIV. FIN. LIQ. DE REEMBOLSOS	530,4	2.380,4	175,6	330,2	3.416,7
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.	-9.778,6	-332,5	-70,3	-54,0	-10.235,5
(em percentagem do PIB)	-6,9	-0,2	0,0	0,0	-7,3
10. RECEITA TOTAL s/ transf. intersectoriais	30.688,4	12.637,1	5.461,4	12.344,4	61.131,2
(em percentagem do PIB)	21,7	9,0	3,9	8,7	43,3
11. DESPESA s/ transf. intersectoriais	22.208,1	21.511,3	8.680,9	15.549,6	67.949,9
(em percentagem do PIB)	15,7	15,2	6,2	11,0	48,2
12. SALDO s/ transf. intersectoriais	8.480,3	-8.874,2	-3.219,5	-3.205,3	-6.818,8
(em percentagem do PIB)	6,0	-6,3	-2,3	-2,3	-4,8

Nota: Recorda-se que as percentagens do PIB estão calculadas na Base 2000.

Analisando a evolução real dos diferentes subsectores, a fim de obter um balanço entre despesas e receitas próprias de cada um, expurgaram-se as transferências intersectoriais. Nesta óptica, os subsectores da Segurança Social e do Estado são aqueles que mais contribuem para a deterioração do saldo global das Administrações Públicas, respectivamente em 0,6p.p. e 0,2p.p. do PIB, sendo a Administração Regional e a Administração Local

responsáveis respectivamente em 0,05p.p. e 0,1p.p. do PIB. O subsector dos Fundos e Serviços Autónomos é o único a registar um efeito positivo no saldo global.

Quadro 3.2.5. Estimativa das Administrações Públicas – 2005
(Óptica da Contabilidade Pública)

(milhões de euros)

	ESTADO	FSA's	ADMINIST. LOC&REG.	SEGURANÇA SOCIAL	AP's
1. RECEITAS CORRENTES	32.254,7	21.234,6	6.416,1	17.612,9	59.100,8
Impostos directos	11.411,0	7,8	2.342,4	0,0	13.761,2
Impostos indirectos	18.872,0	251,9	1.030,7	592,1	20.746,7
Contribuições de Segurança Social	100,0	5.722,3	7,3	10.801,5	16.631,0
Outras receitas correntes	1.871,7	15.252,5	3.035,8	6.219,3	7.961,9
(das quais:transf. de outr. subsectores)	551,3	11.120,1	1.716,0	5.030,2	(-)
2 DESPESAS CORRENTES	39.054,5	20.907,7	5.435,2	17.747,2	64.727,2
Consumo Público	15.253,1	11.317,1	4.724,2	508,6	31.803,0
Subsidios	733,3	1.946,1	133,4	631,9	3.444,7
Juros e Outros Encargos	4.047,7	44,9	146,9	6,9	4.246,5
Transferências Correntes	19.020,4	7.599,6	430,7	16.599,8	25.233,1
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	16.760,6	593,2	27,0	1.036,7	(-)
3. SALDO CORRENTE	-6.799,8	326,8	980,9	-134,3	-5.626,4
4.RECEITAS DE CAPITAL	390,3	3.224,3	2.665,6	48,9	3.909,7
(das quais:transf. de outr. subsectores)	32,2	685,5	1.685,6	16,2	(-)
5. DESPESAS DE CAPITAL	3.494,4	1.737,4	3.839,6	114,7	6.766,6
Investimentos	611,1	873,5	3.303,9	63,0	4.851,4
Transferências de Capital	2.829,5	850,0	492,2	51,7	1.804,0
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	2.120,5	270,6	17,9	10,4	(-)
Outras despesas de capital	53,8	13,9	43,5	0,0	111,2
6.SALDO GLOBAL	-9.903,8	1.813,8	-193,0	-200,2	-8.483,2
(em percentagem do PIB)	-6,8	1,2	-0,1	-0,1	-5,8
7. SALDO PRIMARIO	-5.856,1	1.858,7	-46,1	-193,3	-4.236,8
(em percentagem do PIB)	-4,0	1,3	0,0	-0,1	-2,9
8. ACTIV. FIN. LIQ. DE REEMBOLSOS	1.500,3	1.318,7	124,5	418,1	3.361,7
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.	-11.404,2	495,1	-317,6	-618,3	-11.844,9
(em percentagem do PIB)	-7,8	0,3	-0,2	-0,4	-8,1
10. RECEITA TOTAL s/ transf. intersectoriais	32.061,6	12.653,3	5.680,2	12.615,4	63.010,5
(em percentagem do PIB)	22,0	8,7	3,9	8,7	43,3
11. DESPESA s/ transf. intersectoriais	23.667,8	21.781,3	9.229,9	16.814,7	71.493,8
(em percentagem do PIB)	16,3	15,0	6,3	11,6	49,1
12. SALDO s/ transf. intersectoriais	8.393,8	-9.128,0	-3.549,6	-4.199,4	-8.483,2
(em percentagem do PIB)	5,8	-6,3	-2,4	-2,9	-5,8

Nota: Recorda-se que as percentagens do PIB estão calculadas na Base 2000.

Nota: Os valores apresentados nesta conta são os que constam da Notificação dos Procedimentos dos Défices Excessivos de Agosto de 2005.

Para 2006, e em linha com os compromissos assumidos pelo Estado Português no Programa de Estabilidade e Crescimento[10], apresentado à Comissão Europeia em Junho último, é prosseguida a estratégia de consolidação orçamental das Contas Públicas.

Neste contexto, a proposta orçamental prevê para 2006 um défice das Administrações Públicas de -7740,7 milhões de euros, valor que reflecte em termos de peso no PIB, uma melhoria de 0,7p.p., face a 2005.

[10] PEC 2005-2009.

A evolução positiva do défice é explicada pelo comportamento favorável do saldo corrente, para o qual contribuem os efeitos positivos da receita fiscal em conjunto com a forte contenção da Despesa pública.

Quadro 3.2.6. Orçamento das Administrações Públicas – 2006
(Óptica da Contabilidade Pública)

(milhões de euros)

	ESTADO	FSA's	ADMINIST. LOC&REG.	SEGURANÇA SOCIAL	AP's
1. RECEITAS CORRENTES	34.584,5	21.636,7	6.768,3	19.130,9	62.755,3
Impostos directos	12.142,0	10,6	2.506,3	0,0	14.658,8
Impostos indirectos	20.280,0	262,6	1.107,1	633,0	22.282,7
Contribuições de Segurança Social	100,4	5.707,1	8,4	11.438,2	17.254,1
Outras receitas correntes	2.062,1	15.656,4	3.146,5	7.059,7	8.559,7
(das quais:transf. de outr. subsectores)	669,3	11.229,0	1.778,8	5.687,9	(-)
2 DESPESAS CORRENTES	39.647,1	21.269,0	5.643,8	19.137,2	66.332,1
Consumo Público	14.815,9	11.509,0	4.929,1	510,6	31.764,6
Subsidios	740,1	1.931,9	133,7	518,4	3.324,0
Juros e Outros Encargos	4.400,8	49,8	147,0	9,9	4.607,5
Transferências Correntes	19.690,2	7.778,4	434,0	18.098,2	26.635,9
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	17.385,9	593,0	36,4	1.349,7	(-)
3. SALDO CORRENTE	-5.062,6	367,6	1.124,5	-6,3	-3.576,8
4.RECEITAS DE CAPITAL	480,8	1.761,3	2.729,4	52,1	2.903,9
(das quais:transf. de outr. subsectores)	6,2	524,1	1.570,6	18,8	(-)
5. DESPESAS DE CAPITAL	3.411,8	1.812,6	3.854,1	109,0	7.067,8
Investimentos	629,7	676,6	3.391,3	57,2	4.754,8
Transferências de Capital	2.726,3	1.093,6	439,3	51,8	2.191,3
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	1.918,8	173,0	19,1	8,8	(-)
Outras despesas de capital	55,7	42,5	23,5	0,0	121,7
6.SALDO GLOBAL	-7.993,7	316,3	-0,2	-63,2	-7.740,7
(em percentagem do PIB)	-5,3	0,2	0,0	0,0	-5,1
7. SALDO PRIMARIO	-3.592,8	366,1	146,8	-53,3	-3.133,2
(em percentagem do PIB)	-2,4	0,2	0,1	0,0	-2,1
8. ACTIV. FIN. LIQ. DE REEMBOLSOS	813,3	190,5	127,5	198,8	1.330,2
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.	-8.807,0	125,8	-127,7	-262,0	-9.070,9
(em percentagem do PIB)	-5,9	0,1	-0,1	-0,2	-6,0
10. RECEITA TOTAL s/ transf. intersectoriais	34.389,7	11.644,8	6.148,3	13.476,3	65.659,1
(em percentagem do PIB)	22,9	7,7	4,1	9,0	43,7
11. DESPESA s/ transf. intersectoriais	23.754,3	22.315,6	9.442,3	17.887,7	73.399,9
(em percentagem do PIB)	15,8	14,8	6,3	11,9	48,8
12. SALDO s/ transf. intersectoriais	10.635,5	-10.670,8	-3.294,0	-4.411,4	-7.740,7
(em percentagem do PIB)	7,1	-7,1	-2,2	-2,9	-5,1

Nota: Recorda-se que as percentagens do PIB estão calculadas na Base 2000.

Assim, ao nível da receita corrente, a manutenção de uma taxa normal do imposto de IVA em 21%, a par do aumento do imposto sobre o tabaco e sobre produtos petrolíferos, já realizados no ano de 2005 continuarão a constituir um dos principais factores de aumento da receita fiscal. O crescimento previsto para os impostos directos e indirectos deverá situar-se respectivamente em 6,5 e 7,4%, justificando em termos do peso no PIB, um aumento de 0,9p.p., face a uma Receita Corrente que se prevê que venha a contribuir em 1,1p.p. para a melhoria do saldo corrente.

Do lado da despesa, o esforço de contenção do crescimento das despesas públicas assentará sobretudo na despesa corrente primária, cujo aumento previsto não deverá ir além

de 2,1%, contribuindo em termos de peso no PIB, para uma redução de 0,5p.p.. A moderação na actualização das tabelas salariais, conjugadas com o congelamento das progressões automáticas de carreiras na função pública, constituem em 2006 a componente de maior redução do consumo público, representando uma diminuição de 0,4p.p. do PIB, contribuindo as aquisições com bens e serviços e outras despesas correntes, com uma diminuição de 0,3p.p. Em contraste, as despesas com transferências correntes, nas quais se incluem as despesas com pensões registarão um incremento de 0,4p.p do PIB.

No que respeita à evolução do saldo de capital, prevê-se que em 2006 registe uma deterioração do seu peso no PIB de 0,8p.p. Boa parte deste agravamento tenderá a ser justificada pela ausência do efeito de receitas extraordinárias, verificadas em anos anteriores. Por outro lado, a despesa de capital manterá, sensivelmente, o seu peso no PIB de 4,7%.

Quadro 3.2.7. Orçamento da Administração Central e Segurança Social – 2006
(Óptica da Contabilidade Pública)

(milhões de euros)

	ESTADO	FSA's	ADMINIST. CENTRAL	SEGURANÇA SOCIAL	ADM. CENT. & SEG. SOC.
1. RECEITAS CORRENTES	34.584,5	21.636,7	45.638,4	19.130,9	57.802,2
Impostos directos	12.142,0	10,6	12.152,6	0,0	12.152,6
Impostos indirectos	20.280,0	262,6	20.542,6	633,0	21.175,6
Contribuições de Segurança Social	100,4	5.707,1	5.807,5	11.438,2	17.245,7
Outras receitas correntes	2.062,1	15.656,4	7.135,7	7.059,7	7.228,4
(das quais:transf. de outr. subsectores)	669,3	11.229,0	1.315,6	5.687,9	36,4
2 DESPESAS CORRENTES	39.647,1	21.269,0	50.333,4	19.137,2	62.503,5
Consumo Público	14.815,9	11.509,0	26.324,9	510,6	26.835,5
Subsidios	740,1	1.931,9	2.672,0	518,4	3.190,4
Juros e Outros Encargos	4.400,8	49,8	4.450,6	9,9	4.460,5
Transferências Correntes	19.690,2	7.778,4	16.885,9	18.098,2	28.017,1
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	17.385,9	593,0	7.396,1	1.349,7	1.778,8
3. SALDO CORRENTE	-5.062,6	367,6	-4.695,0	-6,3	-4.701,3
4.RECEITAS DE CAPITAL	480,8	1.761,3	1.739,7	52,1	1.764,2
(das quais:transf. de outr. subsectores)	6,2	524,1	27,9	18,8	19,1
5. DESPESAS DE CAPITAL	3.411,8	1.812,6	4.722,0	109,0	4.803,4
Investimentos	629,7	676,6	1.306,3	57,2	1.363,5
Transferências de Capital	2.726,3	1.093,6	3.317,5	51,8	3.341,7
(das quais:transf. p/ outr. subsectores)	1.918,8	173,0	1.589,4	8,8	1.570,6
Outras despesas de capital	55,7	42,5	98,2	0,0	98,2
6.SALDO GLOBAL	-7.993,7	316,3	-7.677,3	-63,2	-7.740,6
(em percentagem do PIB)	-5,3	0,2	-5,1	0,0	-5,1
7. SALDO PRIMARIO	-3.592,8	366,1	-3.226,7	-53,3	-3.280,1
(em percentagem do PIB)	-2,4	0,2	-2,1	0,0	-2,2
8. ACTIV. FIN. LIQ. DE REEMBOLSOS	813,3	190,5	1.003,9	198,8	1.202,7
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.	-8.807,0	125,8	-8.681,2	-262,0	-8.943,2
(em percentagem do PIB)	-5,9	0,1	-5,8	-0,2	-5,9
10. RECEITA TOTAL s/ transf. intersectoriais	34.389,7	11.644,8	46.034,6	13.476,3	59.510,9
(em percentagem do PIB)	22,9	7,7	30,6	9,0	39,6
11. DESPESA s/ transf. intersectoriais	23.754,3	22.315,6	46.069,9	17.887,7	63.957,6
(em percentagem do PIB)	15,8	14,8	30,6	11,9	42,5
12. SALDO s/ transf. intersectoriais	10.635,5	-10.670,8	-35,3	-4.411,4	-4.446,7
(em percentagem do PIB)	7,1	-7,1	0,0	-2,9	-3,0

Em termos da evolução real prevista para os subsectores das Administrações Públicas, saliente-se o efeito da análise dos saldos excluindo as transferências intersectoriais. Nesta óptica, apenas os subsectores dos Fundos e Serviços Autónomos e da Segurança Social,

contribuem para a deterioração do saldo global das Administrações Públicas, respectivamente em 0,8p.p. e 0,05p.p. do PIB. Para os restantes subsectores prevêem-se evoluções favoráveis, sendo o subsector Estado, aquele que regista a maior melhoria (1,3p.p. do PIB). A Administração Local e a Administração Regional contribuem também positivamente com 0,2p.p. e 0,1p.p. do PIB.

3.2.3. Orçamento por Programas

Na elaboração do Orçamento do Estado para 2006 prosseguiu o esforço de aprofundamento da estruturação da despesa inscrita por programas, em cumprimento ao estipulado na Lei 91/01, de 20 de Agosto, e no Decreto-Lei nº 131/2003, de 28 de Junho. Procura-se, assim, com determinação, uma gestão pública por objectivos, baseada nas grandes linhas de política e nas metas que o Governo se propõe atingir.

O Orçamento para 2006 contempla um novo programa orçamental, o programa "Modernização e Qualificação da Administração Pública", elevando para 28 o número de programas orçamentais que estruturam a despesa pública, dos quais seis assumem natureza claramente horizontal. Para um número significativo de programas, apresenta-se o total da despesa que lhe está associada, isto é, as despesas de investimento de e funcionamento, decorrentes da execução dos projectos de investimento e das actividades que os integram.

Acentua-se o esforço de transparência e de conciliação entre o cumprimento rigoroso da trajectória de consolidação das contas públicas e a criação de um ambiente favorável ao crescimento económico e ao desenvolvimento do País, tendo como enquadramento a política económica e social definida no Programa do Governo e nas Grandes Opções do Plano, designadamente no que se refere ao aumento da competitividade da economia e ao bem-estar dos Portugueses.

Na elaboração do Orçamento do Estado para 2006 acentua-se também o esforço de racionalização e avaliação da despesa pública, visando a sua maior economia, eficácia e eficiência e, assim, uma mais adequada afectação de recursos na economia.

3.2.3.1. Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC)

Devendo respeitar as orientações do Governo relativamente ao rigor e à evolução da despesa pública de investimento, nomeadamente no que se refere à sua reorientação para projectos com maior impacto no potencial produtivo da economia e na sua competitividade, a programação do PIDDAC 2006 reveste crescente transparência. Para o efeito:

- foi definido um nível de investimento da Administração Central devidamente articulado com os objectivos de política económica e social e os constrangimentos da política orçamental;
- foram tidas em consideração as áreas da governação mais directamente relacionadas com os grandes desafios que se colocam à economia e sociedade portuguesas e ao seu percurso numa trajectória de modernização e progresso;
- procurou assegurar-se a boa utilização dos fundos estruturais, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos;
- foram dadas orientações rigorosas no sentido da utilização profícua das dotações disponíveis em despesa efectivamente produtiva e socialmente útil.

Quadro 3.2.8. PIDDAC 2006 – Financiamento

Fontes de financiamento	Euros	Estrutura
Financiamento nacional	**2 746 611 253**	**56,6**
Cap. 50	***1 969 283 727***	***40,6***
Receitas gerais	1 969 263 727	40,6
Receitas próprias	20 000	0,0
Outras fontes	***777 327 526***	***16,0***
Financiamento comunitário	**2 106 922 740**	43,4
TOTAL	**4 853 533 993**	**100,0**

A programação inscrita no PIDDAC para 2006 envolve uma despesa global de 4854 milhões de euros, que representará cerca de 3,2% do Produto Interno Bruto.

Cerca de 57% do financiamento total afecto ao PIDDAC 2006 tem origem em recursos nacionais, correspondendo os restantes 43% a financiamento comunitário (fundos estruturais e fundo de coesão).

O financiamento inscrito no Capítulo 50 do Orçamento do Estado – Receitas Gerais, no montante de cerca de 1969 milhões de euros, representa cerca de 41% do financiamento total e um acréscimo de 1,6% relativamente ao Orçamento Rectificativo de 2005.

O restante financiamento nacional afecto ao PIDDAC 2006 (16%) provém do autofinanciamento das entidades executoras dos investimentos inscritos neste instrumento de política.

Quadro 3.2.9. PIDDAC 2006 – Programas

(Euros)

Programas Orçamentais		Financiamento nacional					Financiamento comunitário	Total	
		Cap. 50			Outras fontes	Total		Valor	Estrutura
		Receitas gerais	Receitas próprias	Total					
P001	Sociedade da Informação e Governo Eletrónico	120 111 134		120 111 134	16 016 828	136 127 962	132 948 271	269 076 233	5,5
P002	Investigação Científica e Tecnológica	157 768 616		157 768 616	3 128 500	160 897 116	161 348 546	322 245 662	6,6
P003	Formação Profissional e Emprego	4 206 402		4 206 402	47 059 621	51 266 023	41 420 600	92 686 623	1,9
P004	Acção Externa do Estado	3 261 000		3 261 000		3 261 000		3 261 000	0,1
P005	Cooperação	39 488 190		39 488 190		39 488 190		39 488 190	0,8
P006	Construção, Remodelação e Apetrechamento de Instalações	27 401 962		27 401 962	15 179 786	42 581 748	1 045 000	43 626 748	0,9
P007	Defesa	4 902 160		4 902 160		4 902 160	11 025 000	15 927 160	0,3
P008	Justiça	36 648 843		36 648 843	11 555 423	48 204 266	10 980 496	59 184 762	1,2
P009	Segurança e Protecção Civil	45 046 007		45 046 007		45 046 007		45 046 007	0,9
P010	Educação Pré-Escolar	1 180 000		1 180 000		1 180 000		1 180 000	0,0
P011	Ensino Básico e Secundário	73 749 120		73 749 120		73 749 120	38 404 000	112 153 120	2,3
P012	Ensino Superior	30 115 399		30 115 399	7 266 154	37 381 553	45 750 160	83 131 713	1,7
P013	Saúde	53 303 174		53 303 174		53 303 174	62 561 125	115 864 299	2,4
P014	Protecção na Saúde dos Funcionários Civis do Estado, Militares e Forças de Segurança								0,0
P015	Acção Social Escolar	3 943 590		3 943 590		3 943 590	7 730 868	11 674 458	0,2
P016	Acção Social dos Trabalhadores do Estado, dos Militares e das Forças de Segurança e dos Trabalhadores em Geral	440 000		440 000		440 000		440 000	0,0
P017	Serviços e Equipamentos Sociais	20 323 046		20 323 046		20 323 046	20 306 499	40 629 545	0,8
P018	Desenvolvimento Local, Urbano e Regional	94 174 898		94 174 898	5 392 353	99 567 251	12 499 728	112 066 979	2,3
P019	Ambiente e Ordenamento do Território	66 204 915		66 204 915	990 000	67 194 915	65 278 943	132 473 858	2,7
P020	Cultura	68 276 293	20 000	68 296 293	341 699	68 637 992	26 857 190	95 495 182	2,0
P021	Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil	21 599 279		21 599 279	365 000	21 964 279	1 340 000	23 304 279	0,5
P022	Agricultura e Desenvolvimento Rural	200 416 375		200 416 375	498 798	200 915 173	271 946 370	472 861 543	9,7
P023	Pescas	22 349 760		22 349 760	280 000	22 629 760	37 533 870	60 163 630	1,2
P024	Transportes	761 898 742		761 898 742	667 761 435	1 429 660 177	564 883 430	1 994 543 607	41,1
P025	Modernização e Internacionalização da Economia	92 792 105		92 792 105		92 792 105	532 515 681	625 307 786	12,9
P026	Gestão e Controlo dos Fundos Comunitários	5 902 131		5 902 131		5 902 131	15 957 926	21 860 057	0,5
P027	Lei da Programação Militar								0,0
P028	Modernização e Qualificação da Administração Pública	13 760 586		13 760 586	1 491 929	15 252 515	44 589 037	59 841 552	1,2
	TOTAL	**1 969 263 727**	**20 000**	**1 969 283 727**	**777 327 526**	**2 746 611 253**	**2 106 922 740**	**4 853 533 993**	**100,0**

A despesa pública de investimento inscrita no âmbito do PIDDAC integra 28 programas orçamentais, como se referiu, estruturados em 128 medidas e 1861 projectos.

Cinco programas orçamentais (Sociedade da Informação e Governo Electrónico, Investigação Científica e Tecnológica, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Transportes e Modernização e Internacionalização da Economia) são particularmente relevantes em termos financeiros, absorvendo respectivamente 76%, 73% e 79% do financiamento total, do financiamento através de Receitas Gerais e do financiamento comunitário.

Pela natureza e custo dos investimentos que integra, associados essencialmente a infra-estruturas onerosas na área da rodovia, ferrovia e portuária, o programa orçamental Transportes é o de maior relevância financeira, envolvendo um montante de despesa de cerca de 1995 milhões de euros, ou seja, 41% do total. Neste programa, o financiamento nacional proveniente do autofinanciamento das entidades executoras corresponde a um terço do total, representando 86% do total desta fonte no conjunto do financiamento associado ao PIDDAC.

Segue-se, em importância, o Programa Modernização e Internacionalização da Economia com um investimento de cerca de 625 milhões de euros (13% do total do PIDDAC) e o programa Agricultura e Desenvolvimento Rural, com um investimento de cerca de 473 milhões de euros (10%), ambos estreitamente associados aos apoios dos programas comunitários ao sector produtivo.

Destacam-se ainda os programas Sociedade da Informação e Governo Electrónico e Investigação Científica e Tecnológica, especialmente importantes para o desenvolvimento e modernização do País, designadamente no contexto da concretização da Estratégia de Lisboa (respectivamente cerca de 6% e 7% da despesa total inscrita no âmbito do PIDDAC).

Aos programas de natureza marcadamente horizontal – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, Investigação Científica e Tecnológica, Formação Profissional e Emprego, Cooperação e Programa de Modernização da Administração Pública – corresponde cerca de 16% do valor da programação inscrita no PIDDAC 2006.

O peso do financiamento comunitário é muito relevante em número significativo de programas orçamentais, estreitamente relacionados com Programas Operacionais do Quadro Comunitário de Apoio. É o caso dos programas orçamentais Modernização e Internacionalização da Economia, Assistência Técnica e Programa Operacional da Administração Pública, em que o financiamento comunitário apresenta um peso superior a 70%; dos programas orçamentais Investigação Científica e Tecnológica, Defesa, Ensino Superior, Saúde, Acção Social Escolar, Serviços e Equipamentos Sociais, Ambiente e Ordenamento do Território, Agricultura e Desenvolvimento Rural e Pescas em que esse financiamento pesa entre 50% e 70%.

Os programas que integram os investimentos ligados ao exercício das funções de soberania (Defesa, Relações Externas, Segurança e Protecção Civil, Justiça, ...) são essencialmente financiados por fundos nacionais, provenientes do Orçamento do Estado.

Quadro 3.2.10. PIDDAC 2006 – Ministérios

(Euros)

Ministérios	Financiamento nacional					Financiamento comunitário	Total	
	Cap. 50			Outras fontes	Total		Valor	Estrutura
	Receitas Gerais	Receitas próprias	Total					
Encargos Gerais do Estado	48 223 001		48 223 001		48 223 001	2 425 237	50 648 238	1,0
Administração Interna	58 570 000		58 570 000		58 570 000	2 400 750	60 970 750	1,3
Negócios Estrangeiros	14 000 000		14 000 000		14 000 000	675 733	14 675 733	0,3
Finanças e Administração Pública	33 169 726		33 169 726		33 169 726	29 978 662	63 148 388	1,3
Defesa Nacional	11 250 000		11 250 000		11 250 000	11 395 675	22 645 675	0,5
Justiça	48 000 000		48 000 000	11 647 251	59 647 251	25 539 150	85 186 401	1,8
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional	170 140 000		170 140 000	6 382 353	176 522 353	99 666 654	276 189 007	5,7
Economia e Inovação	102 000 000		102 000 000		102 000 000	541 452 845	643 452 845	13,3
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pesca	220 076 000		220 076 000	498 798	220 574 798	325 868 509	546 443 307	11,3
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	790 335 000		790 335 000	676 085 257	1 466 420 257	578 617 102	2 045 037 359	42,1
Trabalho e Solidariedade Social	22 500 000		22 500 000	73 682 514	96 182 514	46 226 839	142 409 353	2,9
Saúde	52 000 000		52 000 000		52 000 000	64 947 411	116 947 411	2,4
Educação	80 000 000		80 000 000		80 000 000	40 524 730	120 524 730	2,5
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	249 000 000		249 000 000	8 689 654	257 689 654	306 737 891	564 427 545	11,6
Cultura	70 000 000	20 000	70 020 000	341 699	70 361 699	30 465 552	100 827 251	2,1
Total	**1 969 263 727**	**20 000**	**1 969 283 727**	**777 327 526**	**2 746 611 253**	**2 106 922 740**	**4 853 533 993**	**100,0**

No que se refere ao valor da programação inscrita no PIDDAC 2006 da responsabilidade dos vários Ministérios é de destacar que:

- cinco Ministérios – Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional; Economia e Inovação; Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; Obras Públicas, Transportes e Comunicações; e Ciência e Ensino Superior – são responsáveis por 84%, 78 % e 88% respectivamente do financiamento total, do autofinanciamento através de Receitas Gerais e do financiamento comunitário;

- o financiamento comunitário representa mais de 50% no caso dos Ministérios da Defesa, da Economia e Inovação, da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Saúde e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- nos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Trabalho e Solidariedade Social, o financiamento nacional através dos orçamentos privativos das entidades executoras assume peso relevante, respectivamente 33% e 43% do total da programação da responsabilidade do Ministério.

3.2.3.2. Programas de Funcionamento

A despesa de funcionamento para 2006 enquadrada no âmbito de programas orçamentais, que ascende a 12 357 milhões de euros e representa 78,2% do total da despesa por programas, assume particular importância nos Ministérios da Educação, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Administração Interna e do Trabalho e da Solidariedade Social.

Quadro 3.2.11. Funcionamento por Programas Orçamentais em 2006

(milhões de euros)

Programas		Financiamento			Estrutura
		Receitas Gerais	Outras Fontes	Total consolidado	
001	Sociedade de Informação e Governo Electrónico	16,0	14,4	1,7	0,0
002	Investigação Científica e Tecnológica e Inovação	144,1	31,3	86,9	0,7
003	Formação Profissional e Emprego	0,8	951,6	949,6	7,7
004	Acção Externa do Estado	253,5	14,3	267,8	2,2
005	Cooperação	227,3	6,5	231,5	1,9
008	Justiça	287,3	106,5	393,8	3,2
009	Segurança e Protecção Civil	1.134,8	126,1	1.260,8	10,2
010	Educação Pré-Escolar	597,8	36,0	516,6	4,2
011	Ensino Básico e Secundário	5.238,0	122,7	5.358,2	43,4
012	Ensino Superior	2.138,6	392,4	1.428,1	11,6
013	Saúde	21,1	0,0	10,5	0,1
014	Protecção na Saúde dos Funcionários Civis do Estado, Militares e Forças de Segurança	960,2	58,6	1.018,8	8,2
015	Acção Social Escolar	343,9	68,6	309,3	2,5
016	Acção Social dos Trabalhadores do Estado, Militares e das Forças de Segurança e dos Trab. Em Geral	7,9	117,2	119,7	1,0
019	Ambiente e Ordenamento do Território	34,2	13,8	37,8	0,3
020	Cultura	17,3	0,1	12,7	0,1
021	Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil	17,1	28,6	45,7	0,4
025	Modernização e Internacionalização da Economia	0,0	8,2	7,6	0,1
027	Lei de Programação Militar	299,9	0,0	299,9	2,4
Total Geral		**11.739,8**	**2.096,9**	**12.357,0**	**100,0**

Nota: A consolidação incidiu apenas sobre as transferências internas ao programa com origem e destino em despesa e receita de funcionamento.

Do financiamento total afecto ao funcionamento dos diversos programas orçamentais, cerca de 84,8% tem origem em receitas provenientes do Orçamento do Estado, correspondendo os restantes 15,2% a outras formas de financiamento.

No conjunto dos programas orçamentais de carácter horizontal e que consubstanciam as diversas áreas da actuação governamental, destacam-se, pela expressão que assumem nas despesas de funcionamento da Administração Central, os seguintes programas:

- Ensino Básico e Secundário, com dotações orçamentais no valor de 5358 milhões de euros, representando 43,4% do total dos programas de funcionamento, abrangendo despesas com a organização e gestão dos recursos educativos;
- Ensino Superior que absorve cerca de 1428 milhões de euros (11,6%), reflectindo, maioritariamente, o funcionamento das Universidades, Institutos Politécnicos e Escolas Superiores de Enfermagem. Este programa abrange ainda a promoção da qualidade da formação oferecida ao nível do ensino superior, numa perspectiva de qualificação dos portugueses no espaço Europeu, contribuído, desta forma, para a concretização do chamado processo de Bolonha;
- Segurança e Protecção Civil com 1261 milhões de euros, isto é, 10,2% da despesa de funcionamento no âmbito de programas orçamentais. Neste programa estão enquadradas as medidas que concretizam as políticas de prevenção e combate à criminalidade a implementar pelas Forças de Segurança. No plano da Protecção Civil, contempla parte substancial da componente operacional necessária à prevenção e à minimização das consequências de catástrofes, designadamente, incêndios florestais ou outras situações de calamidade;
- Formação Profissional e Emprego onde se orçamentam 950 milhões de euros (7,7%), sobretudo canalizados para acções de formação profissional direccionadas para os vários sectores de actividade da economia portuguesa, a que acrescem os diversos incentivos à oferta de emprego.

Relativamente aos programas com expressão orçamental, exclusivamente em funcionamento, são fixadas para 2006 as seguintes dotações:

- 1019 milhões de euros para o Programa Protecção na Saúde aos Funcionários Civis do Estado, Militares e Forças de Segurança, representando 8,2% da despesa inscrita em funcionamento;
- 300 milhões de euros (2,4%) na Lei de Programação Militar, da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional, para aplicação em investimentos militares necessários à modernização dos equipamentos e requalificação das infra-estruturas das Forças Armadas, no sentido de garantir a sua capacidade operacional.

Por último, pese embora, os montantes envolvidos serem pouco relevantes destaca-se a inscrição orçamental, no Programa Saúde, de dotações, na ordem dos 10 milhões de euros, para a cobertura financeira dos compromissos a assumir, em 2006, pelo Ministério da Saúde, no âmbito das Parcerias Público-Privadas.

3.2.4. Receitas e Despesas do Estado

3.2.4.1. Despesa do Estado

3.2.4.1.1. Classificação Económica

A análise da evolução da despesa do subsector Estado no triénio de 2004 a 2006, que o quadro seguinte ilustra, permite evidenciar uma redução da taxa de crescimento da despesa sem activos de 4,7% em 2005 para 1,2% em 2006.

Quadro 3.2.12. Despesa do Estado por Classificação Económica
(2004-2006)

(milhões de euros)

DESIGNAÇÃO	2004	2005	2006	Variação relativa	
	Execução	Estimativa	Orçamento	2005 /2004	2006 / 2005
Despesa Corrente	**37.074,0**	**39.054,5**	**39.647,1**	**5,3**	**1,5**
Despesas com Pessoal	13.110,0	13.763,1	13.412,4	5,0	-2,5
Remunerações certas e permanentes	8.270,3	8.557,6	8.719,0	3,5	1,9
Abonos variáveis ou eventuais	434,2	356,1	375,9	-18,0	5,6
Segurança Social	4.405,5	4.849,4	4.317,4	10,1	-11,0
Aquisição Bens e Serviços	1.176,9	1.186,3	1.096,7	0,8	-7,5
Juros e outros encargos	3.741,4	4.047,7	4.400,8	8,2	8,7
Transferências Correntes	18.037,4	19.020,4	19.690,2	5,4	3,5
Administrações Públicas	15.773,0	16.760,6	17.385,9	6,3	3,7
Administração Central	9.713,2	10.170,7	10.135,9	4,7	-0,3
das quais: Serviço Nacional Saúde	7.509,8	7.634,0	7.636,7	1,7	0,0
Administração Regional	0,1	1,9	0,1	-	-
Administração Local	1.740,6	1.665,6	1.691,8	-4,3	1,6
Segurança Social	4.319,0	4.922,4	5.558,2	14,0	12,9
Outros sectores	2.264,4	2.259,8	2.304,4	-0,2	2,0
Subsídios	712,2	733,3	740,1	3,0	0,9
Outras Despesas Correntes	296,2	303,8	306,8	2,6	1,0
Despesa Corrente Primária	**33.332,6**	**35.006,8**	**35.246,3**	**5,0**	**0,7**
Despesa de Capital	**3.573,6**	**3.494,4**	**3.411,8**	**-2,2**	**-2,4**
Aquisição Bens de Capital	621,2	611,1	629,7	-1,6	3,1
Transferências de Capital	2.930,5	2.829,5	2.726,3	-3,4	-3,6
Administrações Públicas	2.666,6	2.120,5	1.918,8	-20,5	-9,5
Administração Central	1.262,8	657,2	497,0	-48,0	-24,4
Administração Regional	406,7	417,9	415,0	2,8	-0,7
Administração Local	980,6	1.029,2	988,0	5,0	-4,0
Segurança Social	16,6	16,2	18,8	-2,5	16,3
Outros sectores	263,9	709,1	807,6	168,7	13,9
Outras Despesas Capital	21,9	53,8	55,7	145,1	3,7
Despesa sem Activos	**40.647,7**	**42.548,9**	**43.059,0**	**4,7**	**1,2**
Activos Financeiros	734,9	1.509,9	823,9		
Despesa com Activos	**41.382,6**	**44.058,8**	**43.882,8**		

Nota: Não inclui passivos financeiros nem a transferência para o FRDP.
Foram aplicados os cativos da Lei do OE/2006, designadamente 7,5% ao funcionamento normal e ao Capítulo 50 - financiamento nacional e 40% à Lei de Programação Militar.
Neste quadro, não se considera a consolidação das transferências internas ao subsector.

A evolução da despesa do subsector Estado deve ser enquadrada no âmbito do financiamento, pelo Orçamento do Estado, de verbas destinadas ao Serviço Nacional de Saúde compatível com uma adequada orçamentação das despesas efectivas das instituições de

saúde. Com efeito, o Orçamento do Estado para 2006 consubstancia transferências para o SNS que contemplam já o reforço atribuído pelo Orçamento Rectificativo de 2005, no valor de 1800 milhões de euros.

Por outro lado, nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que entrou em vigor a partir de Julho de 2005, procede-se à transferência da receita adicional de IVA resultante do aumento da taxa normal de 19% para 21%, em igual proporção, aos orçamentos da Caixa Geral de Aposentações e da Segurança Social. A estimativa de cobrança adicional de IVA para 2005 ascende a 250 milhões de euros, que compara com uma previsão de 900 milhões de euros para o conjunto do ano de 2006. Este aumento justifica cerca de 1,5p.p. do crescimento da despesa sem activos financeiros de 2005 para 2006.

A despesa corrente do Estado em 2006 regista uma redução de 3,8p.p. relativamente a 2005, situando-se em 1,5%, estando-lhe associada um decréscimo do consumo público da ordem dos 2,9%. É, ainda, de salientar que, à excepção dos juros e outros encargos e das transferências do Orçamento do Estado para entidades que não integram as Administrações Públicas, a globalidade das componentes da despesa corrente contribui para esta desaceleração.

O comportamento previsto para as despesas com pessoal em 2006 é o resultado da interacção dos seguintes factores:

- A aplicação da regra da não contagem de tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras e o congelamento do montante dos suplementos remuneratórios, com impacto nas remunerações certas e permanentes e nos abonos variáveis ou eventuais;
- A prossecução de medidas de controlo de admissões na Administração Pública;
- O impacto das medidas tomadas visando a convergência dos subsistemas públicos de saúde dos Ramos das Forças Armadas e das Forças e Serviços de Segurança para o regime geral de protecção social aplicável aos funcionários públicos (ADSE), com reflexo nas despesas relacionadas com o financiamento dos encargos com saúde do pessoal das forças militares e de segurança interna;
- O início, em 2006, do processo de convergência dos regimes de aposentação na Função Pública para o regime geral de segurança social, visando assegurar a sustentabilidade do sistema de segurança social; e
- A consignação de metade da receita de IVA resultante do aumento da taxa normal de 19% para 21% ao orçamento da CGA, reduzindo, por essa via, o valor da comparticipação do Orçamento do Estado para pagamento de pensões dos funcionários públicos de 2005 para 2006[11].

O comportamento das despesas com pessoal, no seu conjunto, é contrariado, pelos encargos do Orçamento do Estado com o financiamento do sistema de protecção social dos funcionários públicos civis (ADSE), que observa um crescimento de 11,6% em 2006, basicamente justificado pelos encargos com saúde prestados pelas instituições do Serviço Nacional de Saúde e que constituem responsabilidade da ADSE.

Para os juros e outros encargos prevê-se um crescimento de 8,7%, em resultado do aumento das necessidades de financiamento do Estado no ano de 2005, decorrente da aprovação do Orçamento Rectificativo desse ano. As novas emissões de dívida pública visam acomodar os reforços do Orçamento Rectificativo de 2005, ocorrendo no último trimestre do ano, essencialmente por recurso à abertura de novas séries de Obrigações do Tesouro.

[11] De 3247,1 milhões de euros em 2005 para 3072,4 milhões de euros em 2006.

As transferências para a Administração Local[12] ao abrigo da Lei de Finanças Locais em 2006 permanecem ao mesmo nível do valor transferido em 2005. De referir que aquela lei financeira determina que as verbas a transferir para a Administração Local em 2006 são apuradas em função da cobrança de IRS, IRC e do IVA em 2004, sendo de salientar que a receita destes impostos registou uma redução face a 2003, o que é justificado pelo facto de, nesse ano, ter havido receitas extraordinárias de 1385,1 milhões de euros, no âmbito do processo de cessão de créditos tributários.

Ainda que a Lei de Finanças Locais determine um crescimento mínimo em cada ano igual à taxa de inflação prevista, os constrangimentos orçamentais que condicionam o exercício orçamental de 2006 e os compromissos assumidos em sede do Programa de Estabilidade e Crescimento apresentado à Comissão Europeia fundamentaram a necessidade de recurso aos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca entre os vários subsectores das Administrações Públicas, consagrados na lei de enquadramento orçamental, nos termos dos quais a Lei do Orçamento do Estado pode determinar transferências de montante inferior às que resultariam das leis financeiras aplicáveis a cada subsector. Assim, as transferências orçamentadas em 2006 foram fixadas ao mesmo nível das de 2005.

Fora do âmbito da Lei de Finanças Locais há a destacar, no que respeita às transferências correntes para a Administração Local, a inscrição, no Orçamento do Estado para 2006, de concessão de apoios financeiros às autarquias no âmbito do "Programa de generalização do ensino do Inglês no 1.º ciclo do Ensino Básico" e do prolongamento do horário de funcionamento das escolas.

Relativamente às transferências para as Regiões Autónomas[13], foram igualmente aplicados aqueles princípios consagrados na Lei de Estabilidade Orçamental, tendo, igualmente, sido orçamentadas verbas num montante igual ao de 2005, quando a respectiva lei de finanças determinaria que o coeficiente a aplicar para apuramento do montante a transferir fosse igual à taxa de crescimento da despesa corrente em 2006. O ligeiro decréscimo ao nível das transferências para a Administração Regional é explicado pelo facto de, em 2005, as Regiões Autónomas terem beneficiado de transferências de Investimentos do Plano, designadamente, no âmbito do programa orçamental "Sociedade de Informação e Governo Electrónico".

Ao nível das transferências do Orçamento do Estado para a Administração Central, realça-se a transferência para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde visando o financiamento das instituições de saúde integradas no Serviço Nacional de Saúde, incluindo o montante visando o pagamento dos serviços prestados no âmbito dos programas celebrados com os Hospitais EPE, os quais se mantêm, em 2006, a um nível semelhante ao de 2005 (incluindo o reforço do Orçamento Rectificativo desse ano).

As transferências correntes para a Segurança Social mantêm um nível de crescimento (+12,9%) significativamente acima da despesa no seu conjunto. Está em causa, por um lado, o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social (+7,9%), nos termos da qual são financiadas, por transferências do Orçamento do Estado, a protecção garantida no âmbito do subsistema de solidariedade, as prestações de protecção familiar não dependentes da existência de carreira contributiva e a acção social. Por outro lado, prevê-se que a receita adicional de IVA resultante do aumento da taxa normal consignada ao orçamento da Segurança Social ascenda, em 2006, a 450 milhões de euros, quando se estima que, em 2005, esse valor se fixe nos 125 milhões de euros.

[12] A Lei das Finanças Locais procede a uma repartição dos fundos a transferir para os municípios em transferências correntes (60%) e de capital (40%).

[13] Que se processam por transferências de capital.

As transferências correntes para outros sectores institucionais invertem, em 2006, a evolução verificada de 2004 para 2005, prevendo-se um crescimento de 2,0%. Este facto é justificado pelo aumento da contribuição financeira de Portugal para o orçamento da União Europeia, por um lado, e, por outro lado, pelo aumento dos apoios concedidos pelo Estado no âmbito do ensino particular e cooperativo.

Os subsídios registam uma desaceleração da respectiva taxa de crescimento (de 3,0% em 2005 para 0,9% em 2006), a qual é fundamentalmente justificada pela previsão de que os encargos associados ao regime de bonificação de juros à aquisição de habitação própria mantenham a sua trajectória decrescente.

No que respeita à despesa de capital, o decréscimo previsto para 2006 face a 2005 encontra-se influenciado pela incidência de uma cativação sobre o financiamento nacional das despesas de Investimento do Plano – destinada a garantir a realização de objectivos de rigor e flexibilidade na gestão orçamental – as quais, em cerca de 80%, têm natureza de despesa de capital.

No que se relaciona com os activos financeiros, do montante orçamentado para 2006 destacam-se as dotações de capital, sendo de realçar a verba de 113,3 milhões de euros destinadas ao aumento de capital da RTP – Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, e de 400 milhões de euros, no âmbito da prossecução do processo de empresarialização na área da saúde.

O quadro seguinte apresenta os grandes agregados da despesa e que permite, em interacção com a análise da despesa por classificação económica, avaliar os factores explicativos da variação da despesa.

Quadro 3.2.13. Despesa do Estado, por Grandes Agregados de Despesa
(2004-2006)

(milhões de euros)

	2004	2005	2006	Variação %	
	Execução	Estimativa	Orçamento	2005 / 2004	2006 / 2005
1. Capítulo 50.º - Investimentos do Plano	**2.311,5**	**2.192,8**	**2.189,0**	**-5,1**	**-0,2**
Financiamento nacional	2.218,9	1.938,4	1.969,3	-12,6	1,6
do qual: com cobertura em receitas gerais	2.188,5	1.937,6	1.969,3	-11,5	1,6
Financiamento comunitário	92,6	254,4	219,7	174,7	-13,6
2. Dotações Específicas	**27.407,9**	**28.815,0**	**29.788,9**	**5,1**	**3,4**
Lei da Programação Militar (a)	223,8	203,9	299,9	-8,9	47,1
Grandes Transferências :					
Transferências Serviço Nacional de Saúde	7.509,8	7.634,0	7.636,7	1,7	0,0
Transferências ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social	4.126,8	4.722,1	5.094,6	14,4	7,9
Transferências ao abrigo Lei de Finanças das Regiões Autónomas	405,1	415,0	415,0	2,4	0,0
Transferências Administração Local					
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2.434,5	2.487,9	2.487,9	2,2	0,0
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	167,5	62,5	50,0	-62,7	-20,0
Contribuição financeira para a União Europeia	1.271,2	1.277,3	1.341,6	0,5	5,0
Transferências Assembleia República	77,9	94,1	80,0	20,7	-14,9
Transferências Caixa Geral de Aposentações (CGA)	214,0	196,9	195,3	-8,0	-0,8
Transferências Ensino Particular e Cooperativo	293,4	306,0	322,7	4,3	5,5
Educação pré-escolar	465,3	475,1	480,6	2,1	1,2
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de apoio	1.205,5	1.208,5	1.222,4	0,2	1,2
Juros e outros encargos da dívida pública	3.740,2	4.046,9	4.400,0	8,2	8,7
Despesas excepcionais do Ministério das Finanças					
Bonificação juros	337,9	301,5	249,7	-10,8	-17,2
Subsídios diversos	559,2	580,0	706,8	3,7	21,8
Despesas de cooperação (s/activos)	63,2	59,9	60,0	-5,3	0,3
Dotação provisional	0,0	147,2	424,5	-	-
Outras	28,0	25,0	25,3	-10,5	1,1
Pensões e Reformas (Contribuição financeira CGA)	3.106,6	3.247,1	3.072,4	4,5	-5,4
Encargos do Estado com financiamento subsistemas saúde					
ADSE	612,2	700,6	782,2	14,4	11,6
Forças e Serviços de Segurança	170,2	199,9	94,0	17,5	-53,0
Ramos das Forças Armadas	137,9	131,4	78,0	-4,7	-40,7
Encargos do Estado com financiamento pensões de reserva					
Forças e Serviços de Segurança	9,2	28,8	35,0	214,2	21,5
Ramos das Forças Armadas	104,5	109,0	106,0	4,3	-2,7
Outras dotações específicas	144,1	154,5	128,4	7,2	-16,9
3. Funcionamento em sentido estrito	**9.307,0**	**10.001,3**	**9.516,1**	**7,5**	**-4,9**
4. Despesas com compensação em receita (b)	**1.621,3**	**1.539,8**	**2.247,5**	**-5,0**	**46,0**
Das quais: Adicional ao IVA		**250,0**	**900,0**		**260,0**
Caixa Geral de Aposentações		125,0	450,0		260,0
Orçamento da Segurança Social		125,0	450,0		260,0
Despesa sem Activos	**40.647,7**	**42.548,9**	**43.741,5**	**4,7**	**2,8**
Activos Financeiros	734,9	1.509,9	823,9		
Despesa com Activos	**41.382,6**	**44.058,8**	**44.565,4**		

Nota: Não inclui passivos financeiros nem a transferência para o FRDP.
(a) - A estimativa de 2005 não inclui a integração de saldos. O valor de 2006 corresponde à dotação inicial.
(b) - Exclui activos financeiros com cobertura em receitas consignadas.

3.2.4.1.2. Classificação Funcional

A análise da estrutura da despesa segundo a classificação funcional, que decorre do quadro seguinte, evidencia uma previsão do aumento do peso das "Outras Funções", "Funções Sociais" e das "Funções Económicas", em detrimento das "Funções Gerais de Soberania".

Quadro 3.2.14. Despesa do Estado segundo a Classificação Funcional
(2004-2006)

(milhões de euros)

FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	2004 Execução	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Estrutura despesa do ano (em percentagem)		
				2004	2005	2006
Funções Gerais de Soberania	**5.836,1**	**6.143,7**	**5.731,1**	**14,4**	**14,4**	**13,1**
1. Serviços gerais da Administração Pública	1.609,5	1.909,8	1.754,0	4,0	4,5	4,0
2. Defesa Nacional	1.871,6	1.728,6	1.731,7	4,6	4,1	4,0
3. Segurança e ordem públicas	2.355,0	2.505,2	2.245,4	5,8	5,9	5,1
Funções Sociais	**24.223,0**	**25.799,8**	**26.603,4**	**59,6**	**60,6**	**60,8**
1. Educação	7.132,1	7.359,9	7.384,8	17,5	17,3	16,9
2. Saúde	8.424,0	8.877,1	8.811,0	20,7	20,9	20,1
3. Segurança e acção sociais	7.518,4	8.486,9	9.374,5	18,5	19,9	21,4
4. Habitação e serviços colectivos	660,6	640,9	597,5	1,6	1,5	1,4
5. Serviços culturais, recreativos e religiosos	488,0	435,0	435,6	1,2	1,0	1,0
Funções Económicas	**2.407,7**	**2.019,0**	**2.141,7**	**5,9**	**4,7**	**4,9**
1. Agricultura e pecuária, silvic., caça e pesca	874,5	595,5	609,7	2,2	1,4	1,4
2. Indústria e energia	9,4	2,5	2,9	0,0	0,0	0,0
3. Transportes e comunicações	1.100,9	1.140,8	1.247,5	2,7	2,7	2,9
4. Comércio e turismo	57,9	33,2	30,4	0,1	0,1	0,1
5. Outras funções económicas	365,0	246,9	251,2	0,9	0,6	0,6
Outras Funções	**8.180,9**	**8.586,4**	**9.265,4**	**20,1**	**20,2**	**21,2**
1. Operações da dívida pública	3.740,2	4.046,9	4.400,0	9,2	9,5	10,1
2. Transferências entre administrações	4.440,7	4.392,3	4.440,9	10,9	10,3	10,2
3. Diversas não especificadas	0,0	147,2	424,5	0,0	0,3	1,0
Despesa sem activos	**40.647,7**	**42.548,9**	**43.741,5**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Activos financeiros	734,9	1.509,9	2.323,9			
Despesa com activos	**41.382,6**	**44.058,8**	**46.065,4**			

Nota: Não inclui passivos financeiros nem a transferência para o FRDP.

Procedendo a uma análise explicativa da alteração da composição da despesa, é de salientar que a análise da evolução das "Outras Funções" deve fazer-se tendo em conta que se encontra classificada na subfunção "Diversas não especificadas" a dotação provisional do Ministério das Finanças e da Administração Pública, não sendo possível prever a distribuição pelas diversas componentes da classificação funcional que irá, eventualmente, reforçar no decurso do ano de 2006. Por sua vez, as "Transferências entre Administrações" registam um decréscimo do seu peso relativo, em que ganha relevo a manutenção das transferências para a Administração Local e Regional, ao abrigo das respectivas leis de finanças. Já no que respeita às "Operações da Dívida Pública" a variação relativa observada traduz a previsão da taxa de crescimento, de 2005 para 2006, dos juros e outros encargos da dívida pública significativamente superior à da despesa sem activos.

O aumento de peso relativo das "Funções Económicas" acompanha o comportamento da subfunção "Transportes e comunicações", que é justificado pelo crescimento das verbas inscritas no Orçamento do Estado para 2006 destinadas a prestações a empresas públicas na área dos transportes, visando a cobertura das respectivas previsões de défice de exploração.

No que se relaciona com as "Funções Sociais", ocorre, fundamentalmente, uma alteração da sua composição interna, sendo que é ao nível da subfunção "Segurança e Acção Sociais" que se verifica o maior ganho de peso relativo. Este facto está relacionado com o significativo aumento das receitas de IVA consignadas aos orçamentos da Caixa Geral de Aposentações e da Segurança Social. Por outro lado, e como anteriormente referido, conta o facto de as transferências ao abrigo da Lei de Bases da Segurança Social registarem um crescimento em

2006 de 7,9%. A manutenção das transferências para o SNS, por sua vez, justifica a redução do peso relativo da subfunção "Saúde".

3.2.4.1.3. Classificação Orgânica

O quadro seguinte apresenta a distribuição, por ministérios, das dotações orçamentais atribuídas a cada ministério para 2006, cuja análise será particularizada na parte do relatório consagrada às políticas sectoriais e à despesa consolidada por ministério.

Quadro 3.2.15. Despesa do Estado segundo a Classificação Orgânica
(2006)

(milhões de euros)

MINISTÉRIOS	2006 Orçamento
Encargos Gerais do Estado	3.301,1
Ministério da Administração Interna	1.474,4
Ministério dos Negócios Estrangeiros	335,7
Ministério das Finanças e Administração Pública	12.583,7
Ministério da Defesa Nacional	1.909,0
Ministério da Justiça	886,7
Ministério do Ambiente, Ordenamento Território e Desenvolvimento Regional	310,0
Ministério da Economia e Inovação	240,3
Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	515,6
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	925,8
Ministério do Trabalho e Solidariedade Social	5.650,5
Ministério da Saúde	7.780,4
Ministério da Educação	6.106,9
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.531,8
Ministério da Cultura	189,7
Despesa sem Activos	**43.741,5**
Activos Financeiros	2.323,9
Despesa com Activos	**46.065,4**

Nota: Não inclui passivos financeiros, nem a transferência para o FRDP.

3.2.4.2. Receita do Estado

3.2.4.2.1. Receitas Fiscais

Visão Global das Receitas. Base económica das previsões

A previsão das receitas fiscais para 2006 ascende a 32 422 milhões de euros, o qual representa um acréscimo de 6,8% relativamente à estimativa de execução da receita fiscal para 2005. Este aumento é justificado pelo acréscimo de 5,1% na receita dos impostos directos e 7,8% nos impostos indirectos. Em percentagem do PIB, a previsão para as receitas fiscais em 2006, representa um acréscimo de cerca de 0,7p.p. relativamente a 2005.

Para a previsão da receita fiscal para 2006 tomou-se por base a estimativa de execução para 2005, o cenário macroeconómico, as medidas legislativas propostas em matéria fiscal com efeitos na receita bem como o efeito esperado resultante das medidas de combate à evasão e fraude fiscais assim como a melhoria da eficiência da Administração Fiscal. O Quadro 3.2.16 apresenta a evolução prevista para a receita de cada um dos impostos.

Quadro 3.2.16. Receitas Fiscais
(milhões de euros e %)

Impostos	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação %
IRS	7 750,0	8 287,0	6,9%
IRC	3 660,0	3 830,0	4,6%
Outros	141,0	25,0	-82,3%
Impostos Directos	**11 551,0**	**12 142,0**	**5,1%**
ISP	3 040,0	3 285,0	8,1%
IVA	11 600,0	12 585,0	8,5%
IA	1 160,0	1 200,0	3,5%
IT	1 215,0	1 325,0	9,1%
Selo e Estampilhas	1 465,0	1 525,0	4,1%
Outros	335,0	360,0	7,4%
Impostos Indirectos	**18 815,0**	**20 280,0**	**7,8%**
TOTAL GERAL	**30 366,0**	**32 422,0**	**6,8%**

3.2.4.2.2. Impostos Directos

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - IRS

A previsão da receita do IRS tem como pressupostos a evolução esperada para os salários e para o emprego, as actualizações feitas nos parâmetros fiscais bem como as alterações legislativas propostas. Com base nestas hipóteses, prevê-se que a receita atinja 8287 milhões de euros, o que representa um acréscimo de 6,9% face à estimativa de execução da receita em 2005.

O quadro seguinte apresenta a decomposição da receita deste imposto.

Quadro 3.2.17. Receitas do IRS
(milhões de euros)

Componentes da receita	Receita
(+) Liquidações das declarações M.3 (cat. A e H)	3 600,0
(+) Liquidações das declarações M.3 (restantes cat.)	4 072,0
(=) Liquidações de 2005 (a)	7 672,0
(+) Taxas liberatórias	695,0
(+) Pagamentos por conta	230,0
(-) Transferências para as Regiões Autónomas	310,0
Receita total	**8 287,0**

(a) Líquidas de reembolsos e notas de cobrança

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Principais alterações em sede de IRS:

- actualização do valor das deduções à taxa de inflação prevista;
- redução da dedução específica da categoria H;
- nova taxa de 42% para valores de rendimento colectável acima dos 60 mil euros;

- reposição das deduções à colecta relativas a valores aplicados em fundos de poupança-reforma e aquisição de computadores.

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas - IRC

Para a previsão da receita do IRC considerou-se como hipóteses o crescimento da matéria colectável em 2% bem como o cumprimento do objectivo de receita para 2005, o qual será, em grande medida, determinado pelo último pagamento por conta. Com base nas considerações anteriores prevê-se que a receita de IRC atinja os 3830 milhões de euros, representando um crescimento de 4,6% face à estimativa de execução para 2005.

Quadro 3.2.18. Receitas do IRC

(milhões de euros)

Componentes da receita	Receita
(+) Retenções na Fonte	760,0
(+) Autoliquidação	1 260,0
(+) Pagamentos por Conta	2 070,0
(+) Pagamentos especiais por Conta	290,0
(+) Notas de Cobrança	180,0
(+) Pagamentos em execução e prestações	190,0
(=) Receita Bruta	**4 750,0**
(-) Derramas	300,0
(-) Reembolsos	500,0
(-) Transferências para as Regiões Autónomas	120,0
Receita Líquida	**3 830,0**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Principais alterações em sede de IRC:

- fixação de critérios objectivos para proceder à liquidação oficiosa de IRC, quando não é apresentada declaração de rendimento pelo contribuinte;
- não consideração como custo dos valores constantes de documento emitido por sujeito passivo cuja cessação de actividade tenha sido declarada pela Administração Fiscal;
- fixação de um critério objectivo para determinar a parte do lucro tributável das entidades a operar nas Zonas Francas da Madeira e Ilha de Santa Maria não afecta à actividade imputada naquelas zonas.

3.2.4.2.3. Impostos Indirectos

Imposto sobre os Produtos Petrolíferos – ISP

Para a previsão da receita do ISP considerou-se a evolução das quantidades introduzidas no consumo destes produtos as quais dependem do comportamento da actividade económica bem como da evolução do preço destes produtos. Com base nestas hipóteses, e na actualização das taxas de ISP, espera-se que a receita atinja os 3285 milhões de euros em 2006, representando um crescimento de 8,1% face à estimativa de receita para 2005.

A previsão da receita considera a actualização das taxas do imposto igual à taxa de inflação esperada e ainda um acréscimo de 2,5 cêntimos/litro na taxa do ISP da gasolina e do gasóleo rodoviário.

A Ecotaxa sobre os produtos petrolíferos e energéticos mantém-se para 2006. O valor da receita, até 30 milhões de euros, será transferido para o Fundo Florestal Permanente.

Imposto sobre o Valor Acrescentado - IVA

A receita do IVA ascende a 12 585 milhões de euros, representando um crescimento de 8,5% relativamente à estimativa da receita para 2005. O crescimento esperado para 2006 é justificado, sobretudo, pelo crescimento da receita bruta, o qual é influenciado, quer pela evolução macroeconómica esperada quer pelo efeito do aumento da taxa normal do IVA em 2005. O aumento da taxa exercerá um efeito positivo sobre a receita de todo o ano de 2006 ao passo que em 2005 só tem efeito expressivo em quatro meses de cobrança.

Quadro 3.2.19. Receitas do IVA

(milhões de euros e %)

	2005(e)	2006(p)	Variação
Receita Bruta [(a)]	12 902,6	13 961,6	8,2%
Operações de Tesouraria	1 302,6	1 376,6	5,7%
Receita Líquida	**11 600,0**	**12 585,0**	**8,5%**

(a) Líquida de reembolsos. Inclui o IVA das operações internas e o IVA alfandegário

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Imposto Automóvel – IA

Para a previsão do IA considerou-se a actualização das taxas deste imposto à taxa de inflação esperada bem como a evolução esperada nas vendas do mercado automóvel. Assim, espera-se que a receita deste imposto possa atingir os 1200 milhões de euros, o que se traduz num crescimento de 3,5% face à estimativa de execução para 2005.

Principais alterações em sede de IA:

- alteração à fórmula de apuramento do IA para os veículos ligeiros de passageiros, a qual passa a considerar a componente ambiental. O imposto deixa de ser calculado, exclusivamente, com base na cilindrada, passando a fórmula de cálculo a integrar um factor ambiental, o qual será progressivamente integrado na formula por redução da componente cilindrada;
- prorrogação, por mais um ano, do incentivo fiscal ao abate de veículos usados com mais de 10 anos traduzida na redução de 1000 euros de imposto na aquisição de um veículo novo.

Imposto sobre o Tabaco – IT

Num cenário de actualização da componente específica da taxa do imposto em 12,9%, prevê-se que a receita possa atingir os 1325 milhões de euros, representando um crescimento de 9,1% em relação à estimativa de execução para 2005.

Imposto do Selo - IS

A previsão da receita do Imposto de Selo ascende a 1525 milhões de euros, o qual representa um crescimento de 4,1% relativamente à estimativa de execução da receita para 2005.

O quadro seguinte apresenta uma decomposição das principais componentes do Imposto.

Quadro 3.2.20. Receitas do Selo
(milhões de euros)

Rubricas	Receita
Operações Financeiras	740,1
Seguros	340,9
Títulos de Crédito	105,1
Garantias das Obrigações	196,1
Restantes	142,7
Total	**1525,0**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Púbica.

Restantes impostos directos e indirectos

Em relação aos outros impostos directos, a variação negativa de 82,3% é justificada pelo facto de em 2005 esta rubrica incluir, sem contrapartida em 2006, a receita que se espera obter da regularização de capitais colocados no estrangeiro.

Relativamente aos restantes impostos indirectos cujo montante esperado para 2006 ascende a 360 milhões de euros contempla cerca de 205 milhões de euros de receita do IABA e 76,5 milhões de euros referentes ao imposto de circulação e camionagem.

3.2.4.2.4. Despesa Fiscal

CAIXA 13: REFORMA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS E DESPESA FISCAL

Tendo em vista a valorização da integração da despesa fiscal no Orçamento do Estado, e tendo em conta as propostas formuladas pelo "Grupo de Trabalho de Reavaliação dos Benefícios Fiscais", que apresentou o Relatório em Setembro deste ano, o capítulo dedicado à despesa fiscal no presente documento vai sofrer algumas alterações, na medida em que, cumulativamente, no decurso do ano de 2006:

1) Irá ser elaborado um classificador que tenha por objectivo aumentar a transparência e o controlo da despesa fiscal em geral e do sistema de benefícios fiscais em particular, incluindo o aperfeiçoamento e monitorização dos métodos de cálculo da despesa fiscal, desse modo contribuindo-se para a racionalização e a simplificação do sistema fiscal no seu conjunto e das próprias finanças públicas, tomando-se como ponto de partida para o efeito um modelo apresentado pelo Instituto Nacional de Estatística;

2) Irá ser revista a regra da caducidade, no sentido de se aplicar à generalidade dos benefícios fiscais propriamente ditos, afastando os desagravamentos definidos no artigo 3.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, ocorrendo no início do sexto ano subsequente ao da entrada em vigor do benefício, a menos que o legislador expressamente disponha em sentido diferente, isto é, preveja um prazo menor ou maior de vigência;

3) No plano do direito orçamental será integrada de forma mais aprofundada a apreciação dos benefícios fiscais no âmbito do debate orçamental conferindo-lhe um espaço próprio em sede de especialidade; desse modo contribuir-se-á para uma mais adequada inclusão dos benefícios fiscais no princípio da auto-tributação, evidenciando também melhor a concreta relação entre a despesa fiscal e os benefícios fiscais, aumentando-se pois, a transparência e clareza do sistema fiscal, designadamente no que toca ao escrutínio dos objectivos económicos e sociais prosseguidos através daqueles.

Do ponto de vista global prevê-se, para 2006, que a despesa fiscal atinja os 879,9 milhões de euros, representando um decréscimo de 29% relativamente à estimativa para 2005.

O quadro seguinte apresenta a despesa fiscal nos principais impostos.

Quadro 3.2.21. Despesa Fiscal

(milhões de euros)

Imposto	2003	2004	2005(E)	2006(P)	Variação 2006/05
IRS	527,9	569,4	583,5	235,3	-59,7%
IRC	270,0	343,3	290,1	259,5	-10,5%
IVA	74,7	93,2	112,0	118,3	5,6%
ISP	182,4	175,4	179,0	193,5	8,1%
IA	68,1	74,6	73,2	72,0	-1,6%
Outros	n.d	n.d	1,4	1,3	-7,1%
Total	**1123,0**	**1255,9**	**1239,2**	**879,9**	**-29,0%**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

É de assinalar que são, pela primeira vez, introduzidos neste relatório, os valores da despesa fiscal resultantes do Imposto sobre os Tabacos (IT) e do Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA). Dada a insignificância dos valores em causa são inseridos numa rubrica só, intitulada de outros. Entende-se, assim, que será boa prática a previsão o mais abrangente possível dos valores da despesa fiscal.

Será importante, também, comparar a evolução da despesa fiscal dos cinco principais impostos no último triénio (incluindo a previsão para 2006), com os valores da receita líquida dos impostos respectivos, evidenciando o seu peso relativo.

Quadro 3.2.22. Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores em Milhões de Euros			Variações Percentuais		
	2004	2005(E)	2006(P)	2005/04	2006/05	Média
Despesa Fiscal						
IRS	569,4	583,5	235,3	2,5%	-59,7%	-35,7%
IRC	343,3	290,1	259,5	-15,5%	-10,5%	-13,1%
IVA	93,2	112,0	118,3	20,2%	5,6%	12,7%
ISP	175,4	179,0	193,5	2,1%	8,1%	5,0%
IA	74,6	73,2	72,0	-1,9%	-1,6%	-1,8%
Total	**1255,9**	**1237,8**	**878,6**	**-1,4%**	**-29,0%**	**-16,4%**
Receita Fiscal						
IRS	7398,1	7750,0	8287,0	4,8%	6,9%	5,8%
IRC	3891,8	3660,0	3830,0	-6,0%	4,6%	-0,8%
IVA	10340,7	11600,0	12585,0	12,2%	8,5%	10,3%
ISP	2963,5	3040,0	3285,0	2,6%	8,1%	5,3%
IA	1121,2	1160,0	1200,0	3,5%	3,5%	3,5%
Total	**25715,3**	**27210,0**	**29187,0**	**5,8%**	**7,3%**	**6,5%**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Verifica-se, assim, no período em análise que a despesa fiscal apresenta uma redução média anual de 16,4%, resultante de elevadas reduções em sede de IRS (35,7%) e IRC (13,1%).

Em termos comparativos, estima-se que a receita líquida dos mesmos impostos registe um crescimento de 6,5% na média do triénio. É de denotar, no entanto, que não há uma perfeita correlação entre a diminuição da despesa fiscal e o aumento da receita.

Quadro 3.2.23. Peso da despesa fiscal na receita do imposto

Designação	2004	2005(E)	2006(P)	Média
IRS	7,7%	7,5%	2,8%	5,9%
IRC	8,8%	7,9%	6,8%	7,8%
IVA	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%
ISP	5,9%	5,9%	5,9%	5,9%
IA	6,7%	6,3%	6,0%	6,3%
TOTAL	**4,9%**	**4,5%**	**3,0%**	**4,1%**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Aqui, observa-se, na média do triénio, que é no IRC que a despesa fiscal assume maior peso relativamente à receita líquida do imposto (7,8%), enquanto no IVA se regista o valor mais baixo (0,9%).

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares - IRS

Com base nos valores conhecidos das liquidações efectuadas relativas às declarações de rendimentos de 2004, procedeu-se à elaboração da estimativa para o ano de 2005 e previsão para 2006. O quadro seguinte apresenta esses resultados.

Quadro 3.2.24. Despesa fiscal em IRS

(milhões de euros)

Designação	2003	2004	2005(e)	2006(p)
Missões Diplomáticas, NATO e Outros	8,5	9,1	9,8	10,6
Rendimentos de desportistas	14,0	13,9	14,0	14,1
Deficientes	127,3	136,2	145,6	155,8
Propriedade Intelectual	5,1	5,3	5,5	5,7
PPR	158,0	174,5	198,5	-
CPH	148,0	151,5	156,0	-
OPV	0,1	-	-	-
Donativos	14,4	14,2	13,9	14,0
Planos Poupança Acções	2,7	2,2	2,2	-
Aquisição de equipamento informático	22,5	29,5	-	-
Energias renováveis	7,0	5,1	4,9	5,0
Despesas com aconselhamento jurídico	1,8	2,2	2,7	-
Prémios de seguros de saúde	18,5	21,6	25,1	30,1
IVA suportado	-	4,2	5,2	-
Total	**527,9**	**569,4**	**583,5**	**235,3**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A estimativa da despesa fiscal em IRS para 2005 apresenta, relativamente ao ano anterior, um crescimento na ordem dos 2,5%. Os benefícios fiscais com maior peso relativo na despesa total continuam a ser os respeitantes à poupança (planos poupança reforma e contas poupança-habitação) e os de natureza social (deficientes), representando cerca de 85,7% do total.

Para o ano de 2006 admitiu-se como hipótese para as rubricas constantes do Código do IRS, um crescimento idêntico ao estimado para o ano de 2005, sem esquecer, porém, que os

benefícios respeitantes à poupança (contas poupança-habitação e planos poupança reforma) foram revogados no Orçamento do Estado anterior. Em relação às restantes deduções constantes do Estatuto dos Benefícios Fiscais mantiveram-se os valores de 2005, aliás já semelhantes a 2004, em virtude dos limites não terem sofrido qualquer actualização. Com base nestas hipóteses prevê-se uma redução da despesa fiscal em cerca de 59,7%, relativamente ao ano de 2005.

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas - IRC

De acordo com os dados constantes das declarações modelo 22 liquidadas no ano de 2004 e com os referentes a declarações recebidas no ano de 2005 e constantes da base de dados até à presente data, os benefícios fiscais por dedução ao rendimento deverão sofrer em 2005 um incremento de cerca de 7% relativamente ao ano anterior, justificado essencialmente pelo aumento nos montantes relativos ao benefício constante do 17º do EBF (criação líquida de postos de trabalho).

Quanto aos benefícios por dedução à colecta, constata-se uma redução significativa da despesa, como resultado do facto da própria colecta de 2004 ser inferior à de 2003, face à alteração das taxas nominais do IRC naquele exercício.

A rubrica referente à redução de taxa sofreu igualmente uma descida acentuada pelo facto do benefício de redução de taxa previsto no Regime da Interioridade (Lei n.º 171/99, de 18 de Setembro) ter permanecido em 2004 e 2005 apenas para os contribuintes abrangidos pelo Regime Simplificado.

Os regimes de isenção definitiva e ou de não sujeição deverão apresentar valores idênticos aos registados nos dois anos anteriores uma vez que não se verificaram alterações legislativas nesta matéria.

A aplicação a partir do exercício de 2005 da limitação de usufruição de benefícios fiscais a que se refere o artigo 86º do Código do IRC (CIRC), deverá provocar uma redução nos montantes da despesa fiscal em 2006, uma vez que esta tem por base, essencialmente, os valores referentes ao exercício de 2005. Este efeito será mais evidente no que respeita aos benefícios por dedução ao rendimento e nos benefícios por dedução à colecta. Nos benefícios por dedução ao rendimento estão sujeitos a limitação a majoração devida pela criação líquida de postos de trabalho (art. 17º do EBF), a exclusão de 50% dos dividendos de acções de empresas sujeitas a processos de privatização ainda que não adquiridas nesse âmbito (art. 59º do EBF) e ainda as majorações devidas pelos donativos efectuados ao abrigo do Estatuto do Mecenato e do Estatuto do Mecenato Cientifico. Ficaram igualmente sujeitos a limitação os benefícios que operam por dedução à colecta, designadamente a Reserva Fiscal para Investimento.

Estima-se, assim, que para o ano 2005 e 2006, a despesa fiscal do IRC apresente os seguintes valores, com e sem as isenções temporárias concedidas ao abrigo do artigo 33.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, dedicado às Zonas Francas:

Quadro 3.2.25. Despesa fiscal em IRC

(milhões de euros)

Designação	2003	2004	2005(E)	2006(p)
Benefícios fiscais por dedução ao rendimento	81,0	85,0	90,9	83,0
Benefícios fiscais por dedução ao lucro tributável	2,0	3,3	1,5	1,5
Benefícios fiscais por dedução à colecta	112,0	175,6	141,3	120,0
Redução de taxa	32,0	39,7	16,8	15,0
Isenção definitiva e/ ou não sujeição	43,0	39,7	39,6	40,0
Total sem Isenção Temporária	**270,0**	**343,3**	**290,1**	**259,5**
Isenção Temporária	1 173,0	1 260,0	1 200,0	1 200,0
Total com Isenção Temporária	**1 443,0**	**1 603,3**	**1 490,1**	**1 459,5**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Imposto sobre o Valor Acrescentado - IVA

O quadro seguinte apresenta a evolução da despesa fiscal desde 2003 e a previsão para 2006.

Quadro 3.2.26. Despesa fiscal em IVA

(milhões de euros)

Designação	2003	2004	2005 (E)	2006(P)
DL 143/86 Representações Diplomáticas	7,1	6,1	5,5	6,0
DL 20/90 Igreja Católica	11,1	16,9	19,5	21,5
DL 20/90 IPSS	31,7	39,8	41,5	40,5
DL 113/90 Forças Armadas e de Segurança	22,0	27,6	32,0	35,5
DL 113/90 Associação de Bombeiros	1,8	2,6	2,7	3,5
DL 19/2003 Partidos políticos	0,9	0,2	4,0	3,5
Automóveis Deficientes	n.d.	n.d	6,8	7,8
Total	**74,7**	**93,2**	**112,0**	**118,3**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Relativamente à estimativa da despesa fiscal para 2005 tomou-se em consideração os elementos conhecidos, dos quais se salientam os benefícios concedidos à Igreja Católica, IPSS e Forças Armadas. A previsão da despesa fiscal para 2006 tem por base os crescimentos verificados em anos anteriores, excepto o relativo ao D.L. 143/86 (Missões Diplomáticas).

Imposto sobre os Produtos Petrolíferos – ISP

A previsão da despesa fiscal para 2006 teve como pressupostos os aumentos previstos do consumo do gasóleo e da gasolina, e o aumento das taxas do ISP para 2006. O quadro seguinte apresenta a evolução da despesa fiscal desde 2003.

Quadro 3.2.27. Despesa fiscal em ISP

(milhões de euros)

Designação	2003	2004	2005(E)	2006(P)
Agricultura	57,4	56,1	57,2	65,5
Pesca costeira	19,0	13,6	13,9	15,5
Navegação costeira	6,9	6,3	6,4	7,1
Produção de energia	53,0	10,0	10,2	10,5
Org. Internacionais	0,8	0,9	0,9	1
Caminhos de ferro	9,0	10,8	11,0	11,4
Outros/Motores fixos	36,3	57,2	58,5	61
Carvão	--	20,5	20,9	21,5
Total	**182,4**	**175,4**	**179,0**	**193,5**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Imposto Automóvel – IA

No que se refere à despesa fiscal para 2006, e no pressuposto de não haver alteração do seu quadro legal, prevê-se que a mesma se situe nos 72 milhões de euros, o que se traduzirá numa redução de 1,6% relativamente à estimativa para 2005.

Com efeito, espera-se uma ligeira redução do volume das isenções relativas aos deficientes, aos automóveis usados, emigrantes e às Instituições de Utilidade Pública.

Quadro 3.2.28. Despesa fiscal em IA
(milhões de euros)

REGIMES ESPECIAIS	2003	2004	2005 (E)	2006(P)
Corpo Diplomático – Convenção de Viena	1,0	0,8	0,9	0,9
Diplomatas Portugueses	0,6	1,0	1,1	1,1
Deficientes	8,8	9,4	10,0	9,5
Emigrantes - Terceiros Países	15,9	18,1	16,1	15,6
Táxis	8,3	9,1	6,8	8
Instituições de Utilidade Pública/IPSS	2,2	2,4	3,3	3
Transferências residência UE	21,9	21,6	22,9	21
Automóveis antigos	1,7	2,8	3,2	3,6
Deficientes Forças Armadas	0,8	0,8	0,9	0,8
Abates	3,5	3,2	4,8	4
Uso profissional	0,0	0,0	0,0	0
Outras	3,4	5,4	3,2	4,5
Total	**68,1**	**74,6**	**73,2**	**72,0**

3.2.4.2.5. Receita Não Fiscal

Em 2005 estima-se que a cobrança das receitas não fiscais do Estado, líquidas de activos financeiros e passivos atinja os 2639,6 milhões de euros. As receitas correntes deverão registar um valor de 1818,7 milhões de euros, e espera-se que as de capital se situem em 373,1 milhões de euros. Espera-se também que as receitas não tipificadas em correntes ou de capital, como os Recursos próprios comunitários, as Reposições não abatidas nos pagamentos e os Saldos da gerência anterior atinjam os 447,8 milhões.

Comparando com os valores definitivos de 2004, prevê-se que em 2005 a cobrança total das receitas não fiscais, sofra um decréscimo de 377,4 milhões de euros, correspondente a uma variação negativa de 12,5%, em resultado, designadamente, do desempenho das rubricas do agrupamento das receitas correntes.

Com efeito, estima-se que, com excepção das receitas provenientes das Contribuições para a ADSE e das Vendas de Bens e Serviços Correntes, todos os capítulos das receitas correntes não fiscais apresentem variações negativas, com especial destaque para a redução dos Rendimentos de Propriedade que contribui com 16,8p.p. para a redução de 21,4% deste agrupamento. De facto, estima-se que os Rendimentos de Propriedade sejam sobretudo afectados pela redução dos dividendos, com especial destaque dos pagos pelas sociedades financeiras. Embora em menor escala, contribuem negativamente para a evolução da receita as Outras receitas correntes (3,2p.p.), as taxas, as multas e outras penalidades (1,5p.p) e as Transferências correntes (1,7p.p).

No caso das receitas de capital, excluindo activos financeiros, aponta-se, em 2005, para uma variação positiva na cobrança de cerca de 50%, o que se traduzirá num aumento de 125,1 milhões de euros. Este acréscimo líquido resultará, fundamentalmente, de uma cobrança de mais 194,9 milhões de euros em Venda de bens de investimento, que, mais que compensam, a quebra esperada de 68,2 milhões de euros nas Outras receitas de capital.

Finalmente, é de referir que, em valores acumulados, para as receitas orçamentais não enquadráveis em correntes ou capital, se estima um decréscimo de cobrança em 2005 que rondará os 8 milhões de euros.

Para 2006, prevê-se que as receitas orçamentais não fiscais, excluindo activos financeiros, se cifrem em 2643,3 milhões de euros, o equivalente a 7,5% da receita total prevista.

As receitas correntes deverão situar-se em 1991,0 milhões de euros, correspondendo a um aumento de 9,5%, enquanto as de capital, excluindo activos financeiros, deverão ascender

a 480,7 milhões de euros, apresentando uma taxa de crescimento esperada de 28,8%, prevendo-se que as receitas não classificadas como correntes ou de capital se venham a situar em 171,6 milhões de euros (-42,4%)

O aumento das receitas correntes é justificado pelos contributos dos Rendimentos de propriedade e das Transferências correntes (0,3p.p.), enquanto as restantes rubricas das receitas correntes não fiscais têm no conjunto um contributo negativo de 2,4p.p.,. De sublinhar, que 438,4 milhões de euros daquele montante respeitam a receitas consignadas previstas com origem no subsector dos serviços e fundos autónomos.

Quanto às receitas de capital, estima-se que cresçam em 107,6 milhões de euros. Para o conjunto da receita de capital assume principal relevância a Venda de bens de investimento, com uma cobrança estimada próxima dos 300 milhões de euros. O restante é constituído por receitas de transferências, com especial incidência das provenientes da Comunidade Europeia.

Por fim, para as receitas não classificadas em correntes ou capital, refira-se que foram inscritos 146,4 milhões de euros de Recursos próprios comunitários (147,8 milhões de euros em 2005) e 25,2 milhões de euros de Reposições abatidas aos pagamentos, que se estima que atinjam os 150 milhões de euros em 2005, não se tendo inscrito durante o processo orçamental, qualquer verba relativamente a Saldos de gerência.

3.2.5. Receitas e Despesas dos Serviços e Fundos Autónomos

A conta consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos apresentada no Quadro 3.2.29, para o período entre 2004 e 2006, engloba para 2006 um conjunto de alterações ao universo, face ao ano transacto, responsáveis por um aumento de aproximadamente 300 milhões de euros, tanto ao nível da receita como da despesa efectiva, e que deverá corresponder a um efeito praticamente nulo ao nível do saldo global do subsector.

Assim, por um lado, há a registar as saídas da Caixa de Previdência do Ministério da Educação, da Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite e dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde. Por outro lado, registaram-se as entradas do Instituto Tecnológico e Nuclear, Instituto de Meteorologia, Instituto de Investigação Científica e Tropical, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Direcção-Geral de Protecção das Culturas, Laboratório Nacional de Investigação Veterinária (laboratórios do Estado aos quais foi atribuída autonomia administrativa e financeira, através do Decreto-Lei nº 141/2005, de 17 de Agosto), bem como da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, Escola Superior de Desporto de Rio Maior – IPS, Escola Superior de Estudos Industriais e de Gestão – IPP e da Escola Superior de Ciências Empresariais de Valença.

Em 2006, prevê-se que a receita efectiva do subsector dos serviços e fundos autónomos ascenda a 23 398,0 milhões de euros e a despesa efectiva a 23 081,6 milhões de euros, resultando um saldo global de 316,3 milhões de euros.

A variação registada ao nível do saldo global encontra-se influenciada pela contabilização, em 2005, da compensação financeira resultante da integração do Fundo de Pensões do pessoal da Caixa Geral de Depósitos, na esfera da Caixa Geral de Aposentações (CGA), nos termos do Decreto-Lei nº 240-A, de 29 de Dezembro de 2004, no montante de 1075,9 milhões de euros.

Ainda no âmbito da receita de capital, salienta-se a diminuição das transferências de capital do Orçamento do Estado para o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) - em função de um menor nível de despesa prevista no âmbito do PRIME-Nacional – para o Instituto Nacional de Habitação (INH), para o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e, embora em menor grau, para o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (IGFPJ).

A variação negativa esperada ao nível da venda de bens de investimento deverá resultar essencialmente da previsão, por parte do INH, de um menor volume de receita proveniente da

venda de fogos adquiridos em 2005 em substituição temporária dos municípios, na sequência do Decreto-Lei nº 159/2003, de 18 de Julho. Refira-se ainda que o IGFPJ estima vir a obter um menor nível de receita proveniente da venda de activos imobiliários, pese embora se preveja um aumento da parte a aplicar no Fundo de Garantia Financeira da Justiça.

Em termos da despesa de capital, destaca-se a previsão de uma diminuição da aquisição de bens de capital, por um lado, provocada por uma previsão mais ajustada por parte do IGFPJ, face à baixa taxa de execução verificada em 2005 ao nível dos seus programas e projectos de investimento. Por outro lado, prevê-se também uma diminuição do investimento por parte do IFADAP, afectando essencialmente a Medida "Desenvolvimento agrícola, rural e ambiental".

Embora o montante de transferências de capital para entidades que não integram as Administrações Públicas deva registar um aumento em termos globais, deve também salientar-se a diminuição que deverá ocorrer ao nível das transferências do IFADAP, igualmente no âmbito da Medida acima referida, e também do IAPMEI, uma vez que o QCAIII se encontra praticamente no fim do seu período de vigência, resultando daí a previsão de um menor número de candidaturas por parte dos promotores dos projectos co-financiados, designadamente no âmbito do PRIME Nacional.

Relativamente à receita corrente prevista para 2006 há a salientar, por um lado, o montante de contribuições para a CGA, especialmente a parcela relativa à comparticipação do Orçamento do Estado. Por outro lado, salientam-se as transferências do Orçamento do Estado para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) – visando o financiamento das despesas com as instituições de saúde – e para a CGA, reflectindo a consignação da receita resultante da actualização da taxa do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

Destaca-se também o montante proveniente de "taxas, multas e outras penalidades", fundamentalmente relacionado com a cobrança de propinas por parte dos estabelecimentos do Ensino Superior e com o produto das taxas de registo predial e automóvel e das taxas cíveis, respectivamente cobradas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e pelo Cofre Geral dos Tribunais.

Comparativamente a 2005, destaca-se o acréscimo das transferências correntes provenientes da Segurança Social, maioritariamente para o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), no âmbito das políticas de emprego e formação profissional, mas também para a Fundação para a Ciência e Tecnologia, destinando-se a financiar a componente de "Formação Avançada" do POSI – Programa Operacional Sociedade da Informação. Salienta-se, ainda, o aumento das "transferências correntes da União Europeia" para o IEFP e para o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), visando o financiamento de subsídios a conceder no âmbito das actividades daqueles organismos.

Por fim, salienta-se que o aumento da despesa corrente (ainda que a um ritmo inferior ao crescimento da receita corrente) traduz fundamentalmente o acréscimo do pagamento de pensões por parte da CGA. Estima-se igualmente que o consumo público ascenda a 11 509,0 milhões de euros, montante essencialmente relacionado com despesas dos organismos integrados no Serviço Nacional de Saúde, que incluem cerca de 1,7 milhões de euros relativos aos Hospitais, EPE.

Quadro 3.2.29. Estimativa do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos

Designação	2004	2005	2006	2005/2004	2006/2005
1. RECEITAS CORRENTES	20.201,4	21.234,6	21.636,7	5,1	1,9
1.1. Impostos directos	10,5	7,8	10,6	-25,0	34,6
1.2. Impostos indirectos	290,2	251,9	262,6	-13,2	4,2
1.4. Outras receitas correntes	19.900,7	20.974,8	21.363,5	5,4	1,9
(das quais: transf. de outros subsectores)	10.643,8	11.120,1	11.229,0	4,5	1,0
2. DESPESAS CORRENTES	20.032,4	20.907,7	21.269,0	4,4	1,7
2.1. Consumo público	10.994,2	11.317,1	11.509,0	2,9	1,7
do qual: Pessoal	4.041,7	4.189,3	4.470,8	3,7	6,7
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	6.952,6	7.127,8	7.038,2	2,5	-1,3
2.2. Subsídios	1.533,0	1.946,1	1.931,9	26,9	-0,7
2.3. Juros da dívida	55,5	44,9	49,8	-19,0	10,8
2.4. Transferências Correntes	7.449,7	7.599,6	7.778,4	2,0	2,4
(das quais: transf. para outros subsectores)	781,9	593,2	593,0	-24,1	0,0
3. SALDO CORRENTE	169,0	326,8	367,6		
4. RECEITAS DE CAPITAL	4.351,4	3.224,3	1.761,3	-25,9	-45,4
(das quais: transferências de outros subsectores)	1.272,0	685,5	524,1	-46,1	-23,5
5. DESPESAS DE CAPITAL	2.472,4	1.737,4	1.812,6	-29,7	4,3
5.1. Investimentos	1.390,3	873,5	676,6	-37,2	-22,5
5.2. Transferências de Capital	1.069,5	850,0	1.093,6	-20,5	28,7
(das quais: transf. para outros subsectores)	211,7	270,6	173,0	27,8	-36,1
5.3. Outras despesas de capital	12,6	13,9	42,5	10,6	205,9
6. SALDO GLOBAL	2.048,0	1.813,8	316,3		
(em percentagem do PIB)	1,5	1,2	0,2		
7. SALDO PRIMÁRIO	2.103,4	1.858,7	366,1		
(em percentagem do PIB)	1,5	1,3	0,2		
8. ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS	2.380,4	1.318,7	190,5		
9. SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS	-332,5	495,1	125,8		
(em percentagem do PIB)	-0,2	0,3	0,1		

Nota: Os dados incluem o Fundo de Regularização da Dívida Pública, excluindo a transferência do Orçamento do Estado e a sua respectiva aplicação financeira.

3.2.6. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local

A estimativa da conta consolidada da Administração Local e Regional aponta para o ano de 2005 um défice 193 milhões de euros, valor que compara com a posição de excedente orçamental alcançada em 2004. Na origem desta evolução está a contabilização da transferência orçamental para os municípios ocorrida em 2004 relativa à compensação financeira de 120 milhões de euros. Adicionalmente, o esforço de investimento realizado pela Administração Local em ano de eleições autárquicas, e a redução estimada do crescimento da receita na Administração Regional, justificam a evolução desfavorável do saldo global.

O subsector da Administração Regional é aquele que mais contribui para o aumento de défice da Administração Local e Regional, com uma deterioração estimada de 0,1p.p. do PIB face a 2004. A quebra estimada da receita efectiva em 0,06p.p. do PIB, não obstante a melhor evolução dos impostos indirectos em 0,02p.p., conjugada com o maior crescimento da despesa (0,06p.p.), principalmente nas transferências para subsectores fora das Administrações Públicas (0,09p.p), determinam uma evolução estimada negativa do saldo global da Administração Regional. Assim, o défice da Administração Regional deve situar-se em 2005 em 0,1p.p. do PIB.

No que respeita à Administração Local, o elevado crescimento da despesa em 0,15p.p. do PIB, fortemente impulsionada pelo acréscimo de investimento realizado em 2005 (0,1p.p.), mais que anulam o aumento estimado de 0,06p.p. da receita efectiva. No conjunto, estima-se que o saldo global da Administração Local possa registar uma degradação do seu valor em 137,6 milhões de euros , correspondentes a uma deterioração de 0,1p.p. do PIB.

Quadro 3.2.30. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local

(milhões de euros)

	2004 (E)			2005 (E)			2006 (P)		
	Adm. Regional	Adm. Local	Total Consolidado	Adm. Regional	Adm. Local	Total Consolidado	Adm. Regional	Adm. Local	Total Consolidado
Receitas									
Receitas Fiscais	1.158,6	2.113,0	3.271,6	1.208,4	2.164,6	3.373,0	1.287,8	2.325,6	3.613,4
Impostos directos	355,2	1.940,0	2.295,2	350,7	1.991,6	2.342,4	367,7	2.138,6	2.506,3
Impostos indirectos	803,4	173,0	976,4	857,7	173,0	1.030,7	920,1	187,0	1.107,1
Transferências do OE	406,8	2.721,2	3.128,0	419,9	2.694,8	3.114,6	415,0	2.679,8	3.094,8
Lei das Fin. Loc. e Fin. Reg.	405,1	2.435,5	2.840,6	415,0	2.487,9	2.903,0	415,0	2.487,9	2.903,0
Outros	1,7	285,7	287,4	4,9	206,9	211,6	0,0	191,9	191,9
Outras	467,3	1.986,3	2.410,4	386,4	2.256,6	2.594,1	434,1	2.404,3	2.789,4
Receita Total	2.032,7	6.820,5	8.810,0	2.014,7	7.116,0	9.081,8	2.136,9	7.409,8	9.497,7
Despesas									
Pessoal, bens e serviços e outras desp. correntes	1.026,8	3.543,5	4.570,3	1.059,9	3.664,3	4.724,2	1.109,9	3.819,2	4.929,1
Transferências	379,4	425,0	761,3	518,0	453,9	922,9	525,2	397,0	873,3
Investimento	472,1	2.580,2	3.052,4	457,8	2.846,1	3.303,9	434,2	2.957,1	3.391,3
Outras	84,9	235,8	320,7	70,4	253,4	323,8	67,9	236,3	304,2
Despesa Total	1.963,3	6.784,5	8.704,7	2.106,1	7.217,7	9.274,8	2.137,2	7.409,7	9.497,8
Saldo Global	69,4	35,9	105,3	-91,4	-101,6	-193,0	-0,3	0,1	-0,2
(em percentagem do PIB)	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Saldo Global excl. transf. entre subsectores	-344,1	-2.875,4	-3.219,5	-511,0	-3.038,7	-3.549,6	-434,7	-2.859,4	-3.294,0
(em percentagem do PIB)	-0,2	-2,0	-2,3	-0,4	-2,1	-2,4	-0,3	-1,9	-2,2

Em termos de conta consolidada da Administração Local e Regional, o comportamento face ao ano anterior do seu saldo, é justificado pelo crescimento em mais do dobro da despesa efectiva (6,6%) face aos 3,1% de incremento da receita efectiva, evolução que em termos absolutos se estima que possa traduzir-se numa degradação do saldo deste subsector em 298,3 milhões de euros.

De entre os factores que mais contribuem para esta evolução negativa da despesa, e à semelhança do já ocorrido em 2004, encontram-se a Aquisição de Bens de Capital e Transferências de Capital, representando as mesmas um incremento conjunto de 0,2p.p. do PIB. As despesas com pessoal, que aumentaram 5% em 2004, estima-se que registem em 2005 um crescimento não superior a 4,7%.

As receitas fiscais, comparativamente à evolução favorável verificada em 2004 e de acordo com as últimas estimativas para 2005, apresentam níveis de crescimento bem mais modestos. Os imposto indirectos continuam a justificar a componente de maior crescimento da receita fiscal (5,6%), perante um total da receita fiscal que se situará em 3,1%.

Condicionada pelo efeito comparativo que a contabilização da compensação financeira atribuída aos municípios em 2004 introduz nesse ano, as receitas provenientes de Transferências Correntes do Orçamento de Estado, em 2005, e que incluem as Transferências

ao abrigo da Lei das Finanças Locais e Regionais, apontam para uma variação negativa de 0,4%. Neste ponto, refira-se que a repartição dos recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais cumpriu a regra da afectação financeira estabelecida pela Lei das Finanças Locais, através da qual faz depender a sua evolução[14].

Para 2006, e em linha com os compromissos assumidos por Portugal no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC 2005-2009) para a consolidação das contas públicas, prevê-se que o saldo global do subsector da Administração Local e Regional registe um valor próximo do equilíbrio. A obtenção deste objectivo será sustentado na evolução positiva da receita fiscal, face ao ano anterior, a qual se prevê que venha a atingir um crescimento de 7,1%, representando uma melhoria de 0,08p.p. do PIB. No âmbito das transferências do Orçamento do Estado para a Administração Local e Administração Regional, e em cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, previstos no nº1 do artigo 85º da Lei do Enquadramento Orçamental[15], serão mantidos neste Orçamento para 2006, os valores aprovados pelo Orçamento do Estado de 2005.

Do lado da despesa, esta não deverá ultrapassar 2,4% de crescimento, muito explicada pela redução das Transferências para outros subsectores e entidades, a par da contenção com a despesa de investimento.

Deste modo, prevê-se que o subsector da Administração Local e Regional apresente uma melhoria do saldo global em 0,1p.p. do PIB. De facto, o estabelecimento de limites de endividamento à Administração Local e Administração Regional, deverá contribuir em grande parte para o efeito de redução do défice.

Desta forma, prevê-se que a Administração Local em 2006 apresente um saldo nulo em percentagem do PIB. A situação de equilíbrio suportar-se-á na maior contenção da despesa efectiva, cujo crescimento total não deverá ultrapassar os 2,7%, em contraste com uma evolução da receita efectiva que se prevê que atinja os 4,1%, sustentada fundamentalmente no crescimento da receita fiscal em 7,4%, valor que compara com os 2,4% de crescimento indicados na estimativa de execução de 2005, pese embora a redução em 0,6% das Transferências do Orçamento de Estado.

No que respeita à Administração Regional, o saldo global previsto situar-se-á igualmente em torno do equilíbrio, explicado por um nível de despesa que reduzirá em 0,03p.p. o seu peso no PIB, principalmente assente na diminuição do Investimento, cuja variação reflecte um decréscimo de 0,03p.p..

3.2.7. Receitas e Despesas da Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social integra o Orçamento do Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social (IGFCSS) e reflecte a aplicação da Lei de Bases da Segurança Social [16].

No âmbito da estratégia de forte consolidação orçamental a efectuar em 2006, define-se como uma das linhas de força a promoção de condições de sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social, em simultâneo com a redução no curto e médio prazos da pressão orçamental resultante do envelhecimento da população e da maturação do actual sistema. Estes objectivos deverão ser prosseguidos sem prejuízo da equidade na protecção social, nomeadamente, maior justiça social e redução dos níveis de pobreza, em particular entre os

[14] A afectação financeira efectuada é equivalente a 33% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos de IRC, IRS e IVA.

[15] Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei da Estabilidade Orçamental), posteriormente republicada com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 (LEO), de 28 de Agosto. Segunda alteração à LEO, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e terceira alteração à LEO, pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

[16] Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro.

idosos, nomeadamente através da introdução gradual de um complemento de rendimento de que beneficiarão os cidadãos mais idosos.

A par das medidas passíveis de implementação imediata no sistema da Segurança Social, está a proceder-se a uma avaliação técnica sobre as suas condições de sustentabilidade a longo prazo, de forma a possibilitar a tomada de decisões sobre as medidas necessárias para que possam ser lançados os pilares com vista às reformas estruturais a desenvolver. O Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, no Anexo 3, constitui uma primeira síntese dessa avaliação técnica.

Entretanto, foram já adoptadas diversas medidas relevantes para reduzir significativamente as reformas antecipadas que não sejam atribuídas por invalidez do trabalhador, bem como as situações excepcionais em que a legislação permite, de forma inadequada, idades de reforma inferiores a 65 anos. Com vista a combater as situações fraudulentas na atribuição de prestações da segurança social, implementou-se ainda um Plano de Combate à Fraude Prestacional, com o qual se espera um significativo aumento da fiscalização no terreno e detecção de irregularidades ao nível do sistema prestacional.

Adicionalmente, e como medida de acção no lado da receita do sistema da segurança social, destaca-se a implementação do Plano Nacional de Prevenção e Combate à Fraude e Evasão Contributiva, onde se prevê uma melhoria da eficácia de cobrança de contribuições. Para além disso, far-se-á sentir igualmente o impacto do aumento da base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes de 1 para 1,5 do valor do salário mínimo nacional, introduzida em meados de 2005.

Da análise à evolução da execução orçamental da segurança social no período de 2004 a 2006, verifica-se uma situação de excedente orçamental de 276,2 milhões de euros em 2004, seguida de défices (estimados) de 144,7 e 63,2 milhões de euros, respectivamente, para os anos de 2005 e 2006. Esta tendência de descida do saldo global da segurança social, que tem vindo a verificar-se nos períodos recentes é, por um lado, o reflexo da pressão do maior crescimento da despesa com Pensões (7,7%) quando comparado com o crescimento da receita das Contribuições e Quotizações (5,1%), acrescido com o facto da presente conjuntura económica pouco favorável, que condiciona o mercado de trabalho e acaba por resultar em taxas de crescimento superiores da despesa com prestações sociais, enquanto a variação da arrecadação de receitas com Contribuições é afectada negativamente.

Quadro 3.2.31. Principais Receitas e Despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	Estimativa 2004 (1)	Estimativa 2005 (2)	Orçamento 2006 (3)	Variação % Estimativa2005/ /Estimativa2004 (2)/(1)	Variação % OSS2006/ /Estimativa2005 (3)/(2)
1. RECEITAS CORRENTES	**16.820,5**	**17.703,8**	**19.130,9**	**5,3%**	**8,1%**
Contribuições	10.429,2	10.887,4	11.438,2	4,4%	5,1%
Adicional ao IVA	550,9	592,1	633,0	7,5%	6,9%
Transferências do OE	4.230,8	5.031,2	5.673,1	18,9%	12,8%
Transferências do FSE	808,1	720,0	792,9	-10,9%	10,1%
Outras Receitas	801,4	473,1	593,7	-41,0%	25,5%
2. RECEITAS DE CAPITAL	**28,5**	**46,8**	**52,1**	**64,2%**	**11,2%**
Transferências do OE	16,6	16,2	20,3	-2,5%	25,7%
Outras	12,0	30,7	31,8	156,4%	3,5%
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	**16.849,0**	**17.750,6**	**19.183,0**	**5,4%**	**8,1%**
4. DESPESAS CORRENTES	**16.504,2**	**17.782,8**	**19.148,3**	**7,7%**	**7,7%**
Pensões	9.864,9	10.688,2	11.513,9	8,3%	7,7%
Sobrevivência	1.490,5	1.596,2	1.691,5	7,1%	6,0%
Invalidez	1.335,4	1.413,5	1.467,2	5,8%	3,8%
Velhice	7.039,0	7.678,5	8.355,3	9,1%	8,8%
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off...	1.662,5	1.798,2	1.886,3	8,2%	4,9%
Subsídio de doença	486,0	483,3	487,8	-0,6%	0,9%
Abono de Família	601,3	619,7	634,1	3,1%	2,3%
Rendimento Social de Inserção	241,7	270,0	281,1	11,7%	4,1%
Outras Prestações	498,8	531,0	590,2	6,4%	11,2%
Acção Social	1.248,3	1.368,5	1.517,4	9,6%	10,9%
Administração	386,6	402,5	415,5	4,1%	3,2%
Outras	550,2	587,5	610,1	6,8%	3,8%
das quais: Transferências Correntes	*544,1*	*578,6*	*606,4*	*6,3%*	*4,8%*
Acções de formação profissional	963,9	1.034,0	1.211,7	7,3%	17,2%
das quais: com suporte no FSE	*752,7*	*819,0*	*964,2*	*8,8%*	*17,7%*
5. DESPESAS CAPITAL	**68,6**	**112,5**	**97,9**	**63,9%**	**-12,9%**
PIDDAC	27,6	80,0	65,6	190,0%	-18,1%
Outras	41,0	32,5	32,4	-20,9%	-0,3%
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	**16.572,8**	**17.895,3**	**19.246,2**	**8,0%**	**7,5%**
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	**336,9**	**415,0**	**199,3**	**23,2%**	**-52,0%**
8. SALDO GLOBAL (3-6)	**276,2**	**-144,7**	**-63,2**		
(em percentagem do PIB Base 2000)	0,20%	-0,10%	-0,04%		

A orientação negativa do saldo global excluindo transferências entre subsectores das Administrações Públicas, deixa transparecer o esforço crescente do Orçamento do Estado para cobrir as necessidades de financiamento do sistema de Segurança Social. Em 2004, o indicador assumia um valor de -3205,3 milhões de euros (-2,3% do PIB), passando para -4199,4 milhões de euros (-2,9% do PIB) de acordo com a última estimativa para o ano de 2005. Para o ano de 2006 prevê-se que o saldo global excluindo transferências entre subsectores registe um montante de -4411,4 milhões de euros (-2,9% do PIB).

Em 2005 assiste-se a um crescimento da receita efectiva total de 5,4%, que compara com um crescimento da despesa efectiva total de 8,0%. Para o ano de 2006, prevê-se um crescimento da receita de 8,1%, superior à variação da despesa de 7,5%, face à estimativa de execução do ano anterior. Apesar da recuperação do crescimento da receita previsto para 2006, o saldo global do sistema, em contabilidade pública, assume um valor negativo de cerca de 0,04% do PIB, embora quando se considera a neutralidade dos fundos estruturais – isto é, em termos de contabilidade nacional – se atinja já um saldo positivo de, aproximadamente, 0,07% do PIB.

A Receita Total (excluindo o saldo do ano anterior, os activos financeiros e passivos) prevista para o ano de 2006, atinge os 19 183,0 milhões de euros, sendo que a principal fonte de receita do sistema, as Contribuições Sociais, assume para 2006, um crescimento de 5,1%, atingindo os 11 438,2 milhões de euros (7,6% do PIB), que compara com o aumento de 4,4% implícito na estimativa de execução para 2005.

As Contribuições e as Transferências do Orçamento de Estado (5673,1 milhões euros) representam cerca de 89,2% do total dos recursos orçamentados para o ano de 2006.

O esforço do Orçamento do Estado, através das Transferências Correntes para a Segurança Social, visa maioritariamente o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, correspondendo a uma taxa de crescimento de 12,8%, relativamente ao ano de 2005. Este aumento inclui a parte da receita referente ao diferencial entre o Adicional ao IVA e o montante de receita definido para 2006, para cobertura de despesa obrigatória do Subsistema de Protecção Familiar e Políticas Activas de Emprego e Formação Profissional. Na receita de transferências provenientes do Orçamento do Estado está ainda afectada a receita fiscal consignada à segurança social referente à subida de 19% para 21% da taxa normal de aumento à segurança social (450 milhões de euros), em vigor desde 1 de Julho de 2005.

As transferências correntes do Orçamento do Estado para financiamento do subsistema de solidariedade registam o valor total de 3.055,8 milhões de euros, dos quais os montantes mais elevados dizem respeito ao Regime não contributivo e rural (1576,4 milhões de euros), ao RESSAA (968,4 milhões de euros) e ao Rendimento Social de Inserção (281,1 milhões de euros). O financiamento de 50% das despesas do subsistema de Protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional, corresponde a uma transferências do Orçamento do Estado estimada em 1827,8 milhões de euros e, relativamente ao sistema de Acção social a respectiva transferência atinge o montante de 1276,9 milhões de euros.

Relativamente às transferências do Fundo Social Europeu, para 2006, destinadas a co-financiar acções de formação profissional, estimam-se em 792,9 milhões de euros, traduzindo um acréscimo de 10,1% relativamente à previsão de execução orçamental do ano anterior.

Na rubrica Outras receitas estão incluídos rendimentos estimados em 237,0 milhões de euros, mais 7,34% que em 2005, nos quais assume importância o reflexo do aumento do peso relativo dos investimentos em acções e a opção por investimento indirecto via fundos ou outros veículos de investimento idênticos no que diz respeito ao FEFSS. Para além disso, as Outras receitas incluem ainda 152,6 milhões de euros referentes, designadamente, a comparticipação dos utentes de estabelecimentos sociais, a venda de impressos, a reposições não abatidas nos pagamentos, a juros de mora de contribuições, a reposições de verbas referentes às acções de formação profissional com suporte no FSE e com suporte no Orçamento da Segurança Social, a contra-ordenações, prestações prescritas, recuperação de verbas indevidamente pagas em anos anteriores, outros proveitos, entre outras.

Estima-se que as receitas de capital verifiquem um crescimento de 11,2% relativamente ao valor do ano anterior. Neste montante estão incluídos 10 milhões de euros decorrentes da venda de imóveis (subsistema Previdencial-repartição), estando ainda contemplado nesta rubrica o financiamento da construção de equipamentos sociais (n.º 2 do art.º 6º do Decreto-Lei 331/01, de 20 de Junho) no montante de 40,6 milhões de euros, sendo que 20,3 milhões de euros corresponde ao esforço nacional e 20,3 milhões de euros corresponde ao financiamento comunitário (sistema de Acção Social).

Relativamente ao subsistema Previdencial–Capitalização, a conjuntura económica prevista para 2006, que se traduz num crescimento menos acentuado na receita de contribuições do que o comportamento esperado para a despesa com as prestações sociais substitutivas de rendimentos de trabalho, resulta num saldo do Subsistema Previdencial que não possibilitará a transferência para capitalização da parcela prevista na Lei de Bases da Segurança Social respeitante às quotizações dos trabalhadores. Assim, ao abrigo do número 3 do artigo 111º da Lei 32/2002, de 20 de Dezembro, apenas será transferido para capitalização o produto da alienação de imóveis, realizada durante o ano de 2005, que totaliza o montante

de 7,9 milhões de euros, bem como os eventuais saldos que se venham a gerar no Subsistema Previdencial – Repartição.

A Despesa Total prevista para o ano de 2006 atingirá os 19.246,2 milhões de euros (excluindo o saldo do ano anterior, os activos financeiros e os passivos), mais 1350,9 milhões de euros, comparativamente à estimativa para 2005.

A despesa com Pensões e respectivos complementos, deverá atingir o montante de 11 513,9 milhões de euros, representando 59,8% do total da despesa prevista para 2006 e 7,7% do PIB, que compara com um peso no PIB de 7,4% em 2005. As pensões em 2006 deverão crescer 7,7% face a 2005, abaixo do crescimento de 8,3% implícito na última estimativa de execução para o ano de 2005. Esta evolução já reflecte o impacto esperado das alterações do regime de protecção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime da segurança social (suspensão da idade de reforma prevista no Decreto-Lei 9/99 e com a revogação do Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS), previsto no Decreto-Lei 84/2003).

No total do agregado de pensões, as pensões de velhice destacam-se com um peso de 72,6%, enquanto em 2005 representavam 71,8% do total de pensões. As pensões de Invalidez e Sobrevivência representam em 2006, respectivamente, 12,7% e 14, 7% do total de pensões.

As pensões de Velhice apresentam uma taxa de crescimento, de 2006 face a 2005, de 8,8% (9,1% em 2005), as pensões de Invalidez crescem a um ritmo de 3,8% (5,8% em 2005) e as pensões de Sobrevivência evidenciam um esforço financeiro de 6% (7,1% em 2005).

A expansão da despesa com pensões, é explicada pelo aumento do número de pensionistas, com origem no aumento de esperança de vida, a par com um aumento da pensão média, superior à actualização anual das tabelas de pensões evidenciando um "efeito composição" que decorre do facto de as pensões auferidas pelos novos pensionistas serem superiores às dos pensionistas que deixam o sistema por falecimento.

No que respeita à repartição de despesa de pensões e respectivos complementos por subsistemas da segurança social verifica-se que 8426,9 milhões de euros são relativos ao subsistema previdencial; 487,3 milhões de euros respeitam ao subsistema de PFPAEFP e os restantes 2599,7 milhões de euros respeitam ao subsistema de Solidariedade.

A previsão para 2006 do Subsídio de Desemprego, de 1886,3 milhões de euros, evidencia um crescimento da ordem dos 4,9% em relação à última estimativa de execução de 2005 e compara com o crescimento de 8,2% implícito em 2005. Esta previsão já pondera os efeitos das medidas de protecção aos beneficiários desempregados e o previsível agravamento do desemprego em 2006. A despesa com as prestações de desemprego desdobra-se em 1512 milhões de euros de Subsídio de desemprego (Subsistema Previdencial), 310,7 milhões de euros de Subsídio social de desemprego (subsistema de Protecção familiar e políticas activas de emprego e formação profissional) e 63,6 milhões de euros de Garantia salarial e outras prestações.

No que respeita ao Subsídio de Doença, estima-se para 2006 uma despesa de 487,8 milhões de euros, mais 0,9% que no ano anterior, sendo que na última estimativa de execução orçamental para 2005, esta rubrica decrescia 0,6%. Este valor já incorpora a reposição da taxa de substituição dos rendimentos de trabalho nas "baixas" de duração inferior a 90 dias, de 65%, e ainda, a majoração de 5% do subsídio para beneficiários com baixos rendimentos ou famílias mais complexas, em vigor desde final de Setembro de 2005. Apesar deste aumento dos custos associados às taxas de substituição, estima-se que a despesa global com esta prestação social estabilize por via da compensação proveniente do reforço da fiscalização e combate à fraude na prestação.

A contribuir para a despesa total da Segurança Social em 2006 são ainda de salientar, os encargos com a Acção Social, que correspondem maioritariamente a compromissos assumidos com Instituições Particulares de Solidariedade Social, pelos acordos de cooperação celebrados, apresentando valores estimados em 1517,4 milhões de euros e uma taxa de crescimento face a 2005 de 10,9%. Na referida estimativa estão incluídos, designadamente,

113,0 milhões de euros para um Programa a definir financiado pelo jogo "Euromilhões", sem o qual a variação prevista no orçamento de despesas correntes da acção social situar-se-á em cerca de 3%.

O Rendimento Social de Inserção assume o montante de 281,1 milhões de euros, evidenciando um agravamento de 4,1% relativamente a 2005. A prestação com Abonos de Família, atinge os 634,1 milhões de euros (mais 2,3% que em 2005), sendo que 598,9 milhões de euros dizem respeito ao regime contributivo – subsistema PFPAEFP e 35,2 milhões de euros aos regimes não contributivos e equiparados do subsistema de Solidariedade.

As despesas de administração atingem o montante de 415,5 milhões de euros evidenciando um crescimento de 3,2% sobre a estimativa de 2005. Esta variação reflecte, conjuntamente com um considerável esforço de contenção de despesa, a quantificação financeira da afectação de pessoal não só ao combate à fraude e evasão contributiva, como também a nível da recuperação das dívidas de contribuições e na fiscalização das prestações de doença e desemprego.

As acções de formação profissional destacam-se com um montante de 1211,7 milhões de euros (mais 17,2% que em 2005), dos quais, 964,2 milhões de euros são suportados pelo Fundo Social Europeu (mais 17,7% que em 2005) e já incluem a estimativa do IGFSE de integração na despesa em 2006 de saldo de 2005 no valor de 165,0 milhões de euros. No que respeita aos subsídios de formação profissional com suporte no OSS, que atingem o montante de 247,5 milhões de euros, evidenciam um crescimento de 15,1% relativamente a 2005. Este acréscimo encontra justificação na necessidade de absorver as verbas do Fundo Social Europeu de acordo com a programação prevista no QCA III.

As despesas de capital com suporte no PIDDAC, assumem um valor de 97,9 milhões de euros e reflectem um decréscimo de 12,9% relativamente ao ano anterior. As despesas de capital com suporte no PIDDAC-Orçamento da Segurança Social, atingem os 25 milhões de euros, verba inferior à da execução de 2005. No que respeita às despesas de capital correspondentes ao financiamento comunitário para construção de equipamentos sociais, assume-se um montante de 20,3 milhões de euros.

3.3. Passivos das Administrações Públicas

3.3.1. Financiamento do Estado

Enquadramento

Os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado deverão ser assegurados através do financiamento e da gestão da dívida pública directa. O enquadramento legal desta função do Estado é feito através da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (regime geral da emissão e gestão da dívida pública directa do Estado). Este quadro legal é completado anualmente através da publicação da lei do Orçamento do Estado, no que diz respeito à fixação dos limites de endividamento líquido global para cada ano, e através de Resolução do Conselho de Ministros, no que diz respeito à fixação dos limites de emissão por instrumento de dívida a utilizar no financiamento.

A Lei Quadro da Dívida define os objectivos estratégicos da gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado estabelecendo, designadamente, que estas actividades se devem desenvolver de modo a assegurar os recursos financeiros necessários à execução do Orçamento do Estado, e que devem ser conduzidas de forma a:

- minimizar o custo directo e indirecto da dívida pública numa perspectiva de longo prazo;
- garantir uma distribuição equilibrada dos custos da dívida pelos orçamentos de diversos anos;

- prevenir uma concentração excessiva de amortizações num determinado período;
- evitar riscos excessivos;
- promover um funcionamento eficiente e equilibrado dos mercados financeiros.

A estratégia é, por sua vez, consubstanciada no Programa de Financiamento anual cujas linhas orientadoras têm vindo a ser consistentes ao longo do tempo e pré-anunciadas ao mercado, privilegiando as emissões de Obrigações do Tesouro (OT) de médio e longo prazo e, nos últimos dois anos, o desenvolvimento do programa de Bilhetes do Tesouro (BT).

A adopção da política de emissões de OT permitiu construir uma curva de rendimentos dos 2 aos 10 anos com títulos líquidos em cada maturidade. Em 2005, estendeu-se a maturidade mais longa da curva até 2021, com a emissão de uma OT a 15 anos. Por outro lado, com a entrada em velocidade de cruzeiro do programa de BT foi também possível completar a curva no seu segmento mais curto (até 1 ano).

Em 2004 iniciou-se a utilização regular de operações de reporte de financiamento para cobrir necessidades pontuais de Tesouraria como alternativa a outros instrumentos (p.e., Papel Comercial) menos flexíveis e com maior custo. Os Certificados de Aforro, um instrumento de dívida a retalho, e os Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC), instrumento destinado à captação dos saldos de disponibilidades existentes a nível de Serviços e Fundos Autónomos, mantêm-se como outras duas fontes regulares de financiamento do Estado.

A gestão da dívida inclui não só a emissão de instrumentos de dívida para a obtenção de financiamento, mas também a execução de outras operações, como a amortização antecipada de títulos e operações com derivados financeiros, efectuadas com o objectivo de alterar a estrutura da carteira de dívida existente.

A Lei Quadro da Dívida prevê, com efeito, a possibilidade de serem negociadas transacções sobre derivados financeiros, nomeadamente *swaps* de taxa de juro e *swaps* cambiais, *forwards*, futuros e opções, com o objectivo de servir uma estratégia de cobertura de riscos.

A estratégia de financiamento e gestão da dívida tem vindo a ser conduzida de forma consistente e transparente, através da comunicação regular com o mercado e assegurando um nível de previsibilidade e de liquidez de todas as operações e emissões de dívida pública, indispensáveis para manter e aprofundar a confiança dos mercados e dos investidores.

A notação de risco de crédito da República Portuguesa foi revista em baixa em Junho de 2005 de AA para AA-, com perspectiva estável, pela *Standard & Poors*.

Envolvente do Financiamento

O ano de 2005 foi caracterizado por uma evolução relativamente robusta da economia mundial, apesar da desaceleração registada quando comparada com o ano anterior. Os EUA e a China mantiveram-se como principais dinamizadores do crescimento global, tendo a área do euro mantido um ritmo de actividade moderado.

Neste contexto, a Reserva Federal (FED) prosseguiu a política iniciada em 2004 de subida gradual de taxas de juro, com o objectivo de suster as potenciais pressões inflacionistas que a melhoria sustentada do mercado de trabalho poderia vir a implicar. Por sua vez, o Banco Central Europeu (BCE), em consonância com a ausência de aceleração da inflação e com o fraco crescimento, mas num contexto em que os agregados monetários evoluíram acima do objectivo, manteve o carácter acomodatício da política monetária.

Apesar da subida das taxas de juro pela FED, o mercado obrigacionista registou uma tendência de valorização, que foi particularmente notória no segundo trimestre. Com efeito, a queda das *yields* de longo prazo na área do euro fizeram com que se atingissem novos mínimos históricos. A subida acentuada do preço do petróleo foi apontada como a principal razão para esta evolução do mercado de rendimento fixo, já que se receou que ela tivesse um impacto negativo significativo sobre o crescimento económico. Assim, a inclinação da curva de rendimentos reduziu-se tanto na área do euro como nos EUA, país em que o efeito foi muito acentuado por via da subida das taxas de curto prazo, na sequência da actuação da FED.

Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2005

A execução orçamental de 2005 deverá determinar um montante de necessidades líquidas de financiamento para o sub-sector Estado na óptica da contabilidade pública de 11,3 mil milhões de euros. O agravamento das necessidades de financiamento em 2005, de quase 2 mil milhões de euros, é explicado fundamentalmente pelo aumento da despesa líquida em activos financeiros e regularização de situações do passado, pelo agravamento do défice orçamental.

O volume de amortizações de natureza fundada sofreu em 2005 um incremento significativo, de 7,7 mil milhões de euros, explicado em grande parte pelos BT, cujo programa havia atingido a velocidade de cruzeiro no ano anterior. Com efeito, tendo em consideração que este é um instrumento de curto prazo, e portanto o seu saldo ser renovado anualmente, isso implica que, até que o programa atinja a maturidade, as amortizações deste instrumentos aumentem de forma substancial de um ano para o outro.

Verificou-se adicionalmente um maior volume de amortizações da dívida de médio e longo prazo, em euros, que foi parcialmente compensada pela redução de vencimentos da dívida não euro.

Em 2005, as necessidades brutas de financiamento deverão atingir 33,1 mil milhões de euros.

Quadro 3.3.1. Necessidades de Financiamento do Estado

(milhões de euros)

	2004	2005e
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	**9345,3**	**11275,1**
Défice Orçamental	9248,2	9903,8
Aquisição líquida de activos financeiros	539,1	1500,3
Regularização de dívidas e assunção de passivos	148,2	560,0
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	710,0	689,0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	**14159,7**	**21828,2**
Certificados de Aforro	1356,6	1293,7
Dívida de curto prazo em euros	5719,2	13266,4
Dívida de médio e longo prazo em euros	6139,7	7246,3
Dívida em moedas não euro	814,6	0,0
Fluxos de capital de *swaps* (líq.)	129,6	21,7
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	**23505,0**	**33103,3**
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	**23547,5**	**33103,3**
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	363,4	42,5
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	21193,9	31995,3
Emissões de dívida no Periodo Complementar	1990,2	945,8
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTES	**162,3**	**0,0**
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	**21387,3**	**33985,5**
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	193,4	1990,2
Relativas ao Orçamento do ano	21193,9	31995,3

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O financiamento total no ano civil de 2005 prevê-se na ordem de 34 mil milhões de euros, o qual inclui cerca de 2 mil milhões de euros para fazer face a necessidades decorrentes do orçamento do ano anterior.

Quadro 3.3.2. Composição do Financiamento do Estado em 2005

(Dívida Fundada – ano civil)

(milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	**33985,5**	**21806,5**	**12179,0**
CA - Certificados de Aforro	1660,8	1293,7	367,0
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública	2151,3	2379,3	-228,1
BT - Bilhetes do Tesouro	12745,1	10136,5	2608,5
OT - taxa fixa	15991,5	6145,2	9846,2
Outra Dívida	1436,9	1851,6	-414,7
DÍVIDA NÃO EURO	**0,0**	**0,0**	**0,0**
FLUXOS DE CAPITAL DE *SWAPS* (LÍQ.)		**21,7**	**-21,7**
TOTAL	**33985,5**	**21828,2**	**12157,2**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

As obrigações do Tesouro terão o maior contributo para o financiamento líquido contribuindo com cerca de 81% para a cobertura das necessidades financeiras. Uma das

características importantes do Programa de Financiamento de 2005 foi o lançamento da OT 3,85% Abril 2021, já que representou a primeira emissão com maturidade de 15 anos desde 1998.

Por sua vez, os BT representarão uma parcela bastante mais reduzida no financiamento líquido face ao verificado em 2003 e 2004 uma vez que o programa entretanto atingiu a maturidade, significando isto que a abertura de novas séries visa essencialmente repor o *stock* que se vai vencendo.

Os outros instrumentos terão uma contribuição relativamente marginal no financiamento líquido do ano. Os CEDIC manterão um peso na dívida relativamente estável, esperando-se um ligeiro incremento no saldo de certificados de aforro, decorrente da capitalização de juros. A utilização de operações de reporte de financiamento ajustará as necessidades ao financiamento efectuado.

Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2006

Em 2006 prevêem-se necessidades líquidas de financiamento de 10,6 mil milhões de euros, o que representa uma redução de 650 milhões de euros em relação ao ano anterior.

Quadro 3.3.3. Necessidades de Financiamento do Estado em 2006

(milhões de euros)

	2006p
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	**9127,0**
Défice Orçamental	7993,7
Aquisição líquida de activos financeiros	813,3
Regularização de dívidas e assunção de passivos	1600,0
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	1280,0
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	**24986,4**
Certificados de Aforro	1503,9
Dívida de curto prazo em euros	16333,1
Dívida de médio e longo prazo em euros	7136,9
Dívida em moedas não euro	0,0
Fluxos de capital de *swaps* (líq.)	12,5
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	**34113,4**
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	**35613,3**
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	0,0
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	3413,3
Emissões de dívida no Periodo Complementar	0,0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTES	**0,0**
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	**36678,9**
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	945,8
Relativas ao Orçamento do ano	34113,3

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

As necessidades brutas de financiamento deverão atingir 34,1 milhões de euros, aumentando face a 2005 pelo efeito da evolução das amortizações de dívida fundada, que deverão registar um acréscimo em relação ao ano anterior em consequência do maior *stock* de instrumentos de curto prazo previsto para o final de 2005.

Em 2006 continuar-se-á a privilegiar a estratégia de emissão de instrumentos de médio e longo prazo, designadamente OT, para cobrir as necessidades de financiamento. Prevê-se que no seu conjunto os outros instrumentos de dívida representem uma parcela relativamente pequena no financiamento anual.

Manter-se-ão igualmente as linhas de actuação adoptadas no passado, no sentido de utilizar o programa de troca de dívida como instrumento de gestão do risco de refinanciamento e a utilização de derivados financeiros para cobrir o risco de taxa de juro.

Quadro 3.3.4. Composição do Financiamento do Estado em 2006

(Dívida Fundada em milhões de euros – ano civil)

(milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	**36678,9**	**24973,9**	**11705,0**
CA - Certificados de Aforro	2000,0	1503,9	496,1
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública	2151,3	2151,3	0,0
BT - Bilhetes do Tesouro	13245,1	12745,1	500,0
OT - taxa fixa	14000,0	5887,3	8112,7
Outra Dívida Euro	3662,8	2686,3	976,5
DÍVIDA NÃO EURO	**0,0**	**0,0**	**0,0**
FLUXOS DE CAPITAL DE *SWAPS* (LÍQ.)		**12,5**	**-12,5**
TOTAL	**35059,1**	**24986,4**	**10072,7**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

3.3.2. Composição e Dinâmica da Dívida Pública

Dívida das Administrações Públicas

De acordo com a notificação de Setembro ao abrigo do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), a dívida pública (na definição Maastricht) ascenderá no final de 2005 a cerca de 95,4 mil milhões de euros, o equivalente a 65,1% do PIB.

Quadro 3.3.5. Dívida Bruta Consolidada das Administrações Públicas

(milhões de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Moeda e depósitos	10008,8	10650,4	10795,8	10802,5	
Títulos excepto acções, excluindo derivados financeiros					
Curto prazo	2226,1	286,1	3803,1	9583,8	
Longo prazo	50713,6	57977,3	57468,2	55974,5	
Empréstimos					
Curto prazo	750,8	396,6	553,6	1466,3	
Longo prazo	4766,6	5831,1	5700,3	5930,0	
Total	68465,9	75141,5	78321,0	83757,1	95374,1

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A maior parcela da dívida é representada por títulos de médio e longo prazo, numa percentagem que, em 2004, ascendia a 67%. Com a reactivação do programa de BT, este instrumento ganhou uma importância acrescida, passando os títulos de curto prazo a representar 11% do *outstanding* (5% no ano anterior).

Em 2005, prevê-se que a dívida pública cresça 5,7p.p. do PIB, variação para a qual concorre essencialmente o efeito do défice primário, com um impacto estimado em 3,2p.p. do

PIB. Por outro lado, o impacto negativo dos juros não é compensado pelo crescimento do PIB nominal, havendo ainda a acrescer o efeito de outras variações da dívida.

Em 2006, a dívida consolidada das Administrações Públicas deverá aumentar cerca de 3p.p., menos do que em 2005.

Quadro 3.3.6. Dinâmica da Dívida das Administrações Públicas

(em % do PIB Base 2000)

	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida no início do período	53,3	53,6	56,1	57,7	59,4
Efeito do saldo primário	1,2	-0,1	0,0	0,3	3,2
Efeito dos juros	2,9	2,8	2,8	2,6	2,6
Efeito do crescimento nominal do PIB	-5,1	-2,4	-0,8	-2,2	-2,2
Outras variações	1,3	2,3	-0,5	0,9	2,1
Dívida no final do período	53,6	56,1	57,7	59,4	65,1

Nota: Os valores apresentados nesta conta são os que constam da Notificação dos Procedimentos dos Défices Excessivos de Agosto de 2005.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Dívida Directa do Estado

A dívida directa do Estado evoluirá, em 2005, em linha com as necessidades líquidas de financiamento, que se estimam em 11,3 mil milhões de euros. Em consequência, prevê-se que a dívida deste sector, na óptica da Contabilidade Pública, atinja 102,9 mil milhões de euros.

A estrutura da dívida manter-se-á face ao ano anterior sensivelmente com as mesmas características, e percentagens relativas por instrumento, sendo de registar um aumento da importância das OT e, principalmente, dos BT.

Quadro 3.3.7. Estrutura da Dívida Directa do Estado

Óptica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

Instrumentos	2004		2005[e]	
	Montante	%	Montante	%
OT, taxa fixa	56478,0	62,2	66324,3	64,5
CA, Certificados de Aforro	15903,1	17,5	16270,1	15,8
Instrumentos Curto Prazo Euro	13266,4	14,6	16333,1	15,9
Dos quais Bilhetes do Tesouro	6773,6	7,5	12745,1	12,4
Outra Dívida euro[(1)]	4720,6	5,2	3583,4	3,5
Dívida não euro[(1)]	371,0	0,4	385,4	0,4
TOTAL	90739,1	100,0	102896,3	100,0

[(1)] Inclui promissórias de participação no capital de instituições internacionais.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No que se refere à dívida por tipo de taxas de juro, continuou a reforçar-se a componente de taxa fixa no conjunto do saldo vivo. Por outro lado, os instrumentos negociáveis mantiveram uma importância equivalente a cerca de 80% do *stock* no final de 2005. O peso das moedas não euro no total da carteira é, actualmente, marginal, ou mesmo nulo, se considerada a cobertura de *swaps* cambiais.

3.4. Ajustamento entre o Défice Orçamental e a Variação da Dívida Pública

O quadro seguinte evidencia a variação da dívida pública pelas principais componentes explicativas. O conceito de dívida pública aqui considerado é o do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) – a dívida é considerada pelo valor nominal bruto, consolidada entre Administrações Públicas e não inclui a dívida comercial.

Quadro 3.4.1. Ajustamento Défice – Dívida das Administrações Públicas

(em % do PIB Base 2000)

	2003	2004	2005
Variação da Dívida das Administrações públicas	2,3	3,9	8,0
Saldo orçamental das Administrações Públicas	-2,9	-3,0	-6,0
Ajustamento Défice-Dívida	-0,5	0,9	2,0
Aquisição líquida de Activos Financeiros, dos quais:	-0,3	1,1	1,0
Numerário e Depósitos	-0,9	-0,2	
Titulos excepto Acções	0,0	0,3	
Empréstimos	0,3	0,1	
Acções e Outras Participações	0,4	-0,2	
Variações na valorização da dívida	-0,1	0,0	
Outras variações da dívida	-0,1	-0,2	1,0

Como se pode ver pelo quadro acima, a principal componente explicativa da variação da dívida nos anos apresentados, é o défice das Administrações Públicas.

A "Aquisição líquida de activos financeiros" é a segunda maior componente explicativa da variação da dívida pública. Nesta rubrica incluem-se, nomeadamente, a variação líquida de disponibilidades financeiras de maior liquidez (depósitos à ordem), de empréstimos concedidos e das acções detidas pelas Administrações Públicas. Assim, as receitas de privatizações, por exemplo, constituem um contributo para a redução da variação da dívida pública e o aumento de participações das Administrações Públicas em empresas reflecte-se em sentido inverso.

As variações na valorização da dívida correspondem ao efeito das alterações cambiais na dívida denominada em moedas não euro e nos anos apresentados tem um efeito insignificante, em virtude de a grande maioria da dívida pública ser denominada em euro.

As outras componentes da variação da dívida pública são sobretudo a substituição de créditos comerciais por dívida pública, o ajustamento entre juros corridos e pagos e outras diferenças resultantes dos desfasamentos temporais das diversas rubricas das receitas e despesas orçamentais.

3.4.1. Passivos Contingentes: Avales Concedidos e Dívidas Garantidas

Requisitos para a concessão de garantias pessoais pelo Estado

De acordo com o estabelecido na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, a concessão de garantias pessoais pelo Estado obedece a um limite máximo fixado anualmente no Orçamento

do Estado, que em 2005 se fixou em 2000 milhões de euros, e observa o seguinte enquadramento:

Princípios Gerais:

- carácter excepcional;
- manifesto interesse para a economia nacional;
- respeito pelo princípio da igualdade e pelas regras da concorrência nacionais e comunitárias.

Beneficiários:

- entidades públicas, empresas nacionais ou outras que legalmente gozem de igualdade de tratamento, desde que as garantias se destinem a operações de crédito ou a operações financeiras, nacionais ou internacionais.

Condições cumulativas para a autorização:

- ter o Estado participação na empresa ou interesse no empreendimento;
- existir um projecto concreto de investimento ou um estudo especificado da operação e uma programação financeira rigorosa;
- apresentar a empresa características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir;
- mostrar-se imprescindível a concessão da garantia para a realização da operação.

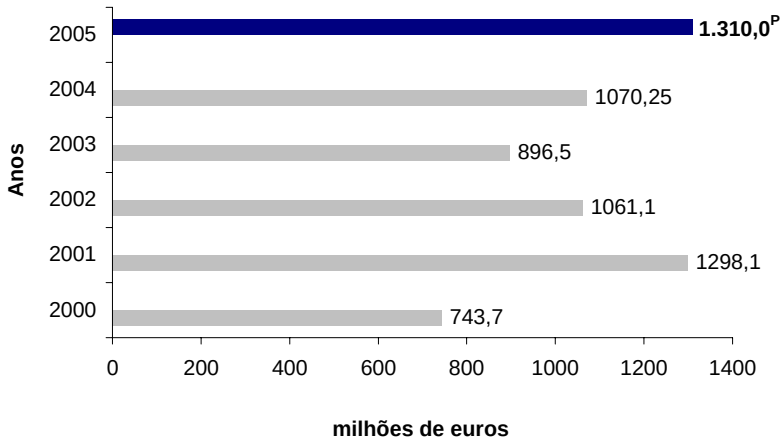
Tipo de projectos, operações ou empreendimentos objecto de garantia:

- realização de investimentos de reduzida rentabilidade, desde que integrados em empreendimentos de interesse económico e social;
- realização de investimentos de rentabilidade adequada, mas em que a empresa, sendo economicamente viável, apresenta deficiência transitória da sua situação financeira;
- manutenção da exploração enquanto se procede ao estudo e concretização de acções de viabilização;
- concessão de auxílio financeiro extraordinário.

Garantias autorizadas (2000-2005)

No período de 2000 a 2004 foram autorizadas garantias pessoais do Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, sob a forma de fiança, no montante total de cerca de 5000 milhões de euros, prevendo-se que até ao final do ano de 2005 sejam autorizadas novas garantias no montante de 1310 milhões de euros, conforme constam do gráfico abaixo apresentado:

Gráfico 3.4.1. Montante das Garantias Autorizadas pelo Estado (2000-2005)



Legenda: P- Previsão.
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Da leitura deste gráfico infere-se que as garantias do Estado autorizadas no período em análise rondam os mil milhões de euros ano e dependem fundamentalmente dos programas de investimento das empresas do sector empresarial do Estado.

Para o ano de 2005, e para além das eventuais garantias a conceder às empresas já referidas, prevê-se a concessão de garantias a operações de crédito de ajuda que se encontram em fase de estudo.

As garantias pessoais do Estado incidiram em financiamentos de diversa natureza, sendo de destacar os empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), os obtidos no mercado *Schuldschein*, bem como as operações de locação operacional, tendo em vista o desenvolvimento de infra-estruturas de interesse público.

Pela análise dos quadros abaixo referidos confirma-se que os principais beneficiários das garantias do Estado são as empresas do sector empresarial do Estado da área dos transportes.

Quadro 3.4.2. Distribuição Sectorial da Responsabilidade Assumida pelo Estado por Garantias Prestadas (2000-2005)

Sectores	2000	2001	2002	2003	2004	2005P
Indústria e Energia	4,880%	4,680%	3,720%	6,860%	5,894%	5,094%
Habitação e Obras Públicas	0,005%	0,004%	0,003%	0,003%	0,003%	0,003%
Comércio e Turismo	0,004%	0,003%	0,003%	0,003%	0,003%	0,002%
Comunicação Social	0,030%	-	-	-	-	-
Agricultura, Pescas e Agro-alimentação	1,630%	1,184%	1,061%	0,850%	0,696%	0,543%
Transportes e Comunicações	74,860%	78,820%	82,330%	80,750%	82,478%	82,530%
Financeiro	2,370%	1,740%	1,230%	0,890%	0,527%	0,155%
Outros (incluindo países ACP)	10,360%	8,210%	7,250%	7,450%	7,582%	9,175%
Regiões Autónomas	5,860%	5,350%	4,400%	3,190%	2,817%	2,498%

Legenda: P- Previsão.
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Quadro 3.4.3. Distribuição por Entidades Beneficiárias da Responsabilidade Assumida pelo Estado por Garantias Prestadas no Sector dos Transportes e Comunicações (2003/2005)

Empresas Beneficárias	31-Dez-03	31-Dez-04	30-Dez-05^{P}
Aeroport. e Nav. Aérea da Madeira (ANAM)	3,77%	3,26%	2,88%
Administração do Porto de Aveiro (APA)	-	0,42%	0,37%
Administração do Porto de Sines (APS)	0,27%	0,21%	0,16%
BRISA	7,87%	6,06%	5,19%
CARRIS	1,62%	5,26%	5,04%
CP	10,61%	9,17%	14,90%
Gare Intermodal de Lisboa (GIL)	2,14%	1,80%	1,54%
Metropolitano de Lisboa	30,41%	30,11%	29,78%
Metro do Porto	12,34%	12,73%	12,95%
PT	0,17%	0,13%	0,10%
REFER	28,33%	28,41%	25,09%
STCP	1,05%	1,66%	1,46%
TAP	1,42%	0,78%	0,54%

Legenda: P- Previsão.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Evolução da dívida garantida (2000-2005)

A dívida garantida no período de 2000-2005 apresenta a seguinte evolução:

Quadro 3.4.4. Evolução da Dívida Garantida (2000-2005)

(Milhões de euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Responsabilidades Assumidas	5.262,0	6.555,6	7.287,3	7.629,2	8.640,2	8.711,3
Responsabilidades Efectivas	4.984,0	6.053,4	6.955,2	7.510,7	8.567,9	8.599,9

(*) Os valores de 2005 reportam-se ao período até 30 de Junho.

Fonte: Ministério das Finanças/Direcção-Geral do Tesouro.

De acordo com os montantes apresentados neste quadro, verifica-se que a dívida garantida tem vindo progressivamente a aumentar nos últimos seis anos, tanto ao nível de responsabilidades assumidas (montante contratual dos empréstimos garantidos), como ao nível das responsabilidades efectivas (somatório dos montantes utilizados dos empréstimos garantidos deduzidos das amortizações efectuadas).

Pagamentos em execução de garantias (2000-2005)

Em relação à execução de garantias, e embora se verifique uma tendência de crescimento dos valores pagos ao longo dos últimos anos, constata-se que o Estado tem sido chamado a efectuar pagamentos relativos a um reduzido número de operações, delas se destacando as garantias concedidas a empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI) destinados aos países África Caraíbas e Pacífico (ACP), no âmbito das Convenções de LOMÉ, a operações inseridas no Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários (SGEEB), no quadro de acção para a recuperação de empresas em situação financeira difícil – Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto – e, ainda, às operações do CNEMA, da Gestnave e da Casa do Douro:

Quadro 3.4.5. Pagamentos em Execução de Garantias (2000-2005)

Beneficiários das garantias	Montante (em euros)
Ano 2000	
Convenções de LOMÉ	263.607,16
Operações SGEEB	128.506,15
CNEMA	612.855,95
Outras	5.798,82
Total.....	**1.010.768,08**
Ano 2001	
Convenções de LOMÉ	255.370,41
CNEMA	653.977,52
Total.....	**909.347,93**
Ano 2002	
Convenções de LOMÉ	207.419,29
CNEMA	553.654,13
Gestnave	2.900.602,81
Operações SGEEB	1.792.852,26
Total.....	**5.454.528,49**
Ano 2003	
Convenções de LOMÉ	174.310,51
CNEMA	515.432,39
Gestnave	5.757.218,97
Operações SGEEB	5.486.776,87
Casa do Douro	2.778.147,61
Total.....	**14.537.575,84**
Ano 2004	
Convenções de LOMÉ	142.244,59
CNEMA	485.670,58
Gestnave	5.508.843,91
Operações SGEEB	499.919,61
Casa do Douro	10.593.994,92
Total.....	**17.230.673,61**
Ano 2005 *	
Convenções de LOMÉ	20.394,79
CNEMA	240.236,13
Gestnave	2.717.738,30
Casa do Douro	2.522.598,21
Total.....	**5.500.967,43**

(*) Os valores do ano de 2005 reportam-se ao período de Janeiro a Junho.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

3.5. Tesouraria do Estado

Unidade da Tesouraria do Estado

A actividade da Tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à optimização da gestão da liquidez. Alcançar níveis máximos de eficiência nesta actividade revela-se crucial para a redução dos encargos financeiros suportados anualmente pelo Estado decorrentes dos diferentes ritmos de execução das despesas e receitas orçamentais. Esta actividade configura-se assim uma das pedras basilares no processo de consolidação orçamental.

Neste contexto, a Unidade da Tesouraria do Estado é um dos vectores fundamentais para que o Tesouro mantenha na sua esfera os meios financeiros que não estejam abrangidos pela disciplina orçamental. O Tesouro assume-se, assim, de uma forma mais abrangente, como o

"Banco do Estado". Com vista a uma maior eficácia na gestão dos fundos públicos, as EPE passaram a estar abrangidas pelo regime da Unidade da Tesouraria do Estado, devendo utilizar o Tesouro como prestador de serviços bancários.

O Tesouro intervém na gestão dos fundos públicos por via da optimização dos níveis de liquidez. Nas três áreas de intervenção os principais objectivos a atingir são:

- Minimização do prazo de imobilização dos recebimentos;
- Maior eficiência e eficácia na execução de pagamentos, nomeadamente na redução dos custos financeiros associados à realização dos mesmos;
- Coordenação entre recebimentos e pagamentos, permitindo ganhos financeiros e/ou redução de custos de financiamento.

Recebimentos

O Tesouro, através da melhoria contínua da Rede de Cobranças do Estado, tem procurado minimizar o tempo de centralização de fundos na Tesouraria do Estado, bem como os custos operacionais de cobrança, acompanhamento e controlo da mesma.

Neste contexto, perspectiva-se a adesão ao Sistema de Débitos Directos, possibilitando, assim, uma maior flexibilidade na forma de pagamento bem como a redução, em cerca de 3 dias, do tempo de centralização dos fundos cobrados por essa via.

O projecto, em fase inicial, de compensação directa pelo Tesouro dos cheques depositados nos Serviços Locais de Finanças e Alfândegas (representando cerca de 90% da cobrança) vai originar ganhos adicionais de cerca 2 dias na disponibilização de fundos.

Pagamentos

Na vertente dos pagamentos, o Sistema de Contas Correntes, em funcionamento pleno, permite um acompanhamento mais eficiente da execução orçamental, reduzindo custos operacionais.

Neste domínio, têm vindo a efectuar-se esforços no sentido de alargar os serviços prestados pelo Tesouro, o que possibilitará a captação de disponibilidades adicionais que, neste momento, se encontram dispersas em contas de fundo de maneio.

Gestão da Liquidez

As melhorias que se perspectivam nos domínios dos pagamentos e recebimentos permitem, no seu todo, um acompanhamento mais fiável da execução orçamental, o qual tem reflexos imediatos numa maior fiabilidade das previsões de Tesouraria e num aumento do saldo médio das disponibilidades da Tesouraria Central do Estado.

Uma gestão de liquidez mais eficaz, que tem os seus reflexos imediatos para o IGCP, possibilita uma maior capacidade de optimização de gestão da dívida pública e a minimização dos encargos financeiros a ela associados.

A integração dos diferentes sistemas informáticos da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) tornará possível ganhos adicionais de eficiência, mediante a troca de informação mais célere e fiável.

Contas do Tesouro

A actividade do Tesouro é baseada num conjunto de serviços públicos, com funções de Caixas do Tesouro, que procedem à arrecadação de fundos, mantendo, em limite, na sua posse o valor correspondente às cobranças do próprio dia que, por motivos de ordem técnica, não podem ser, de imediato, depositadas nas respectivas contas bancárias de apoio.

Existem contas bancárias do Tesouro de suporte à actividade das entidades colaboradoras da Rede de Cobranças do Estado, cuja movimentação é automática, pelo que os seus saldos representam os montantes cobrados nos dois dias úteis anteriores.

O total das disponibilidades, em moeda e depósitos, detido pelo Tesouro é constituído pelas acima mencionadas, acrescidas das depositadas na conta do Tesouro no Banco de Portugal e nas de aplicação de fundos nas instituições de crédito (IC).

Quadro 3.5.1. Situação de Tesouraria Saldos de Final de Ano

(milhões de euros)

	2001	2002	2003	2004		2005
	Dez	Dez	Dez	Jun	Dez	Jun
Contas no BP	7,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Aplic.Financeiras nas IC	892,2	1545,9	1633,5	2120,2	1350,8	1118,2
Contas em Divisas	17,8	25,2	22,7	17,4	13,1	15,8
Contas cofres consulares	4,5	5,6	2,2	2,0	3,9	4,6
Contas Receb. DGT-DUC	84,4	96,8	55,4	0,7	21,1	4,8
Contas caixas nas IC						
- Alfândegas	250,2	437,8	568,7	356,1	380,7	383,0
- Serviços Locais Finanças	457,1	1170,9	295,3	44,4	216,8	77,9
Contas caixas do Tesouro						
- Alfândegas	71,9	1,3	3,4	22,5	5,6	25,7
- Serviços Locais Finanças	152,6	461,6	168,4	46,8	196,1	48,6
Outras caixas do Tesouro						
- CTT	81,9	100,1	77,6	3,1	78,2	4,9
- SIBS	0,8	0,0	1,7	2,8	1,0	0,8
Depósitos FSA nas IC	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	2,9
Cheques a cobrar	6,1	11,5	10,2	4,5	6,2	0,5
TOTAL	2026,6	3857,2	2839,0	2620,4	2279,7	1687,7

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Existem quatro grupos de contas na Tesouraria Central do Estado em função do seu nível de liquidez:

- **Disponibilidade imediata** – contas DO remuneradas nas IC;
- **Disponibilidade a 1 / 2 dias** - contas de apoio à Rede de Cobranças do Estado que englobam as "Contas caixa nas IC" – contas de apoio à actividade das caixas das Alfândegas e dos Serviços Locais de Finanças, cujo saldo corresponde a dois dias de cobrança, prazo máximo de permanência dos fundos antes da sua disponibilização. O elevado saldo verificado nas contas das Alfândegas corresponde à cobrança do ISP e IT verificada no último dia útil de cada mês;
- **Disponibilidade a 3 / 4 dias** –"Contas caixa do Tesouro" que reflectem os montantes em caixa nas diversas entidades públicas autorizadas a cobrar receitas do Estado, nomeadamente as Alfândegas e os Serviços Locais de Finanças, a aguardar depósito em contas bancárias do Tesouro. O elevado saldo verificado no final de 2002 reflecte a cobrança de receitas extraordinárias;
- **Disponibilidades a prazo** – aplicações financeiras a curto prazo nas IC dos excedentes de liquidez da Tesouraria Central do Estado, rentabilizadas a taxas superiores às da remuneração DO.

Centralização de Fundos

A vertente da actividade bancária, sendo extensível a todo o Sector Público Administrativo (SPA), tem uma incidência particular sobre a captação de fundos geridos pelos Serviços e Fundos Autónomos (SFA).

O quadro seguinte demonstra a evolução desta actividade bancária, podendo concluir-se que, em termos gerais, a situação estabilizou nos últimos anos num saldo de cerca de 3500 milhões de euros. Os valores apresentados em Dezembro de 2004 reflectem o Orçamento Rectificativo de 2004, cujas verbas já haviam sido disponibilizadas aos SFA mas só saíram da esfera do Tesouro em Janeiro de 2005.

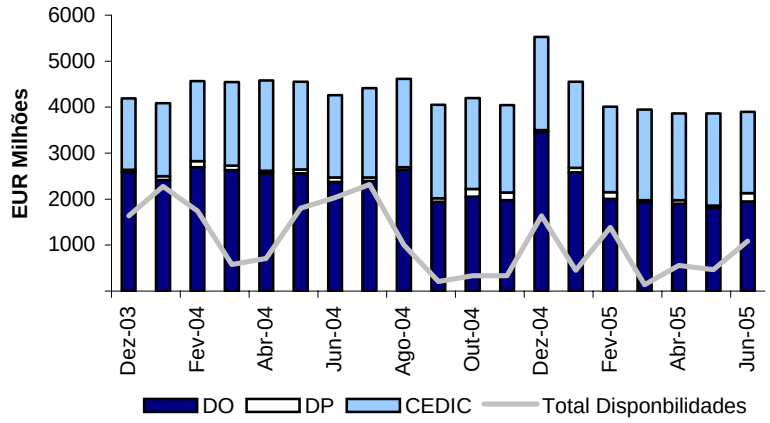
Quadro 3.5.2. Centralização de Fundos – Contas no Tesouro
(milhões de euros)

	Nº de Organismos	Nº de Contas	Dep. Ordem	Dep. Prazo	CEDIC	Total de Fundos
Dez-99	-	-	1300,0	-	-	1300,0
Dez-00	55	104	1063,2	897,8	382,0	2343,0
Dez-01	245	416	1049,5	210,4	538,4	1798,3
Dez-02	543	1.153	2152,1	60,6	1248,4	3461,1
Dez-03	522	1.417	1962,9	56,3	1554,2	3573,4
Dez-04	524	1.512	3044,6	49,9	2028,3	5122,8
Jun-05	525	1.608	1633,9	185,3	1765,1	3584,4

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública / Direcção-Geral do Tesouro.

Estando estes valores depositados junto do Tesouro e sendo utilizados de uma forma racional para suavizar o impacto da emissão anual de Dívida Pública sobre os encargos financeiros suportados pelo Estado, importa analisar o grau de cobertura destes depósitos, em termos das disponibilidades da Tesouraria Central, ou seja, determinar qual o nível de liquidez mínimo que o Tesouro deve manter, em função do volume dos recursos financeiros alheios que efectivamente gere. O gráfico seguinte traduz a evolução deste rácio ao longo dos últimos meses:

Gráfico 3.5.1. Total de Fundos Depositados no Tesouro / Total de Disponibilidades da Tesouraria



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

A diminuição dos saldos médios da Tesouraria Central do Estado, ocorrida desde Outubro de 2004, tem afectado significativamente a cobertura das exigências imediatas representadas pelos depósitos à ordem.

Se os depósitos a prazo não têm expressão, as disponibilidades aplicadas pelos SFA, por intermédio do Tesouro, em CEDIC atingiram um valor muito significativo, representando 2,2% do total da dívida pública do IGCP em final de ano.

Conclui-se, assim, que a estratégia definida pelo Tesouro de centralização de todas as disponibilidades do Sector Público Administrativo, com vista à suavização do impacto da execução orçamental sobre a liquidez da Tesouraria do Estado conduziu efectivamente a uma redução dos encargos financeiros do Estado.

3.6. Transferências Financeiras entre Portugal e União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) resultam, por um lado, da contribuição financeira de Portugal para o orçamento geral da UE, que se traduz num pagamento com regularidade mensal dos vários recursos próprios, e, por outro lado, no recebimento das comparticipações da UE no co-financiamento ou financiamento da aplicação dos fundos estruturais.

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE.

Quadro 3.6.1. Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2003	2004	2005(E)	2006(P)
1. Transferências de Portugal para a U.E.	**1.250,1**	**1.369,0**	**1.379,7**	**1.341,6**
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	97,8	121,7	108,3	146,4
Recursos próprios IVA	304,7	226,6	217,9	221,2
Recursos próprios com base no PNB (b)	721,3	911,9	943,6	994,2
Compensação ao Reino Unido	132,2	132,8	115,8	126,3
Restituições e reembolsos/diversos	-5,9	-24,0	-5,9	
2. Transferências da U.E. para Portugal	**4.896,2**	**4.301,4**	**4.319,8**	**4.697,0**
FEOGA-Garantia	849,5	823,2	888,8	1004,0
FEDER	2.581,5	1.993,6	1.908,0	2.132,0
FSE	764,7	735,9	753,0	766,0
FEOGA-Orientação	301,8	362,2	349,0	368,0
IFOP	47,4	37,8	21,0	27,0
Fundo de Coesão	254,8	316,5	400,0	400,0
Diversos	96,5	32,2		
Saldo Global (2-1)	**3.646,1**	**2.932,4**	**2.940,1**	**3.193,5**

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.

(b) Inclui reservas.

(E) Estimativa.

(P) Previsão.

Fonte: DGAERI, DGAIEC, DGT, DGDR e INGA.

Transferências de Portugal para a UE

Os valores de 2005 e 2006 não são directamente comparáveis com os dos anos anteriores, porque correspondem a uma diferente fase do processo orçamental. Com efeito, os valores de 2005 baseiam-se no projecto de Orçamento Rectificativo e suplementar n.º 5/2005, que contempla a revisão das bases PNB e IVA efectuada no decurso do corrente ano, excepto no que respeita ao valor dos direitos aduaneiros e agrícolas que tem por base a última estimativa elaborada pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

No que se refere a 2006, o aumento verificado nas transferências de Portugal para a UE, de 2005 para 2006, explica-se, em parte, pelo facto de, para 2006, se estarem a considerar os montantes previstos no anteprojecto de Orçamento Geral da UE, valores que poderão ser diminuídos não só ao longo do processo orçamental – que terminará em meados de

Dezembro –, mas ainda durante o ano com a revisão das bases do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e Produto Nacional Bruto (PNB).

Transferências da UE para Portugal

No período considerado no quadro (2003 a 2006) os valores indicados incluem as verbas do Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) já transferidas, bem como os pagamentos que se prevê venham a ocorrer durante o corrente ano no âmbito do encerramento das Intervenções, cujo envio dos pedidos de saldo final à Comissão Europeia ocorreu em Março de 2003.

Assim, a 31 de Dezembro de 2004 e apenas relativamente ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), encontravam-se por satisfazer pedidos de pagamento no montante de 20,2 milhões de euros, que se estimam sejam transferidos até ao final do corrente ano.

No Quadro 3.6.1, e relativamente a este período (2003 a 2006), estão incluídas as transferências comunitárias relativas ao III Quadro Comunitário de Apoio, incluindo Iniciativas Comunitárias, desagregadas por fundo, efectuadas até 2004, bem como as transferências da União Europeia estimadas para 2005 e previstas para 2006.

Em 31 de Dezembro de 2004 o montante transferido ascendia a 11 259 milhões de euros, prevendo-se que, até final do ano de 2006, seja transferido um montante equivalente a 81% do valor total programado (cerca de 21 651 milhões de euros, incluindo iniciativas comunitárias).

3.7. Sector Empresarial do Estado

Em 2004, a carteira de títulos detida directamente pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, era composta por um universo de mais de 150 participações, das quais 90 são Sociedades Anónimas de capitais maioritariamente públicos e 9 adoptam a forma de Entidades Públicas Empresariais (EPE). As restantes resultam de processos com origens muito variadas que vão desde dações em pagamento de dívidas fiscais a heranças, doações ou liquidação de outras empresas.

Nos últimos anos, para além da criação de 22 Sociedades Anónimas no âmbito do Programa Polis e da transformação de 34 hospitais públicos em 31 Sociedades Anónimas (S.A.), detidas a 100% pelo Estado, salienta-se a constituição, sob a forma de EPE, das Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e Porto, da EGREP -– Entidade Gestora das Reservas Estratégicas Petrolíferas e da EP – Estradas de Portugal, esta última por via da extinção do Instituto de Estradas de Portugal.

A configuração do Sector Empresarial do Estado (SEE) tem vindo a ser alterada em consequência da liquidação de algumas empresas, nomeadamente, a Gestnave, a PEC, a PEC-SGPS, a Casa da Música, a Portugal 2004 e a Diatrada bem como de algumas sociedades POLIS, cujo início do processo de liquidação decorre directamente dos respectivos contratos sociais.

Em 2006, será, entretanto, impulsionado o processo de empresarialização dos hospitais, de acordo com as recomendações do relatório apresentado pela comissão criada para avaliação dos resultados obtidos, estando, assim, prevista a transformação das 31 sociedades e de alguns novos hospitais públicos em EPE, estatuto que o Governo entende melhor reflectir a sua natureza e propriedade pública, em cumprimento, aliás, do disposto no Decreto-Lei 93/2005, de 7 de Junho.

A análise que se apresenta de seguida limita-se às empresas que compõem o SEE, excluindo a Hidroeléctrica de Cahora Bassa, sociedade de direito moçambicano maioritariamente participada pelo Estado Português.

No âmbito do sector do audiovisual e no que respeita à Rádio e Televisão de Portugal (RTP SGPS, S.A.) pretende-se, em 2006, dar continuidade às acções que permitam assegurar

a sustentabilidade financeira dos serviços públicos de rádio e de televisão, nomeadamente através da extensão da contribuição para o audiovisual às pessoas colectivas (decorrente do OE Rectificativo para 2005).

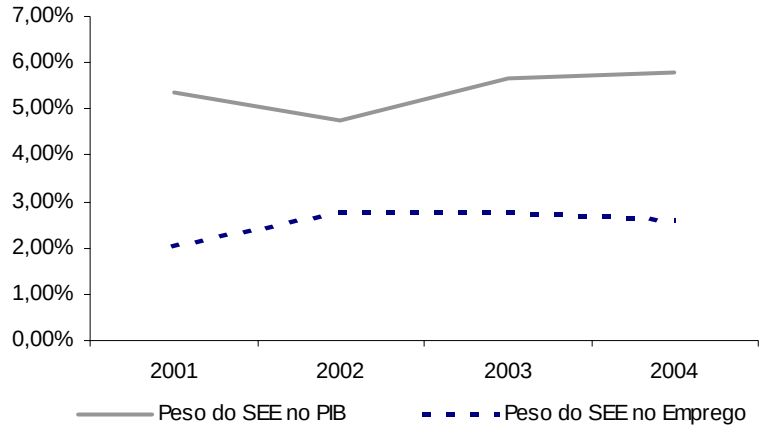
Em 2006 concluir-se-á também o processo de reestruturação empresarial do grupo RTP. Para tal, do ponto de vista legislativo, será revista a Lei da Televisão (tendo designadamente como objectivo a reintegração plena do segundo canal generalista (A:2) na concessão geral do serviço público), e a Lei que regula o SEE na área do audiovisual. Será ainda revisto o contrato de concessão, melhorando os padrões de exigência e de avaliação do serviço público.

3.7.1. O SEE na Economia, Evolução Programada e Medidas de Reestruturação

A evolução atípica do peso do SEE na economia ficou a dever-se, essencialmente, à já referida transformação de 34 estabelecimentos hospitalares em 31 Sociedades Anónimas. Esta mudança, cujo inicio ocorreu em Dezembro de 2002, provocou uma transferência instantânea de 39 845 trabalhadores integrados do Sector Público Administrativo para o SEE, mas não teve, nesse ano, qualquer expressão relevante em termos de VAB. Com efeito, só em 2003, com o primeiro exercício completo dos Hospitais-empresa, foi sentido o efeito da empresarialização, responsável por um crescimento do peso do SEE no PIB na ordem dos 0,94%.

O ano de 2004 foi ainda marcado pela manutenção do peso do SEE na economia do País. A evolução extraordinária verificada no ano anterior deu lugar a um crescimento moderado, situando-se em 5,78% a contribuição do SEE para o PIB, mais 0,10% que no ano anterior.

Gráfico 3.7.1. Evolução do Peso do SEE na Economia
(%, excluindo a Hidroeléctrica de Cahora Bassa)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Na impossibilidade de concretização, em 2004, da operação prevista de reprivatização de uma nova parcela de capital da GALP Energia, foram realizadas operações de alienação de participações públicas na Portucel e na EDP (em 2004). Durante o ano de 2005, e dando cumprimento ao Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC), foi retomado o processo de privatizações, por forma a afectar parte da receita à redução da dívida pública. Assim, procedeu-se à privatização da totalidade da participação pública na Portucel Tejo, que ocorreu em duas fases, e encontra-se prevista para o corrente ano uma nova fase de privatização de 4,91% do Capital da EDP.

Além disso, manteve-se o acompanhamento dos processos de reestruturação económica e financeira que estão a ser implementados nos sectores da comunicação social e dos transportes, num quadro de fortes restrições financeiras impostas pela situação orçamental e prosseguiram algumas acções iniciadas em anos anteriores, designadamente o reforço da vertente accionista do Ministério das Finanças e da Administração Pública, o acompanhamento do processo de liquidação de empresas que já esgotaram o seu objecto social e a coordenação, entre a Direcção-Geral do Tesouro e a *holding* Parpública, da política de gestão da carteira de participações.

3.7.2. Indicadores Económico-Financeiros do SEE em alguns Sectores

De acordo com os elementos actualmente disponíveis, para um universo de cerca de 90% das empresas públicas não financeiras, o ano 2004 evidenciou um comportamento bastante favorável ao nível dos resultados, com um crescimento de 72,5% no resultado operacional agregado e a obtenção de um resultado líquido agregado positivo de cerca de 224 milhões de euros.

Quadro 3.7.1. Contributos sectoriais para o resultado global das Empresas Públicas não Financeiras

(milhares de euros)

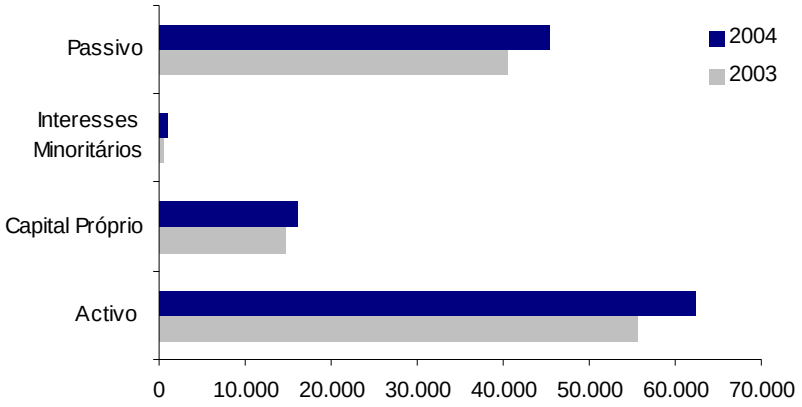
Sectores	Resultado Operacional		Resultado Financeiro		Resultado Líquido	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Comunicação Social	-11.216	-70.116	-29.501	-42.564	-3.873	-38.079
Gestão de Infraestruturas	24.872	69.940	-121.243	-96.395	-104.496	-33.342
Indústria	-19.099	-54.264	-18.029	-11.700	2.120	64.971
Requalificação Urbana	3.707	-6.464	-17.002	-22.156	1.738	-7.481
Saúde	-169.391	-174.493	26.107	22.889	-91.161	-125.856
Serviços de Utilidade Pública	1.563.469	1.288.875	-391.642	-403.224	836.245	656.931
Transportes	-327.417	-376.123	-178.123	-176.407	-545.748	-574.126
Outros	-25.892	-75.070	108.717	86.863	129.420	-4.743
Total	**1.039.033**	**602.285**	**-620.716**	**-642.695**	**224.245**	**-61.725**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Esta evolução foi essencialmente determinada pelo sector dos serviços de utilidade pública, com resultados operacionais na ordem dos 1563 milhões de euros, destacando-se o contributo da EDP e da Galp. Em 2004, o sector da comunicação social, à semelhança do ano anterior, obteve um acréscimo do apoio estatal, tendo recebido o montante global de 374 milhões de euros, dos quais 157 em indemnizações compensatórias e 217 sob a forma de dotações de capital destinados apenas à RTP. Refira-se que esta empresa registou uma evolução muito positiva dos resultados, encerrando o exercício com um prejuízo operacional de 14 milhões de euros, face a um prejuízo de 71 milhões no ano anterior. Finalmente, deverá ser referido o sector da saúde, no qual se verificou uma melhoria generalizada dos resultados, salientando-se a diminuição dos prejuízos líquidos em cerca de 28%.

Quanto à evolução da situação patrimonial, verifica-se que o activo do conjunto das empresas públicas não financeiras aumentou em 6 597 milhões de euros, tendo-se assistido, simultaneamente, a um acréscimo de 1406 milhões de euros nos capitais próprios.

Gráfico 3.7.2. Estrutura patrimonial do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras
(Milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Em termos sectoriais, em 2004, verificaram-se, por sua vez, grandes disparidades na estrutura dos balanços, continuando os sectores da comunicação social e dos transportes, à semelhança dos anos anteriores, a apresentar capitais próprios negativos. Quanto à solvabilidade global, esta diminuiu um ponto percentual, situando-se em 35%. Já excluindo o sector dos serviços de utilidade pública, este indicador decresceu de 37% em 2003 para 33% em 2004.

Quadro 3.7.2. Estrutura patrimonial do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras por sectores

(milhares de euros)

Sectores	Activo		Capital Próprio		Passivo		Int. Minoritários	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Comunicação Social	494.240	491.200	-771.340	-985.503	1.265.580	1.476.703	0	0
Gestão de Infraestruturas	13.167.193	12.281.414	4.565.057	4.713.467	8.610.002	7.572.091	-7.866	-4.144
Indústria	486.339	842.308	172.373	122.436	311.923	628.143	2.044	91.730
Requalificação Urbana	1.132.149	1.107.842	207.432	210.795	935.319	906.631	-10.602	-9.584
Saúde	2.380.561	2.136.901	1.129.388	1.102.864	1.251.174	1.034.037	0	0
Serviços de Utilidade Pública	33.206.060	28.794.083	8.890.547	7.443.276	23.366.485	20.985.833	949.027	364.974
Transportes	6.648.122	6.319.164	-1.092.957	-663.716	7.741.080	6.994.203	0	-11.322
Outros+Parpública	4.738.049	3.683.068	2.955.950	2.706.635	1.779.971	974.594	2.128	1.837
Total	**62.252.713**	**55.655.980**	**16.056.448**	**14.650.254**	**45.261.533**	**40.572.235**	**934.730**	**433.491**

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

No sector financeiro, onde a participação pública se encontra quase totalmente concentrada no Grupo Caixa Geral de Depósitos, registou-se um resultado líquido consolidado positivo na ordem dos 448 milhões de euros, face a activos de cerca de 70,3 mil milhões de euros.

3.7.3. Transferências para o SEE

Os fluxos financeiros líquidos para o SEE atingiram, em 2004, 698 milhões de euros, o que representa uma diminuição de 149 milhões de euros face ao ano anterior, salientando-se o reforço do capital social da CGD em 500 milhões de euros. O aumento verificado, em 2003

face a 2002, nas transferências líquidas para o SEE, na ordem dos 703 milhões de euros, ficou a dever-se essencialmente à realização do capital inicial dos Hospitais SA.

O montante de indemnizações compensatórias atribuído às empresas públicas prestadoras de serviço público aumentou 7%, atingindo, em 2004, cerca de 318 milhões de euros, enquanto os dividendos recebidos das empresas que integram o SEE registaram um aumento de cerca de 67 milhões de euros.

Quadro 3.7.3. Transferências Líquidas para o SEE

(milhares de euros)

	2001	2002	2003	2004
Dividendos	290.880	466.840	382.100	449.085
Indemnizações Compensatórias	202.013	210.947	296.677	318.408
Dotações de Capital	669.726	398.124	930.303	828.922
Transferências Líquidas para o SEE	**580.859**	**142.321**	**844.880**	**698.245**

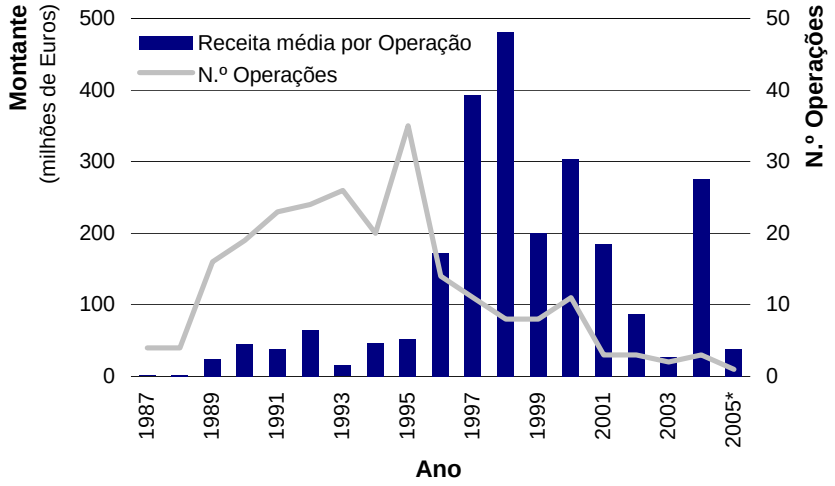
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública/Direcção-Geral do Tesouro.

Para 2005, verifica-se uma redução do montante global dos dividendos recebidos/a receber, incluindo, nomeadamente, os relativos à CGD. As dotações de capital irão ser determinadas em função das disponibilidades e da necessidade de concretização de investimentos já programados e imprescindíveis à prossecução da actividade de algumas empresas. As indemnizações compensatórias a atribuir ao SEE deverão atingir 339 milhões de euros.

3.7.4. Privatizações e Sector Empresarial do Estado

O Programa de Privatizações prosseguido desde 1989 caracterizou-se, nos últimos anos, por uma redução significativa do número de operações e do respectivo encaixe. Tal evolução foi sobretudo ditada pela conjuntura económica e pela situação específica do mercado de capitais, que entretanto tem vindo a recuperar das quedas de cotações verificadas a partir do ano 2000.

Gráfico 3.7.3. Evolução das Operações de Privatização



(*) Realizado até 30 de Setembro.

Neste sentido, o Programa de Estabilidade e Crescimento, apresentado pelo Governo, reserva para o programa de privatizações um papel importante na redução do peso do Estado na actividade económica, favorecendo, por um lado, o uso eficiente dos recursos e, por outro lado, a sustentabilidade das finanças públicas.

Em termos de definição de objectivos plurianuais, cuja fixação o Governo entende como uma parte fundamental de qualquer estratégia credível e coerente de recuperação das contas públicas, mantêm-se as previsões iniciais constantes do Programa de Estabilidade e Crescimento apresentado à Comissão Europeia e discutido no Parlamento.

Quadro 3.7.4. Estimativa de Receitas de Privatizações

(milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Valor	400	1.563	726	596	614
em % do PIB	*0,3%*	*1,1%*	*0,5%*	*0,4%*	*0,4%*

Volvidos 15 anos sobre a aprovação da Lei Quadro das Privatizações, verifica-se que os objectivos relacionados com o desenvolvimento do mercado de capitais e da participação dos cidadãos, bem como o reforço e modernização da capacidade empresarial nacional foram alcançados com assinalável sucesso. Todavia, apesar dos elevados encaixes anuais obtidos com a alienação de participações de capital, deve reconhecer-se que a redução do peso do Estado e da dívida pública na economia foram menos bem conseguidos.

Face à situação actual das Finanças Públicas, o Governo decidiu eleger os seguintes vectores de actuação em articulação com o Programa de Privatizações para a presente legislatura: a racionalização das participações directas e indirectas do Estado, a redução da dívida pública, a reestruturação de sectores ou de empresas, bem como o desenvolvimento de modelos contratuais nos domínios da concessão de serviços públicos e gestão de infra-estruturas, e o aprofundamento das Parcerias Público-Privadas em grandes projectos de investimento.

Trata-se de um programa de privatizações ambicioso, mas realizável, admitindo-se que algumas das questões ainda em aberto, envolvendo as planeadas operações de reforço da abertura do sector energético ao mercado, serão definitivamente ultrapassadas salvaguardando os interesses patrimoniais do Estado e a competitividade da economia nacional.

Considerando os diversos sectores de actividade e a composição do sector público empresarial em cada um deles, foram detectadas oportunidades e condições de privatização, entre outros, nos sectores da pasta e do papel, da energia, dos transportes e das comunicações.

No que se refere ao reequilíbrio da actividade das empresas públicas, este será atingido prioritariamente através da assumpção pelo Estado das suas responsabilidades ao nível do financiamento do serviço público por aquelas prestado, no quadro de uma contratualização plurianual com as empresas desse serviço, bem como de uma maior intervenção do Ministério das Finanças e da Administração Pública ao nível do seu acompanhamento.

Verificar-se-á igualmente uma acrescida intervenção do Ministério das Finanças e da Administração Pública promovendo a generalização de um modelo de gestão das empresas do SEE, assente em objectivos quantificados. Haverá também uma maior atenção à execução dos projectos de investimento, garantindo a sua inserção no Plano de Investimentos Prioritários definido pelo Governo e a disponibilização integral e atempada dos fundos públicos afectos aos projectos, cujo financiamento deve traduzir, com vantagens, o peso negocial e o efectivo risco de crédito das empresas inseridas no Sector Empresarial do Estado.

Por outro lado, alguns tipos de activos estratégicos actualmente geridos por empresas públicas, designadamente aqueles que constituem monopólios naturais, deverão ser mantidos

na esfera do domínio e propriedade pública, podendo a sua gestão ser negociada e atribuída contratualmente ao sector privado mediante o pagamento de uma renda anual e de um *fee* de entrada.

Quanto às Parcerias Público-Privadas que resultem de processos de privatização, o Governo reconhece a validade deste instrumento desde que utilizado de forma responsável e equilibrada. Não será, no entanto, admitido no futuro o recurso a estas parcerias com o simples objectivo de substituir o financiamento público por encargos futuros que incorporam um prémio de risco e a remuneração do capital investido pelo sector privado, nem tão pouco serão toleradas estruturas contratuais em que não se verifique uma efectiva transferência de risco de construção e exploração para o sector privado.

3.8. Hospitais-Empresa

O Programa do XVII Governo Constitucional identifica um conjunto de medidas tendentes a promover oportunidades para o aumento da efectividade e da eficiência dos Hospitais do Serviço Nacional de Saúde. De entre elas é possível destacar:

- o processo de melhoria da gestão dos recursos hospitalares nas Áreas Metropolitanas, com a reorganização produzida sobre os Hospitais Egas Moniz, Santa Cruz e S. Francisco Xavier ou a empresarialização em curso dos Hospitais de S. João e de Santa Maria;
- o incentivo aos Hospitais de Dia e ao apoio domiciliário; e
- a promoção de processos de melhoria dos mecanismos de gestão efectiva dos Hospitais através do aprofundamento do processo de empresarialização. É neste contexto que se enquadra o projecto de transformação das 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos em Entidades Públicas Empresariais.

A empresarialização obriga à contratualização da relação entre os Hospitais e o Serviço Nacional de Saúde (SNS), através de um contrato-programa e de um plano estratégico, respectivamente.

Os planos estratégicos deverão explicitar os princípios orientadores das actuações das respectivas administrações. Constituirão o compromisso de cada Hospital na convergência para melhores padrões de eficiência na prestação de cuidados clínicos, de qualidade de atendimento e de equilíbrio financeiro. Estes padrões foram determinados de forma objectiva, considerando a eficiência média do grupo dos mais eficientes, em cada vertente, deste conjunto de Hospitais.

A contratualização das relações entre os Hospitais e o SNS através de um contrato-programa permite substituir a lógica da cobertura dos custos, independentemente da quantidade e qualidade dos serviços, pelo pagamento dos serviços efectivamente prestados, tendo em conta a complexidade técnica da prestação. Esta contratualização tomou como referência um conjunto de preços para os actos médicos que foram considerados como medida da prestação de serviços pelos Hospitais e, para cada vertente, os custos das melhores unidades da rede. Este sistema de preços deverá ser comum a todos as entidades com quem o SNS contratualize a prestação de serviços clínicos.

O contrato tem dois objectivos bem definidos: (i) permitir ao Hospital programar a sua actividade com base num quadro plurianual, tão estável quanto possível, tendo em consideração os previsíveis meios financeiros de que disporá; (ii) permitir uma melhor gestão orçamental ao SNS, determinando a quantidade de serviços clínicos que disponibilizará aos utentes e programando antecipadamente a despesa a efectuar. Esta programação deverá assumir uma grande importância para os decisores políticos, uma vez que permitirá explicitar o valor das escolhas orçamentais e melhorar a transparência orçamental.

Dadas as diferentes situações de partida, designadamente no que respeita à flexibilidade dos recursos humanos e físicos, admitiu-se que, nalguns casos, teria que existir um período de convergência de 4 a 6 anos, onde, para além do pagamento pelos serviços prestados, haveria lugar a um pagamento adicional, em função do factor de convergência, que tenderá para zero no período de convergência e que dependerá das acções acordadas em plano estratégico. Evitam-se, assim, constrangimentos financeiros iniciais que determinariam o insucesso do projecto e possibilita-se o período indispensável para uma transição ajustada e contratada, caso a caso, entre as Administrações dos Hospitais e o Estado.

A consideração dos Hospitais Empresa fora do sector das Administrações Públicas tem um impacto imediato na composição e particularmente nos anos futuros, por via dos ganhos de eficiência, na redução da despesa pública. A estrutura de despesa altera-se, passando o pagamento dos actos médicos pelo SNS a ser contabilizado na óptica das contas públicas, como aquisição de serviços e na óptica das contas nacionais, como transferências sociais em espécie para as famílias. No entanto, de acordo com os procedimentos da contabilidade nacional, a consideração das entradas de capital nos Hospitais Empresa como activos financeiros e não como transferências de capital depende crucialmente da manutenção do seu equilíbrio económico-financeiro.

A expansão da rede dos Hospitais Empresa deverá prosseguir em 2006 tendo em consideração os princípios de eficiência das unidades hospitalares do SNS através de uma filosofia de gestão empresarial mais adequada. Para as unidades de pequena dimensão, a transformação deverá, preferencialmente, realizar-se através da incorporação em unidades já transformadas.

Em segundo lugar, os Hospitais Empresa que venham a incorporar novas unidades têm que pertencer ao grupo dos hospitais mais eficientes e estar em situação de equilíbrio financeiro.

Por último, o programa estratégico do hospital deverá mostrar que a incorporação acrescenta valor.

Adicionalmente deverá ser vincado o carácter público de todas as unidades hospitalares transformadas estabelecendo como paradigma a figura de Entidade Pública Empresarial.

3.9. Parcerias Público-Privadas

3.9.1. Enquadramento e encargos plurianuais das Parcerias Público-Privadas

As Parcerias Público-Privadas (PPP) têm actualmente significativo papel no desenvolvimento de infra-estruturas (nomeadamente rodovias e ferrovias) e na criação ou substituição de estabelecimentos hospitalares e respectiva gestão.

As PPP não podem ser utilizadas com o mero objectivo de obter financiamento num contexto de restrições orçamentais, mas como uma forma de prosseguir políticas públicas, de utilidade social prioritária, beneficiando dos aspectos concorrenciais e competitivos, da inovação e da eficiência na gestão, que podem ser obtidos através da colaboração com a iniciativa privada.

Ao desenvolvimento das parcerias associa-se uma mudança no papel do Estado, no que se refere à disponibilização de serviços à população, passando de operador a organizador, regulador e agente eficaz de controlo.

Para as PPP serem instrumentais para aumento da qualidade e eficiência dos serviços públicos, é necessário:

- apreciar, em cada caso, se a opção pelo modelo de Parceria é adequada e também economicamente mais vantajosa em alternativa à realização dos projectos directamente pelo sector público;
- dotar a Administração Pública das competências e estruturas necessárias à gestão e controlo dos contratos de parcerias celebrados com operadores privados.

O esforço contínuo de obtenção de maior eficiência na contratação de Parcerias Público Privadas implica a simplificação e normalização dos documentos e procedimentos contratuais, assim como a adopção de esquemas de financiamento que permitam a redução dos custos financeiros.

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) e o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril, ao exigirem o cumprimento de condicionalismos orçamentais, de acompanhamento e controlo das parcerias e da existência de um comparador público, consubstanciam, sem prejuízo da introdução na legislação dos aperfeiçoamentos de detalhe que a experiência releve necessários, o enquadramento legislativo-base para que possam ser satisfeitas as necessidades apontadas.

Mais recentemente, a Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto (Terceira alteração à Lei n.º 91/2001), veio reforçar a componente plurianual do Orçamento do Estado, nomeadamente no que se refere à apreciação da equidade intergeracional (art.º 10.º da Lei n.º 91/2001, republicada pela Lei n.º 48/2004).

Embora se trate de valores susceptíveis de ajustamento, o Orçamento do Estado para 2006 contém, de uma forma clara os elementos referentes a PPP contratadas.

Estão em curso de contratação novas parcerias, nomeadamente no sector rodoviário e da saúde. No sector rodoviário, decorre a avaliação das propostas das futuras concessões, da Grande Lisboa e do Douro Litoral, com portagem, e que se pressupõe não implicarem custos para o Estado. No sector da saúde, encontram-se em fase de concurso os hospitais de Loures, Cascais, Braga e Vila Franca de Xira, bem como o Centro de Medicina Física e Reabilitação (CMFR) em São Braz de Alportel e um Centro de Atendimento da Saúde. Haverá ainda lugar a Parcerias Público Privada no âmbito do Programa de Investimentos em infra-estruturas Prioritárias.

O quadro apresentado, em seguida, permite detalhar os encargos futuros assumidos pelo Estado, por grandes sectores.

Quadro 3.9.1. Encargos previstos com as principais Parcerias Público Privadas já contratadas(1)

(milhões de euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Concessões rodoviárias com portagens reais	67,3	61,8	61,8	20,7	20,7	18,5	11,6	11,6
Concessões rodoviárias com portagens virtuais *	278,5	698,7	709,4	709,2	720,7	739,7	693,0	697,4
Concessões rodoviárias	345,8	760,5	771,2	729,8	741,3	758,1	704,6	709,0
Concessões ferroviárias**	64,2	19,2	11,1	10,5	9,2			
Saúde	10,5	124,7	207,3	227,3	401,9	437,6	455,5	470,1
TOTAL	**420,6**	**904,3**	**989,5**	**967,6**	**1152,5**	**1195,7**	**1160,1**	**1179,1**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Concessões rodoviárias com portagens reais	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6	11,6		
Concessões rodoviárias com portagens virtuais *	708,2	710,3	702,7	715,5	692,0	700,3	697,7	694,8
Concessões rodoviárias	719,7	721,8	714,3	727,1	703,6	711,9	697,7	694,8
Concessões ferroviárias**								
Saúde	486,2	507,6	530,7	355,3	236,9	211,6	51,7	51,7
TOTAL	**1205,9**	**1229,5**	**1244,9**	**1082,4**	**940,5**	**923,4**	**749,4**	**746,5**

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Concessões rodoviárias com portagens reais								
Concessões rodoviárias com portagens virtuais *	692,1	689,7	625,4	610,0	485,3	406,5	398,0	347,5
Concessões rodoviárias	692,1	689,7	625,4	610,0	485,3	406,5	398,0	347,5
Concessões ferroviárias**								
Saúde	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7
TOTAL	**743,8**	**741,4**	**677,1**	**661,7**	**537,0**	**458,2**	**449,7**	**399,2**

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
Concessões rodoviárias com portagens reais								
Concessões rodoviárias com portagens virtuais *	195,0	97,7						
Concessões rodoviárias	195,0	97,7						
Concessões ferroviárias**								
Saúde	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7
TOTAL	**246,7**	**149,4**	**51,7**	**51,7**	**51,7**	**51,7**	**51,7**	**51,7**

(1) Não inclui custos adicionais, nomeadamente, por modificação unilateral do contrato, atrasos nas expropriações e atrasos nas aprovações ambientais.

* Considerou-se IVA a 21%; ** Inclui o MST.

3.9.2. Parcerias Público-Privadas no sector da Saúde

As Parcerias Público-Privadas em curso no Sector da Saúde englobam projectos lançados e aprovados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de Agosto, e ao abrigo do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de Abril.

No âmbito do primeiro diploma foram aprovados e lançados dois concursos: o do Centro de Atendimento do SNS e o do CMFR do Sul, cujos despachos de aprovação e as datas-chave do processo concursal, bem como a fase em que se encontram actualmente, encontram-se descritos no quadro seguinte.

De notar que, embora os respectivos Contratos de Gestão ainda não estejam assinados, prevê-se que a sua adjudicação ocorra no final do corrente ano e no início do ano seguinte, respectivamente.

Quadro 3.9.2. Projectos de Parceria (ao abrigo do DL 185/2002, 20 Agosto)

Projectos de Parceria	Datas-Chave				Fase Concursal actual
	Despacho de Aprovação	Data previsível de celebração do Contrato	Data previsível do Visto do Tribunal Contas	Data previsível do início dos pagamentos	
Centro de Atendimento do SNS	Despacho MS n.º 10238/2004, de 4 Maio 2004 (DR n.º 122, de 25 Maio 2004)	Dezembro 2005	Até Fevereiro 2006	3º Trimestre 2006	Negociação
Centro de MFR do Sul	Despacho MS n.º 3567/2005, de 17 Janeiro 2005 (DR n.º 34, de 17 Fev. 2005)	Março 2006	Até Maio 2006	4º Trimestre 2006	Avaliação de propostas

Conforme consta do quadro seguinte, o contrato do Centro de Atendimento do SNS terá uma duração de quatro anos, sendo que o valor nominal orçamentado para a totalidade dos pagamentos a efectuar é de 50,149 milhões de euros. No que respeita ao contrato do Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul, terá uma duração de 7 anos, estando orçamentados pagamentos cujo valor nominal corresponde a 54,118 milhões de euros. Estes valores correspondem, como é explicado no ponto seguinte, ao Custo Público Comparável (em termos nominais) dos respectivos projectos.

Quadro 3.9.3. Perspectivas de Orçamentação dos Projectos PPP
(ao abrigo do DL 185/2002, 20 Agosto)

Programas/Projectos		**Valor Nominal (milhões de euros)**	**Peso nos projectos PPP na saúde**
Centro Atendimento	4 anos	50.149	0,9%
CMFR do Sul	7 anos	54.118	1,0%
Total		**104.267**	**1,9%**

No que diz respeito ao Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril, foram aprovados, conjuntamente com o Ministério das Finanças e da Administração Pública, e lançados quatro concursos – o do Novo Hospital de Loures, o do Novo Hospital de Cascais, o do Novo Hospital de Braga e o do Novo Hospital de Vila Franca de Xira –, cujos despachos de aprovação e as datas-chave do processo concursal, bem como a fase em que se encontram actualmente, encontram-se descritos no quadro seguinte.

Quadro 3.9.4. Projectos de Parceria (ao abrigo do DL 86/2003, 26 Abril)

Projectos de Parceria	Datas-Chave				Fase Concursal actual
	Despacho de Aprovação	Data previsível de celebração do Contrato	Data previsível do Visto do Tribunal Contas	Data previsível do início dos pagamentos	
Hospital de Loures	Despacho Conjunto MF e MS n.º 133 / 2004, de 2 Dezembro 2003 (DR n.º 59, de 10 Março 2004)	4º Trimestre 2007	1º Trimestre 2008	1º Trimestre 2009	Avaliação de propostas
Hospital de Cascais	Despacho Conjunto MF e MS n.º 554 / 2004, de 29 Julho 2004 (DR n.º 204, de 30 Agosto 2004)	1º Trimestre 2007	1º Trimestre 2007	2º Trimestre 2007	Avaliação de propostas
Hospital de Braga	Despacho Conjunto MF e MS n.º 54 / 2005, de 20 Dezembro 2004 (DR n.º 10, de 14 Janeiro 2005)	2º Trimestre 2007	3º Trimestre 2007	3º Trimestre 2007	Preparação e apresentação de propostas
Hospital de V.F. Xira	Despacho Conjunto MF e MS de 19 Setembro de 2005	4º Trimestre 2007	1º Trimestre 2008	2º Trimestre 2008	Aprovação da parceria

Estes contratos terão uma duração de 30 anos para a vertente infra-estrutural – ou seja, de construção, gestão e manutenção do edifício hospitalar – e de 10 anos para a vertente clínica – ou seja, a prestação de cuidados hospitalares –, correspondendo o valor dos pagamentos que se indicam no quadro seguinte ao tecto máximo de contratação. De notar que, com excepção de Loures, todos os hospitais têm um período curto entre a data de celebração do contrato e o início dos pagamentos. Tal resulta do facto destes hospitais serem de substituição, em que o operador privado assume a gestão do hospital actual enquanto decorre a construção do novo edifício.

Quadro 3.9.5. Perspectivas de Orçamentação dos Projectos PPP
(ao abrigo do DL 86/2003, 26 Abril)

		Valor Nominal	Peso nos projectos PPP na saúde
Hosp. de Loures	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	1.744.349	31,3%
Hosp. de Cascais	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	729.408	13,1%
Hosp. de Braga	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	2.040.813	36,6%
Hosp. de VFX	30 anos infraestrutura; 10 anos clínica	954.783	17,1%
Total		**5.469.353**	**98,1%**

Inscrição Orçamental Plurianual no Mapa XVI do Orçamento

A orçamentação plurianual estimada para cada um dos projectos corresponde às parcelas anuais nominais utilizadas no cálculo do tecto máximo de contratação, ou seja, tem em conta as projecções de actividade respeitantes a cada ano, bem como as remunerações correspondentes a pagar às diferentes entidades gestoras, assumindo um determinado nível de eficiência e de eficácia para o sector público. Desta forma, respeita-se o estipulado na Lei de Enquadramento Orçamental em relação à economia, eficácia e eficiência dos projectos em Parceria Público-Privada. Para além disso, esta orçamentação tem também em linha de conta o actual calendário esperado para os diferentes projectos.

Tendo em conta os pressupostos de pagamentos anuais, a orçamentação plurianual a inscrever no Orçamento de Estado para 2006 corresponde à indicada no quadro seguinte.

Quadro 3.9.6. Mapa XVI – Despesas Correspondentes a Programas – Ano Económico de 2006
(valores arredondados aos milhares de euros)

Programas/Projectos	Ministério Executor	Programação Financeira Plurianual				
		2006 Orçamento	2007	2008	Anos Seguintes	TOTAL
Centro Atendimento	SAÚDE	8.289	10.819	14.144	16.898	50.150
CMFR do Sul	SAÚDE	2.237	6.069	7.586	38.226	54.118
Sub-total		**10.526**	**16.888**	**21.730**	**55.124**	**104.268**
Hosp. de Loures	SAÚDE	0	0	0	1.744.349	1.744.349
Hosp. de Cascais	SAÚDE	0	41.940	43.808	643.660	729.408
Hosp. de Braga	SAÚDE	0	65.822	103.936	1.871.055	2.040.813
Hosp. de VFX	SAÚDE	0	0	37.827	916.956	954.783
Sub-total		**0**	**107.762**	**185.571**	**5.176.020**	**5.469.353**
P-013 Saúde	**SAÚDE**	**10.526**	**124.650**	**207.301**	**5.231.144**	**5.573.621**

As razões que justificam o recurso a Parcerias Público-Privadas face a um programa alternativo e a justificação da sua economia, eficiência e eficácia encontram-se devidamente detalhadas nos Estudos Estratégicos e Económico-Financeiros elaborados no âmbito da preparação e aprovação do lançamento de cada concurso.

4. POLÍTICAS E ORÇAMENTOS SECTORIAIS DO GOVERNO PARA 2006

4.1. Despesa Consolidada por Ministérios (Estado e Serviços e Fundos Autónomos)

Tendo como objectivo a concretização das grandes linhas de orientação da política económica, para elaboração do Orçamento do Estado para o ano de 2006, a despesa orçamentada pelos vários ministérios traduz as prioridades definidas, sendo de destacar o relevo dado às funções de soberania, designadamente, a Justiça, a Administração Interna e a Defesa Nacional.

Salienta-se a preocupação de prosseguir com as políticas de protecção social dos cidadãos, expressa no esforço financeiro dirigido para estas áreas da despesa pública, traduzida no volume de recursos afectos à Segurança Social e às Pensões e Reformas - Caixa Geral de Aposentações, cujo montante está inscrito no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Os investimentos do plano mantêm-se praticamente ao mesmo nível de 2005, apesar de se verificarem crescimentos importantes nos Ministérios da Administração Interna, do Trabalho e Solidariedade Social, da Justiça, da Cultura e da Educação, reflectindo as prioridades definidas pelo Governo.

No conjunto da despesa total consolidada, o subsector Estado, expurgado das transferências internas de cada ministério, representa 55%, enquanto que o subsector dos serviços e fundos autónomos, que continua a apresentar um aumento significativo da dependência financeira, relativamente ao Estado, atinge 45%,

De entre os ministérios destaca-se o peso do Ministério da Saúde e do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que pela sua missão específica tem impacte nos dois subsectores. No subsector Estado o esforço financeiro é direccionado para a Saúde, Educação e Trabalho e Solidariedade Social, enquanto que no subsector dos serviços e fundos autónomos o maior investimento financeiro está na Saúde, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e ainda Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

O quadro resumo da despesa consolidada do subsector Estado e do subsector dos serviços e fundos autónomos permite efectuar uma análise global dos recursos financeiros afectos à Administração Central.

Quadro 4.1.1. Despesa Total Consolidada - Despesa por Ministérios

(milhões de euros)

MINISTÉRIOS	Estado		SFA		Total	Estrutura
	Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Consolidado	%
Encargos Gerais do Estado	3.301,8	7,5	206,4	0,8	3.354,1	6,2
Administração Interna	1.474,4	3,3	82,4	0,3	1.556,8	2,9
Negócios Estrangeiros	335,7	0,8	12,7	0,1	348,4	0,6
Finanças e da Administração Pública	12.982,1	29,4	7.344,4	30,0	16.527,1	30,3
Defesa Nacional	1.909,0	4,3	171,1	0,7	2.077,5	3,8
Justiça	886,7	2,0	725,7	3,0	1.326,0	2,4
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (a)	310,0	0,7	406,7	1,7	599,2	1,1
Economia e Inovação	240,3	0,5	1.017,5	4,2	1.117,9	2,1
Agricultura, desenvolvimentp Rural e Pescas (b)	515,6	1,2	2.081,6	8,5	2.296,4	4,2
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	925,8	2,1	280,0	1,1	1.129,8	2,1
Trabalho e Solidariedade Social	5.650,7	12,8	1.221,4	5,0	6.851,7	12,6
Saúde	7.780,4	17,6	8.597,6	35,1	8.692,3	16,0
Educação	6.106,9	13,8	133,2	0,5	6.115,8	11,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.531,8	3,5	2.109,9	8,6	2.219,7	4,1
Cultura	189,7	0,4	105,1	0,4	260,6	0,5
Total	44.140,9	100,0	24.495,7	100,0	54.473,3	100,0

Nota: Não contém passivos financeiros, FRDP e dotação provisional.

a) - Inclui 7,1 milhões de euros, a favor do INH, inscritos no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, encontrando-se ainda, inscritos neste ministério, 55 milhões de euros para o incentivo ao arrendamento por jovens.

b) - Inclui, provenientes do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, 126 milhões de euros para o INGA.

A despesa total consolidada, por ministérios, consubstancia, por um lado, as opções do Governo e, por outro, o objectivo de acentuar uma forte contenção da despesa pública, baseada num maior rigor, transparência e racionalização dos recursos afectos aos ministérios.

4.2. Encargos Gerais do Estado

4.2.1. Políticas

Na sequência do definido no Programa do XVII Governo e nas Grandes Opções do Plano (GOP), e no quadro de um compromisso efectivo com uma estratégia consistente de modernização administrativa, estão previstas acções no âmbito dos serviços e organismos que integram a Presidência do Conselho de Ministros com vista à obtenção de soluções especificamente concebidas para conferir elevados níveis de rentabilidade e qualidade nas suas actividades e a concretização dos compromissos de contenção e redução da despesa pública.

Centro do Governo

As principais linhas de acção, definidas para 2006, nesta área têm como objectivo a concretização operativa de um Centro do Governo, entendido como um verdadeiro e próprio órgão avançado de estudo e apoio à decisão, com iniciativa e virado para o futuro, promovendo e prevenindo o que se sabe ou se crê venham a ser os desafios resultantes dos processos de mudança, e que se deverá traduzir, prioritariamente, nas seguintes linhas de actuação:

- proceder, na reorganização das funções do Estado, à valorização do Centro do Governo enquanto lugar privilegiado de prospecção, coordenação e avaliação das políticas do Governo;
- reforçar os modelos e as técnicas de gestão das pessoas, dos recursos físicos e financeiros e dos recursos intangíveis de modo a obter ganhos significativos de eficiência e produtividade;

- promover, com pilotagem no Centro do Governo, a adequação e compatibilização dos regimes gerais dos auxílios de Estado à regulamentação comunitária em matéria de política da concorrência, no que respeita nomeadamente à declaração de utilidade pública de determinadas entidades;
- acompanhar, apoiar e encaminhar situações de representação e cooperação que, de alguma forma tenham a ver com o centro do Governo, junto de organizações internacionais de que Portugal seja parte, no sentido da afirmação do País no exterior e do acolhimento interno da experiência e avaliação de resultados de políticas seguidas noutros Estados;
- reorganizar as atribuições e procedimentos da Administração em matéria de sistemas de informação, como meio de alavancagem e factor de desenvolvimento de uma sociedade do conhecimento transparente, célere e eficaz;
- constituir um circuito de comunicações desmaterializada dos Diplomas e do seu tratamento em Conselho de Ministros e Reuniões de Secretários de Estado;
- promover a circulação electrónica dos documentos oficiais desde a origem até à sua publicação em Diário da República, testando e desenvolvendo sistemas de chaves públicas e códigos que permitam tendencialmente reconhecer como válida a documentação oficial electrónica.

Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)

As principais linhas de acção da política de imigração e de inclusão do Governo são a promoção do acolhimento e integração, a desburocratização da relação do imigrante com o Estado, o ajustamento e flexibilização dos fluxos migratórios e a promoção da cidadania.

Para 2006 serão prioritárias as medidas de estabilização e consolidação da estrutura do ACIME e de apoio ao Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante, que já tem em funcionamento os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante de Lisboa e Porto, baseados numa parceria de várias instituições, organismos e serviços, orientados para uma resposta integrada, colocando o utente no centro da sua atenção.

Do mesmo modo, serão aperfeiçoados e simplificados os mecanismos de reconhecimento de habilitações e qualificações obtidas nos países de origem, e serão intensificados os programas de formação profissional e de ensino da língua portuguesa.

No quadro de um intenso combate à burocracia, serão exploradas sinergias que beneficiem a comunidade imigrante e os serviços intervenientes, para o que serão efectuados investimentos na infra-estrutura informática e de comunicações, que deverão representar uma mais-valia para os utentes.

Serão, ainda, realizados investimentos na rede de Centros Locais de Apoio ao Imigrante, que são o resultado de parcerias com associações não governamentais ou com autarquias. Trata-se de espaços descentralizados que visam ajudar a responder às questões que se colocam aos imigrantes e constituir-se como plataformas promotoras do acolhimento e integração dos imigrantes a nível local, com capacidade de interacção com estruturas locais.

Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM) e violência doméstica

As prioridades do Governo na concretização e promoção das políticas para a igualdade de género em toda a sociedade assentam nos princípios centrais da Plataforma de Acção de Pequim, a saber, a centralidade da política para a igualdade de género na estrutura da governação e a sua transversalidade em todas as outras políticas. Neste sentido, o Governo promoverá a implementação do II Plano Nacional para a Igualdade.

O Governo assume como compromissos emblemáticos para a promoção da igualdade de género a consideração do impacto de género nas iniciativas legislativas relevantes de

responsabilidade governamental, a promoção de uma educação para todas e para todos, o reforço da participação política das mulheres em todas as esferas de decisão, a promoção da igual valorização da maternidade e paternidade na família, no mercado de trabalho e face ao Estado, a promoção da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, o reconhecimento da diversidade das situações familiares e a expansão e consolidação de uma rede nacional de apoio às famílias, especialmente nas zonas de maior risco e exclusão social.

Na área do combate à violência doméstica, o Governo assume a consolidação de uma política de prevenção, consubstanciada na promoção de uma cultura para a cidadania e para a igualdade que difunda novos valores sociais que permitam combater as relações de dominação e promover a igualdade de género.

Do mesmo modo, as políticas de combate à violência doméstica integram as respostas originais a uma política sustentada de família, tomando em necessária consideração a relevância a conferir aos demais membros do agregado familiar, com especial destaque para as situações potencialmente mais vulneráveis, susceptíveis de afectar mais directamente crianças, idosos ou cidadãos portadores de deficiência.

Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

Os objectivos traçados para a acção do Centro de Gestão da Rede Informática CEGER em 2006 incidem, prioritariamente, nas seguintes áreas:

- criação e implementação da Entidade de Certificação Electrónica do Estado;
- implementação de um conjunto de técnicas e procedimentos com o objectivo de estabelecer os fundamentos técnicos e metodológicos de um sistema de certificação digital baseado em chave pública;
- garantia da autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em forma electrónica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transacções electrónicas seguras;
- disponibilização de uma estrutura de certificados digitais credenciada aos membros do Governo;
- criação de novas soluções de gestão documental, para uma circulação desmaterializada de processos entre os Gabinetes dos Membros do Governo e as entidades da Administração Pública da sua responsabilidade;
- criação de um Nó Central de Comunicações, em Lisboa, sobre as fibras ópticas da Rede Informática do Governo;
- difusão da utilização das tecnologias de comunicação de voz que utilizam as redes de dados como meio de transporte, vulgarmente conhecidas como VOIP (Voz sobre IP) e Telefonia IP.

Gabinete Nacional de Segurança (GNS)

Em 2006, a prossecução dos objectivos do Gabinete Nacional de Segurança traduzir-se-á, essencialmente, nas seguintes actividades:

- implementação de um sistema que assegure a confidencialidade e a inviolabilidade de matérias que respeitam à segurança das informações do Estado;
- intensificação das formas institucionais de segurança com o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), nomeadamente para efeitos de formação e articulação das soluções dirigidas à definição de elevados padrões de fiabilidade das comunicações electrónicas, segundo uma Estrutura Nacional de Segurança da Informação (ENSI);
- valorização e potenciação do sistema Segurança Electrónica da Informação (SEIF), sistema operacional concebido para processar e dar suporte a procedimentos de registo,

distribuição, transferência e destruição, em formato electrónico, de matéria classificada de diversas marcas, entre vários órgãos dispersos geograficamente.

Instituto Nacional de Estatística

Nos objectivos definidos para o Instituto Nacional de Estatística (INE), para 2006, prevê-se a adopção do Código de Conduta para as Estatísticas Europeias, elaborado pelo Comité do Programa Estatístico, com o objectivo de dar garantias de independência, integridade e responsabilização dos institutos europeus.

O enquadramento legal do Sistema Estatístico Nacional deverá ser adequado às realidades actuais, de forma a garantir os Princípios Fundamentais da Estatística Oficial, adoptados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas.

A nível interno do INE serão implementadas as seguintes linhas de acção:

- aumentar a produtividade, rentabilizando os recursos disponíveis e libertando meios para afectação a novas actividades;
- aumentar a integração e a racionalização dos recursos, promovendo processos para planear a afectação dos recursos às novas prioridades;
- aumentar a qualificação geral, através do lançamento de acções de formação profissional dos quadros já existentes e da admissão de alguns quadros qualificados, nomeadamente reforçando a capacidade de resposta na área da certificação das contas públicas;
- melhorar a adequação da actividade às necessidades da sociedade, quer através da criação de mecanismos de detecção das áreas em que a sociedade tem maior necessidade de produção de estatísticas, quer através da disponibilização da informação estatística em condições adequadas às necessidades dos vários utilizadores.

O processo de introdução de novas tecnologias para a recolha de dados – recolha de dados através da Internet e de entrevistas telefónicas, com gestão integrada das respostas – será continuado em 2006.

Será ainda prosseguida a política de orientação para o cliente (Estado, utilizadores qualificados, público e meios de comunicação) como uma das principais prioridades do INE para 2006.

Juventude

Na área da juventude as prioridades estabelecidas para o ano de 2006 são as seguintes:

- elaboração do Programa Nacional de Juventude;
- aposta nos projectos de voluntariado jovem, em particular no voluntariado para as florestas;
- promoção de Informação aos Jovens através do lançamento de novas lojas de informação aos jovens – Pontos Já, em parceria com os municípios;
- promoção da Mobilidade e a Ocupação dos Tempos Livres dos Jovens;
- estímulo e incentivo ao Associativismo Juvenil e Estudantil através da apresentação de uma nova Lei do Associativismo Jovem e respectiva regulamentação;
- reestruturação da orgânica do Instituto Português da Juventude (IPJ) e criação de uma Comissão Interministerial para a Juventude;
- revitalização do Conselho Consultivo da Juventude;

- promoção dos estilos de vida saudáveis através do desenvolvimento de programas específicos, da realização de campanhas junto dos jovens e da promoção dos gabinetes de apoio à sexualidade;
- lançamento de programas que conjuguem a integração social e a formação em tecnologias de informação, nomeadamente com jovens carenciados e hospitalizados;
- aposta na generalização das Tecnologias de Informação e Conhecimento em zonas de lazer e turismo. Lançamento de programas com maior componente de formação profissional. Aposta na prestação de serviços ao sector empresarial;
- realização de campanhas de divulgação da Rede Nacional de Turismo Juvenil no país e no estrangeiro. Alargamento da Rede das Pousadas de Juventude. Promoção da melhoria da qualidade das Pousadas de Juventude e promoção de uma maior interligação entre as pousadas da juventude, o IPJ e o Instituto do Desporto de Portugal (IDP);
- promoção e generalização do Cartão Jovem através da realização de campanhas de divulgação e da aposta no Cartão Jovem *Co-Branded*, em parceria com os municípios.

Desporto

Na área do desporto, para além da cooperação com as federações e o Comité Olímpico, no âmbito do apoio à Alta Competição e ao Projecto Pequim 2008, as prioridades estabelecidas para o ano de 2006 são as seguintes:

- iniciar o "Programa Nacional de Desporto para Todos";
- iniciar o "Programa Nacional de Voluntariado para o Desporto";
- iniciar o "Programa Nacional Integrado de Infra-estruturas Desportivas";
- iniciar a elaboração da "Carta Nacional do Turismo e Desporto";
- rever a Lei de Bases do Desporto e legislação complementar.

Comunicação Social

Em 2005 deu-se cumprimento às responsabilidades assumidas pelo Estado no quadro do contrato assinado com a RTP,SGPS, SA e ao Acordo de Reestruturação Financeira a ele associado, celebrados a 22 de Setembro de 2003. No final do primeiro semestre de 2005 a empresa apresentou um *cash-flow* operacional de 8 milhões de euros, o que representa uma variação homóloga de mais 49%.

De igual modo, e no que respeita à LUSA, SA, em 2005, foi dado cumprimento às responsabilidades contratualizadas em Julho de 2003. Em 2006, o Estado, enquanto accionista maioritário da LUSA, continuará a orientar a sua acção tendo em vista a consolidação organizacional e financeira da empresa.

Ainda em 2005, foram contemplados no OE Rectificativo os montantes destinados ao cumprimento das responsabilidades assumidas pela Governo da República em Agosto de 2004, através de Protocolo que permite o acesso aos canais generalistas dos cidadãos residentes na Região Autónoma da Madeira, e cujas verbas não estavam inscritas no Orçamento do Estado para 2005.

Com vista a ultrapassar a situação de desigualdade em que se encontravam os cidadãos residentes na Região Autónoma dos Açores, no que respeita ao acesso aos canais generalistas, foi celebrado idêntico Protocolo em 2005. As responsabilidades assumidas com os dois Protocolos estão inscritas no Capítulo 50 no Instituto da Comunicação Social (ICS).

Ainda em 2005, e no âmbito da Comunicação Social, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei relativa à criação da Entidade Reguladora para a Comunicação

Social (ERC), entidade com autonomia administrativa e financeira e cujo financiamento tem origem no Orçamento do Estado (Encargos Gerais do Estado – Assembleia da República), na parcial transferência de competências, e respectivo orçamento, do Instituto da Comunicação Social (ICS) para a nova Entidade Reguladora, e, ainda, receitas próprias.

A migração das responsabilidades fiscalizatórias do ICS para ERC fará com que o ano de 2006 corresponda a uma importante alteração orgânica daquele Instituto, o qual recentrará o essencial da sua intervenção, nomeadamente reforçando as competências técnicas de acompanhamento das matérias respeitantes à Comunicação Social, bem como à aplicação do sistema de incentivos do Estado à Comunicação Social (apoio económico-financeiro à Comunicação Social e porte pago).

Recorde-se, a este propósito, que no OE Rectificativo houve necessidade de inscrever cerca de 18 milhões de euros para fazer face a responsabilidades assumidas, e não inscritas no orçamento inicial, relativas aos anos de 2004 e 2005.

O orçamento do ICS para 2006 apresenta uma redução na despesa de 13% quando comparado com o OE de 2005.

4.2.2. Orçamento

O orçamento dos serviços dos Encargos Gerais do Estado (EGE) ascende a 3354,1 milhões de euros, o que representa 2,2% do PIB e 6,2% da despesa da Administração Central.

Este nível de despesa traduz uma redução de 56,5 milhões de euros em relação à estimativa de execução prevista para 2005 e reflecte-se quer na despesa de funcionamento quer nas despesas com os investimentos do plano.

Quadro 4.2.1. Despesa Total Consolidada - EGE

(milhoes de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação %
Subsector Estado	3.345,5	3.301,8	-1,3
Funcionamento normal	3.282,2	3.251,3	-0,9
Com cobertura em receitas gerais	3.268,1	3.233,9	-1,0
Funcionamento em sentido estrito	188,8	186,0	-1,5
Dotações específicas:	3.079,3	3.047,9	-1,0
Assembleia da República	94,1	80,0	-15,0
Porte Pago	18,2	15,0	-17,6
Transferências Administração Local	2.550,4	2.537,9	-0,5
Lei das Finanças Locais	2.487,9	2.487,9	0,0
Outras	62,5	50,0	-20,0
Transferências Regiões Autónomas	416,6	415,0	-0,4
Custos de insularidade	307,4	307,4	0,0
Fundo de Coesão	107,6	107,6	0,0
Outras (TV Cabo)	1,6	0,0	-100,0
Com cobertura em receitas consignadas	14,1	17,4	23,4
Investimentos do Plano	63,3	50,5	-20,2
Financiamento nacional	57,0	48,2	-15,4
Financiamento comunitário	6,3	2,3	-63,5
Subsector serviços e fundos autónomos	245,4	206,4	-15,9
Consolidação transferências entre subsectores	180,3	154,1	-14,5
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**3.410,6**	**3.354,1**	**-1,7**

Nas dotações específicas salientam-se as transferências para a Assembleia da República, para as administrações Local e Regional e o designado "porte pago".

Nos serviços dos Encargos Gerais do Estado merecem aqui destaque, pela sua natureza, os respeitantes à área da juventude e do desporto.

Neste contexto, o Instituto Português da Juventude (IPJ) entidade responsável pela implementação das políticas do Governo na área da juventude, dispõe de um orçamento de 28,1 milhões de euros, sendo 6,3 milhões de investimentos do plano. Como objectivos para 2006 destacam-se a promoção da participação social e cívica dos jovens, a mobilidade e a ocupação dos tempos livres dos jovens e estilos de vida saudáveis, entre outros.

Através do programa "Sociedade de Informação e Governo Electrónico", com 821 mil euros, pretende-se promover "uma sociedade de informação para todos" através da divulgação da ciência e tecnologia e dinamização de uma rede moderna de instituições de investigação e desenvolvimento assente no *site* juventude.

Pelo programa "Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil", com 5,5 milhões de euros, o IPJ visa os serviços e equipamentos para a juventude, através da recuperação de infra-estruturas das pousadas de juventude, apoios às associações de jovens, entre outros aspectos.

Na área do desporto o Instituto do Desporto de Portugal apresenta um orçamento de 61,7 milhões de euros, dos quais 15,3 milhões são de investimentos do plano. Dispõe de um conjunto de programas onde se destaca o "Desporto, Recreio e Apoio ao Associativismo Juvenil", desenvolvido através da aplicação de medidas no campo das actividades desportivas, desporto de alta competição e infra-estruturas desportivas e de recreio.

O programa "Construção, Remodelação e Apetrechamento das Instalações", com 600 mil euros, visa a modernização dos serviços por via da conservação e beneficiação dos bens e equipamentos.

Quadro 4.2.2. Serviços e Fundos Autónomos - EGE

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006/2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras Fontes	Total	
Presidência da República	14,6	15,0		0,1		15,1	3,4
Assembleia da República	94,1	80,0				80,0	-15,0
Serviço do Provedor de Justiça	5,6	5,1				5,1	-8,9
Instituto do Desporto de Portugal	84,4	26,9	0,2	34,0		61,1	-27,6
Tribunal de Contas - Cofres	9,9			5,8		5,8	-41,4
Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão	14,4	5,9	0,2	7,5		13,6	-5,6
Serviço de Informações Estratégicas de Defesa	8,2	10,4				10,4	26,8
Serviço de Informações de Segurança	14,2	15,3				15,3	7,7
TOTAL CONSOLIDADO	**245,4**	**158,6**	**0,4**	**47,4**	**0,0**	**206,4**	**-15,9**

Merece ainda referência o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC), com um orçamento de 13,6 milhões de euros, com verbas de investimentos de cerca de 1,3 milhões de euros.

O IGLC dispõe de um conjunto de projectos com vista à criação de espaços Internet, estudos e desenvolvimento de protótipos para a modernização administrativa, optimização de infra-estruturas e equipamentos e renovação do equipamento e optimização das tecnologias de informação.

O quadro seguinte mostra a despesa consolidada por agrupamentos económicos, onde sobressai o peso das transferências, correntes e de capital, destinadas em grande parte às autarquias e às regiões.

Quadro 4.2.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - EGE

(milhoes de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	**Serviços e fundos Autónomos**	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	95,8	54,6	150,4
Aquisição de Bens e Serviços	42,1	28,1	70,2
Juros e Outros Encargos	-	0,1	0,1
Transferências Correntes	1.752,7	110,5	1.719,7
das quais: transferências de SI para SFA	143,5	-	
Subsídios	15,1	-	15,1
Outras Despesas Correntes	-	1,6	1,6
Aquisição de Bens de Capital	7,5	6,5	14,0
Transferências de Capital	1.387,9	5,0	1.382,3
das quais: transferências de SI para SFA	10,6	-	
Activos Financeiros	0,7	-	0,7
Outras Despesas de Capital	-	-	-
TOTAL	**3.301,8**	**206,4**	**3.354,1**

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério em 154,1 milhões de euros.

Em 31 de Julho de 2005 existiam nos serviços, incluídos na rubrica dos Encargos Gerais do Estado, cerca de 4 254 efectivos.

4.3. Ministério da Administração Interna

4.3.1. Políticas

Segurança Interna

Na sequência do estabelecido no programa de Governo e nas Grandes Opções do Plano, dá-se prioridade aos grandes investimentos em tecnologias de informação e comunicação das forças e serviços de segurança. Prosseguem-se também opções de investimento iniciadas com o Orçamento Rectificativo de 2005 no domínio dos equipamentos de uso individual dos membros das FSS. O crescimento global do investimento é acompanhado de medidas que visam fazer descer a despesa corrente destes serviços ao mesmo tempo que se aumenta a respectiva eficiência. Destacam-se projectos como:

- execução do "Passaporte Electrónico Português", contendo dados biométricos, que permitam, em 2006, honrar os compromissos internacionais do Estado Português;
- implementação da 2ª fase do sistema de Informação de *Schengen*;
- aposta em meios móveis para utilização em qualquer ponto do território - programa "Polícia em Movimento";
- lançamento do processo de cooperação, partilha de serviços e gestão coordenada das redes informáticas dos serviços e forças de segurança, por forma a dar origem a uma Rede Nacional de Segurança Interna;
- modernização do sistema de vigilância costeira em articulação com o sistema VTS, de controle do tráfego marítimo;

- racionalização dos serviços administrativos das Forças de Segurança (FS), com adopção de unidades de serviços partilhados;
- intensificação do processo de simplificação, desmaterialização de processos, desburocratização e modernização tecnológica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- lançamento do processo de racionalização à escala nacional das instalações das forças e serviços sob tutela do Ministério da Administração Interna;
- concretização da reforma profunda dos serviços de saúde da PSP e da GNR;
- início de um programa plurianual de reequipamento com arma ligeira de 9mm para as Forças e Serviços de Segurança.

Segurança Rodoviária e Protecção Civil

Segurança e Prevenção Rodoviária

Prossegue-se uma política de investimento com o objectivo de redução da sinistralidade rodoviária e do número de vítimas em acidentes de viação, nomeadamente através de:

- estabelecimento de um novo relacionamento com as Autarquias Locais na execução de projectos que visem uma nova cultura rodoviária, nomeadamente, na conclusão da rede nacional de parques de manobras, na criação das escolas fixas de trânsito, na eliminação dos pontos negros;
- reforço do investimento em meios de fiscalização rodoviária.

Protecção Civil

O sistema de socorro e protecção civil regista o maior aumento da despesa, em termos relativos, nas áreas integradas no Ministério da Administração Interna (MAI), reflectindo as várias reformas de fundo já anunciadas neste sector, sobretudo a profunda reformulação do dispositivo de combate aos incêndios florestais. Assim, neste domínio, o Governo propõe-se, nomeadamente, desenvolver as seguintes medidas:

- conclusão da distribuição dos equipamentos terminais de telecomunicações de VHF em banda alta;
- tipificação dos Corpos de Bombeiros, definição do Regime Nacional de Formação do Sector da Protecção Civil e alteração ao Estatuto Social dos Bombeiros;
- qualificação e reforço do sistema de Comando nacional e desconcentrado do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil;
- revisão do regime de atribuição de subsídios dos Governos Civis para reforço dos meios à disposição do sistema de protecção civil e bombeiros;
- criação de um corpo profissional permanente de Protecção Civil e criação de um dispositivo permanente de meios aéreos de Protecção Civil.

Administração Local e Territorial. Habitação

Desconcentração e Descentralização Administrativa

- realização de uma auditoria à Orgânica dos Ministérios e à Estrutura da Administração Central do Estado para identificação das matérias a desconcentrar ou descentralizar;
- aprovação da Lei-Quadro sobre a reorganização da Administração desconcentrada do Estado;

- territorialização do QCA IV e participação dos Municípios na gestão de Programas Operacionais.

Administração Local

- reactivação do Processo de Transferência de Competências para os Municípios (alteração da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro);
- criação das Autarquias Metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- revisão do Regime das Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), Comunidade Urbanas (COMURB) e Comunidades Intermunicipais (CIM), criadas pelas Leis nºs. 10/2003 e 11/2003;
- aprovação da Nova Lei de Finanças Locais;
- aprovação da Nova Lei do Sector Empresarial Local;
- criação de um novo Regime de Cooperação Técnico-Financeira;
- criação de um Novo Regime de Criação, Fusão e Extinção de Autarquias Locais.

Arrendamento Urbano

- criação do Regime Jurídico de atribuição do Subsídio de Renda;
- criação do Regime do Património Urbano do Estado e dos Arrendamentos por Entidades Públicas, bem como do regime das rendas aplicável;
- criação do Regime de Intervenção das Sociedades Gestoras de Fundos de Investimento Imobiliário e dos Fundos de Investimento Imobiliário em Programas de renovação e requalificação urbana.

Modernização Administrativa

Simplificação Administrativa

- desenvolvimento do projecto "Cartão do Cidadão", tendo em vista a sua entrada em fase de projecto piloto até ao final de 2006. O novo cartão agregará e substituirá diversos cartões actualmente existentes, necessários à interacção com os serviços da Administração Pública;
- criação de um sistema de avaliação *ex ante* dos efeitos da legislação em diferentes perspectivas, tendo por finalidade evitar cargas burocráticas desnecessárias para os cidadãos e as empresas;
- agilização dos processos de licenciamento, identificando os factores de estrangulamento e criando os mecanismos adequados à sua superação.

Promoção da Qualidade nos Serviços Públicos

- desenvolvimento de um novo modelo de atendimento ao cidadão e às empresas, designadamente através de experiências piloto assentes na lógica de "balcão único" da Administração Pública;
- desenvolvimento de um sistema de gestão de qualidade nos serviços públicos baseado em indicadores de avaliação definidos a partir das expectativas do utente.

Reestruturação da Administração Central

- reestruturação dos serviços da Administração Central numa lógica de racionalização de estruturas e optimização da gestão, tendo em vista reduzir a despesa pública e melhorar

a relação do Estado com os cidadãos e as empresas. Assim será, designadamente, promovida:

- a redefinição da arquitectura institucional da Administração Central, através da fusão e eliminação de serviços;
- criação de serviços partilhados e desenvolvimento de modelos de gestão por projectos orientados para resultados;
- a adopção de modelos de gestão empresarial, sempre que permitam melhorar os resultados obtidos pela Administração.

4.3.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério da Administração Interna representa 2,9% da despesa da Administração Central e 1% do PIB, e corresponde às necessidades de prossecução das políticas de segurança interna e prevenção rodoviária.

O montante da despesa total consolidada prevista para 2006 evidencia uma variação negativa de 2,9% quando comparada com a estimativa de execução de 2005.

Quadro 4.3.1. Despesa Total Consolidada - MAI

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação %
SUBSECTOR ESTADO	1 521,1	1 474,4	-3,1
1. Funcionamento normal	1 482,4	1 413,4	-4,7
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	1 331,6	1 262,7	-5,2
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	150,8	150,7	-0,1
2. Investimentos do Plano	38,7	61,0	57,6
2.1. - Financiamento Nacional	37,7	58,6	55,4
2.2. - Financiamento Comunitário	1,0	2,4	140,0
Total do Subsector Estado			
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	81,4	82,4	1,2
Consolidação transferências entre subsectores	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1 602,5	1 556,8	-2,9

Quadro 4.3.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MAI

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006 /2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
Direcção-Geral de Viação	60,8			61,3		61,3	0,8
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	4,2			4,2		4,2	0,0
Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública	0,9			0,9		0,9	0,0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	15,5			16,0		16,0	3,2
TOTAL CONSOLIDADO	**81,4**			**82,4**		**82,4**	1,2

Para o ligeiro crescimento da despesa prevista para o conjunto dos serviços e fundos autónomos deste Ministério contribuem o acréscimo de despesas com o pessoal na Direcção-Geral de Viação decorrente de concursos lançados em 2004, bem como os empréstimos pessoais de curto prazo e as reparações nos edifícios pertencentes aos Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana.

Quadro 4.3.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MAI

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	1182,3	24,3	1206,6
das quais : Pensões e Reformas	35,0		35,0
Encargos com a Saúde	94,2		94,2
Aquisição de Bens e Serviços	155,7	31,0	186,7
Juros e Outros Encargos	0,0	0,7	0,7
Transferências Correntes	52,9	2,8	55,7
das quais: transferências de SI para SFA			-
transferências de SFA para SI			-
Subsídios	0,0	0,0	0
Outras Despesas Correntes	4,0	0,2	4,2
Aquisição de Bens de Capital	62,2	15,4	77,6
Transferências de Capital	17,3	0,1	17,4
das quais: transferências de SI para SFA			-
transferências de SFA para SI			-
Activos Financeiros	0,0	7,9	7,9
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0
TOTAL	1474,4	82,4	1556,8

A despesa consolidada total prevista para 2006 reflecte o esforço de contenção da despesa, para o qual assume especial relevância a aplicação do novo regime jurídico de assistência na doença às forças de segurança, sem prejudicar a eficácia e a modernização dos serviços do Ministério. É de realçar que, apesar da significativa redução da despesa global, há um forte crescimento dos investimentos do plano, nomeadamente, com os Meios Operacionais de Protecção Civil (11 milhões de euros) e os Meios Operacionais das Forças e Serviços de Segurança (5,5 milhões de euros), todos projectos integrados no “Programa 009 - Segurança e Protecção Civil”, e ainda os novos projectos da Rede Nacional de Segurança Interna (3,5 milhões de euros) e Sistema de Tecnologias de Comunicação e Informação das Forças e Serviços de Segurança (2,3 milhões de euros) integrados no “Programa 01 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico”.

O número de efectivos deste Ministério, em 31 de Julho de 2005, é de 52 730. Para o conjunto contribuem significativamente os organismos das forças e serviços de segurança com 26 983 unidades na Guarda Nacional Republicana e 22 012 unidades na Polícia de Segurança Pública.

4.4. Ministério dos Negócios Estrangeiros

4.4.1. Políticas

Toda a actuação na esfera social, económica e ambiental, será acompanhada do desafio de afirmação de Portugal na Europa e no Mundo, pelo desenvolvimento do triângulo estratégico da política externa, que articula a centralidade da opção europeia, a vocação atlântica e o compromisso com a lusofonia.

Assim, com o objectivo de valorizar o posicionamento externo de Portugal a estratégia a prosseguir traduz-se nas seguintes linhas de acção:

Participação activa nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais

- envolvimento na preparação da IV Cimeira União Europeia/América Latina e Central (UE/ALC);
- acompanhamento da avaliação da UE aos processos de integração subregionais com vista ao início de negociações de Acordos de Associação com a Comunidade Andina (CAN) e a América Central (AC);
- reforço da participação portuguesa nas Instituições e organismos da União Europeia e nas diversas instituições mundiais;
- reforço de parcerias económicas com África;
- coordenação da actuação dos organismos e serviços envolvidos na prossecução da acção externa do Estado.

Portugal na construção europeia

- participação activa na negociação das perspectivas financeiras para o período 2007-2013;
- acompanhamento do processo de ratificação do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, e desenvolvimento de acções com vista ao esclarecimento da opinião pública;
- acompanhamento dos novos processos de adesão;
- realização das acções estabelecidas no âmbito da Estratégia de Lisboa;
- participação activa na criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia;
- fortalecimento do relacionamento da UE com os seus novos vizinhos a Leste e com os tradicionais vizinhos a Sul;
- dinamização do diálogo UE/África e desenvolvimento de esforços conducentes à realização da Cimeira UE África;
- aprofundamento das relações com a América Latina e Ásia;
- prosseguimento das negociações de Acordos de Parceria Económica com os países da África, Caraíbas e Pacífico;
- acompanhamento do processo negocial na Organização Mundial do Comércio (OMC);
- reforço da participação portuguesa nas Instituições e organismos da União Europeia.

A internacionalização da economia portuguesa

- mobilizar a rede diplomática para apoio à internacionalização da economia nacional no estrangeiro, com o objectivo de:
  - contribuir para o aumento das exportações, do investimento directo estrangeiro de qualidade e do turismo;
  - privilegiar as pequenas e médias empresas no apoio à exportação;
  - potenciar a colaboração e coordenação dos intervenientes públicos e privados na promoção económica de Portugal no mundo;
- dinamizar a rede de serviços públicos sectoriais implicados no apoio à internacionalização das empresas portuguesas, tendo em vista a internacionalização da economia e a promoção de novas formas de interligação e cooperação entre os serviços competentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e do Ministério da Economia e Inovação (MEI), por via da co-localização das embaixadas, consulados e delegações do ICEP;
- criar condições no próprio MNE por forma a corresponder às exigências que resultam dos objectivos anteriores, visando:
  - reforçar a componente económica da acção diplomática ao nível dos serviços internos e externos do MNE;
  - fomentar a preparação e qualificação dos agentes diplomáticos para as questões relacionadas com a economia e o comércio internacional;
  - organizar e pilotar o funcionamento em rede dos processos relacionados com a diplomacia económica;
  - adoptar critérios de avaliação do grau de cumprimento das actividades planeadas, dos efeitos sentidos na internacionalização da economia portuguesas e da opinião das empresas sobre a qualidade do serviço prestado.

Responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional

- reforçar a participação de Portugal nas operações de manutenção de paz das Nações Unidas;
- assegurar a presença e efectiva participação nacional nas diversas iniciativas da NATO;
- actuar de forma consistente na área da não-proliferação das armas de destruição maciça;
- participar activamente na "*Proliferation Security Initiative*";
- apoiar medidas que, no âmbito da União Africana, potenciem o desenvolvimento dos países africanos e criem mecanismos de diálogo e de prevenção e resolução de conflitos.

Relançamento da política de cooperação

- participar na discussão internacional sobre a Cooperação no contexto dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
- participar no debate europeu sobre as políticas de desenvolvimento;
- apoiar organizações regionais por forma a criar acções e mecanismos de capacitação do Estado de Direito e de democratização em países em desenvolvimento;
- definir e executar, um conjunto de políticas subsidiárias da Estratégia de Cooperação;
- criar um grupo técnico interministerial para estudo e participação das novas fontes de financiamento para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD);

- criar mecanismos de classificação estatística da APD por forma a avaliar o impacto da mesma no cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
- articular na cooperação nacional com a internacionalização das empresas portuguesas, através da criação e desenvolvimento de uma instituição financeira para apoio ao desenvolvimento;
- criar um fórum de diálogo com a sociedade civil portuguesa;
- definir Programas Indicativos de Cooperação para 2007-2009 de Angola, Moçambique e Timor Leste;
- executar os Planos Anuais de Cooperação (PAC) para 2006 para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor Leste;
- acompanhar a avaliação da cooperação portuguesa pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD).

Política cultural externa

- dinamizar a imagem do Instituto Camões, através de acções de marketing para promoção dos seus serviços;
- ao nível da divulgação da língua portuguesa dar-se-á prioridade à colocação estratégica de leitores e formadores, abertura de novos leitorados, formação de formadores, edição de livros *on-line* e ampliação da oferta de conteúdos e serviços na Rede;
- ao nível da acção cultural será dada prioridade a:
  - criação de sinergias inter PALOP e inter-institucionais;
  - definição de uma filosofia relativamente ao património Luso construído no Mundo;
  - integração de Rotas Culturais Internacionais;
  - itinerância geopolítica de pacotes criados pela sede;
  - participação em eventos internacionais, com grande projecção;
  - edições que privilegiem dicionários, traduções, edições bilingues e o desenvolvimento de uma Biblioteca Básica;
  - redefinição da rede de Centros Culturais Portugueses;
  - utilização dos Centros de Língua Portuguesa como pólos de divulgação cultural.

Valorização das Comunidades Portuguesas

- recorrer às tecnologias de informação e de comunicação que viabilizam o ensino acompanhado à distância;
- encarar a actividade empresarial desenvolvida no seio das Comunidades Portuguesas numa perspectiva estratégica de parcerias com o sistema empresarial português;
- fomentar uma ligação estruturada com os eleitos, cientistas, artistas, empresários e demais personalidades relevantes das nossas comunidades;
- integrar a rede do associativismo das comunidades nas acções de divulgação e promoção cultural do nosso país;
- institucionalizar o "Gabinete de Emergência";
- assegurar as condições de operacionalidade e de representatividade para o Conselho das Comunidades Portuguesas.

4.4.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério dos Negócios Estrangeiros representa 0,6% do total da despesa da Administração Central e 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB).

Quadro 4.4.1. Despesa Total Consolidada - MNE

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação %
SUBSECTOR ESTADO	**337,9**	**335,7**	**-0,7**
1. Funcionamento normal	324,7	321,0	-1,1
1.1 .- Com cobertura em receitas gerais	322,8	319,1	-1,1
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	1,9	1,9	0,0
2. Investimentos do Plano	13,2	14,7	11,4
2.1. - Financiamento nacional	12,6	14,0	11,1
2.2. - Financiamento comunitário	0,6	0,7	16,7
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**24,0**	**12,7**	**-47,1**
Consolidação de transferências entre subsectores	0,0	0,0	0,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**361,9**	**348,4**	**-3,7**

A despesa consolidada apresenta uma redução de 3,7%, no seguimento das linhas de orientação definidas pelo Governo no sentido da contenção das despesas públicas.

Contudo, nos Investimentos do Plano verifica-se um aumento de 11,4%, em parte devido a um ligeiro aumento do financiamento comunitário, acompanhado pelo crescimento do financiamento nacional.

Dos objectivos do Ministério salientam-se as acções de divulgação da língua e cultura portuguesas, a participação activa nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais e na construção europeia, a internacionalização da economia portuguesa e valorização das comunidades portuguesas e o relançamento da política de cooperação e manutenção da paz e da segurança internacional.

Para prosseguimento daqueles objectivos, a despesa do orçamento de funcionamento do MNE está afecta aos seguintes programas:

Programa 04 – Acção Externa do Estado, com 229,9 milhões de euros (71,6%) onde se destaca:

- 10,2 milhões de euros orçamentados na medida 2 – difusão da língua e cultura portuguesas no mundo e intercâmbio cultural, tendo como prioridades a divulgação da língua e da cultura portuguesas, nomeadamente através do apoio aos estudantes e Instituições Superiores no estrangeiro na área da língua e cultura portuguesas, formação de professores nos países de língua portuguesa, dinamização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Timor-Leste;
- 219,7 milhões de euros na medida 3 – Gestão e Administração das Relações Externas do Estado, dos quais 16,8 milhões de euros em transferências correntes – resto do mundo, são referentes a quotas e outras contribuições para organizações internacionais tendo como objectivo a participação activa de Portugal nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais, 5,8 milhões visam a participação na construção europeia e 3,8 milhões de euros para acções de valorização das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo.

Programa 05 – Cooperação, programa transversal, coordenado pelo MNE, através do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, sendo este organismo o principal executor da Medida 1 – Cooperação para o Desenvolvimento com 91,1 milhões de euros (28,4%) a serem executados por este Ministério, onde se salienta:

- 39,0 milhões de euros na actividade "Cooperação Internacional", tendo como objectivos principais as acções de cooperação com os países Africanos de Expressão Portuguesa e Timor-Leste, nos domínios da educação, do desenvolvimento social e da capacidade institucional; 1,0 milhões de euros na actividade "Assistência Humanitária" e 38,2 milhões de euros em transferências correntes – resto do mundo, destinados a quotas e outras contribuições para organizações internacionais no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

As despesas do Cap. 50, no montante de 14,7 milhões de euros, dos quais 4,8 milhões de euros visam o apoio a diversos projectos na área da cooperação. Os restantes destinam-se, essencialmente, a dar continuidade à modernização dos serviços e dos sistemas de informação e comunicação, tais como a Arquitectura Global de Sistemas de Informação do MNE, Portal das Comunidades Portuguesas, Ensino à Distância, Digitalização e Fundos Documentais para Investigação e Divulgação. Prevê-se também a instalação, apetrechamento e remodelação de Centros Culturais, e ainda, a aquisição e construção de instalações no estrangeiro, nomeadamente do Consulado Geral de Paris, Chancelaria em Washington, Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) e à remodelação e apetrechamento das instalações do Palácio das Necessidades.

Quadro 4.4.2. Serviços e Fundos Autónomos - MNE

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	**2006 Orçamento** Receitas próprias	**Variação 2006/2005 %**
Fundo para as Relações Internacionais	24,0	12,7	-47,1

No Fundo para as Relações Internacionais, a dotação orçamentada é igual à dotação inicial do ano de 2005, devendo-se a variação negativa à integração de 11,3 milhões de euros, referentes ao saldo da gerência de 2004, no Orçamento de 2005.

Este organismo, no âmbito das suas atribuições, prevê continuar a desenvolver acções de modernização e reapetrechamento das Missões, Embaixadas e Consulados, tendo previstos para estas acções 4,2 milhões de euros. Prevê ainda 3,9 milhões de euros para a concessão de bolsas de estudo e outras contribuições e subsídios a entidades nacionais e estrangeiras, que promovam a divulgação da língua e cultura portuguesas e para o desenvolvimento de acções de natureza social, comercial e cultural, destinadas às comunidades portuguesas, nas diversas vertentes da Política Externa Portuguesa.

Quadro 4.4.3. Despesa Total Consolidada segundo a Classificação Económica - MNE

(milhões de euros)

	Serviços Integrados	**Serviços e Fundos Autónomos**	**Despesa Consolidada**
Despesa com Pessoal	170,9	1,4	172,3
Aquisição de Bens e Serviços	36,9	3,3	40,2
Juros e Outros Encargos	0,8		0,8
Transferências Correntes	67,1	3,5	70,6
Subsídios	5,6		5,6
Outras Despesas Correntes	38,4	1,3	39,7
Aquisição de Bens de Capital	8,0	3,1	11,1
Transferências de Capital	8,0		8,0
Outras Despesas de Capital		0,1	0,1
TOTAL	**335,7**	**12,7**	**348,4**

Numa análise desagregada por natureza económica, da despesa consolidada, salienta-se o peso dos encargos com pessoal que representam cerca de 49,5% do orçamento global do Ministério, onde se incluem também os encargos com os agentes da cooperação.

Destaca-se ainda no Subsector Estado, no agrupamento "Transferências Correntes", 67,1 milhões de euros, dos quais 55 milhões de euros referem-se a quotas e outras contribuições para organizações internacionais.

Dos 3813 efectivos, de que o Ministério dispunha em Julho de 2005, 1829 respeitam ao pessoal dos Serviços Externos e Centros Culturais no Estrangeiro e 259 são agentes da cooperação.

4.5. Ministério das Finanças e da Administração Pública

4.5.1. Políticas

A política de reformas da Administração Pública estará estreitamente articulada com a estratégia de consolidação orçamental a prosseguir pelo Governo, mas visará fundamentalmente permitir que a Administração Pública portuguesa se prepare para um novo período marcado por:

- diminuição da sua dimensão estrutural, criando condições para menos burocracia e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, empresas e comunidades;
- reordenamento dos serviços desconcentrados de nível regional e concentração dos de nível local, com soluções de balcão único, reduzindo custos e aumentando a capacidade e qualidade do serviço prestado e reforço da descentralização de funções;
- aproximação dos regimes de prestação de trabalho da Administração Pública a regimes gerais, criando condições para a existência, no futuro, de maiores fluxos entre sector público administrativo e sector privado;
- reforço das condições de mobilidade no interior da Administração;
- afirmação da cultura de gestão por objectivos, da obtenção de resultados, da avaliação e de reconhecimento do mérito;
- criação de condições para o aumento da qualificação dos recursos humanos.

Nesse sentido, a acção do Governo desenvolver-se-á fundamentalmente nos seguintes domínios:

- reestruturação da Administração Central do Estado em cumprimento da RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto;
- revisão do sistema de carreiras e de remunerações, em cumprimento da RCM n.º 109/2005, de 30 de Junho;
- revisão do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários públicos;
- concepção de um sistema de avaliação de serviços;
- desenvolvimento de um sistema integrado de protecção social na Administração Pública;
- reforço das condições de controlo de admissões de pessoal nas Administrações Públicas;
- desenvolvimento da formação profissional especialmente a relacionada com os dirigentes, quadros superiores e intermédios, e de apoio à mobilidade, nomeadamente com base nos recursos disponibilizados pelo Programa Operacional da Administração Pública (POAP);
- abertura da formação de dirigentes da Administração Pública a instituições de ensino superior;

- concretização de um programa de estágios na Administração Pública para jovens licenciados, no quadro do POAP, visando apoiar a sua integração no mundo do trabalho;
- revisão do regime de afectação e desvinculação dos quadros de supranumerários.

A par das medidas estruturais de organização administrativa e das relativas aos recursos humanos, a política de reformas da Administração Pública desenvolver-se-á igualmente nos domínios da modernização e simplificação administrativa e de desenvolvimento da Administração Electrónica que serão mais longamente expostos noutros capítulos do presente relatório.

4.5.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) – excluindo passivos financeiros no montante de 43 605,7 milhões de euros, Fundo de Regularização da Dívida Pública com 1600 milhões de euros e a dotação provisional com 424,5 milhões de euros –, ascende a 16 527,1 milhões de euros.

A despesa exclusivamente de funcionamento do Ministério com 467,4 milhões de euros, representa 0,9% do total da Administração Central e 0,3% do PIB.

Quadro 4.5.1. Despesa Total Consolidada - MFAP

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação %
SUBSECTOR ESTADO	12845,4	12982,1	1,1
1. Funcionamento normal	12770,8	12919,0	1,2
1.1 - Com cobertura em receitas gerais	12346,0	12123,6	-1,8
da qual:			
Dotações específicas			
Serviços de Protecção Social	620,6	782,2	26,0
Pensões e Reformas	3443,9	3267,7	-5,1
Encargos Correntes da Dívida	4046,9	4400,0	8,7
Despesas Excepcionais	2475,7	1864,7	-24,7
Contribuição Financeira p/ a União Europeia	1277,3	1341,6	5,0
Funcionamento	481,6	467,4	-2,9
1.2 - Com cobertura em receitas consignadas	424,8	795,4	87,2
2. Investimentos do Plano	74,6	63,1	-15,4
2.1 - Financiamento Nacional	31,7	33,1	4,4
2.2 - Financiamento Comunitário	42,9	30,0	-30,1
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	6831,1	7344,4	7,5
Consolidação transferências entre subsectores	3605,5	3799,4	5,4
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	16071,0	16527,1	2,8

A despesa consolidada do Ministério das Finanças e da Administração Pública, para 2006, apresenta em funcionamento uma diminuição de 2,9%, devido sobretudo ao rigor exigido para o exercício económico de 2006.

As dotações específicas deste Ministério assumem particular relevo, destacando-se o pagamento do serviço da dívida, das reformas dos funcionários públicos e da Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, os recursos próprios comunitários e ainda um conjunto de despesas consideradas excepcionais que se encontram inscritas no capítulo 60.

Refira-se a integração da Protecção na Saúde dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, no Programa "Protecção na Saúde aos Funcionários Civis do Estado, Militares das Forças Armadas e Forças de Segurança", através da Medida Protecção na Saúde aos Funcionários e Agentes da Administração Pública, orçamentada em 841,2 milhões de euros.

No Programa Cooperação salienta-se a Medida "Cooperação para o Desenvolvimento" para a qual contribuem as despesas de Cooperação a cargo da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais com o montante de 121,1 milhões de euros, tendo em vista nomeadamente o desenvolvimento dos países africanos lusófonos e de Timor Leste, através de acções de assistência técnica na área das finanças públicas. Neste mesmo Programa e Medida, está incluído, no Instituto Nacional de Administração, o montante de 0,3 milhões de euros, com o objectivo de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários e Consolidação das Capacidades da Administração Pública dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Nas receitas consignadas também importa destacar o montante de 450 milhões de euros para a Caixa Geral de Aposentações proveniente da consignação de 2% do IVA, que comparativamente com os 125 milhões de euros registados em 2005, representam um crescimento de 87,2%.

Nos Investimentos do Plano salienta-se a inscrição no Programa Modernização e Qualificação da Administração Pública com o montante de 32,8 milhões de euros com relevância para a Secretaria-Geral do Ministério com 32,6 milhões de euros distribuídos pelas medidas, "Modernização dos Sistemas e Procedimentos", "Qualificação dos Serviços Públicos", "Qualificação e Valorização dos Recursos Humanos" e "Assistência Técnica". No âmbito do Programa "Sociedade da Informação e Governo Electrónico" releva-se o montante de 18,5 milhões de euros, inscrito na Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira e 5,7 milhões de euros no Instituto de Informática.

Quadro 4.5.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento – MFAP

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006/2005 %
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	Total	
Caixa Geral de Aposentações	6485,2	3267,7	0,0	2942,1	686,7	6896,5	6,3
Fundo de Estabilização Aduaneiro	11,6	0,0	0,0	12,5		12,5	7,8
Fundo de Estabilização Tributário	73,8	0,0	0,0	111,7		111,7	51,4
Instituto de Gestão do Crédito Público	4,9	0,0	0,0	4,9		4,9	0,0
Instituto de Seguros de Portugal	87,8	0,0	0,0	115,7		115,7	31,8
Fundo de Acidentes de Trabalho	37,2	0,0	0,0	59,2		59,2	59,1
Com. Mercado de Valores Mobiliários	130,6	0,0	0,0	143,9		143,9	10,2
TOTAL CONSOLIDADO	**6831,1**	**3267,7**	**0,0**	**3390,0**	**686,7**	**7344,4**	**7,5**

Este subsector apresenta um crescimento de 7,5% devido sobretudo ao Fundo de Estabilização Tributário cujo acréscimo resulta essencialmente de aplicações financeiras, o Instituto de Seguros de Portugal que para além do acréscimo de activos tem também um aumento significativo nas transferências correntes resultante da previsão da ocorrência de sinistros de viação com viaturas sem seguro obrigatório. No Fundo de Acidentes de Trabalho o aumento deve-se também a transferências, mas destinadas ao pagamento de indemnizações de acidentes de trabalho sob a forma de pensões e remições de pensões.

De destacar ainda, neste subsector, pelo montante significativo que assume, a Caixa Geral de Aposentações com 6896,5 milhões de euros.

Quadro 4.5.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica – MFAP

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	4414,4	32,1	1374,1
das quais: Pessoal	510,6		
Encargos com a saúde	831,4		
Comparticipação do OE para CGA	3072,4		
Aquisição de Bens e Serviços	139,5	43,8	183,3
Juros e Outros Encargos	4400,1	0,1	4400,2
Transferências Correntes	2387,3	6915,4	8575,7
das quais: transferências União Europeia	1488,0		
transferências de SI para SFA	645,3		
transferências de SFA para SI		81,7	
Subsídios	768,3	0,0	768,3
Outras Despesas Correntes	10,3	2,1	12,4
Aquisição de Bens de Capital	34,5	2,9	37,4
Activos Financeiros	823,0	348,0	1171,0
Outras Despesas de Capital	4,7	0,0	4,7
TOTAL	12982,1	7344,4	16527,1

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério e da Comparticipação do OE para a CGA no valor de 3799,4 milhões de euros.

Atendendo à distribuição da despesa pelos principais agrupamentos económicos salienta-se que, no total das despesas com o pessoal, se encontram englobados 831,4 milhões de euros que respeitam a encargos com a saúde dos funcionários públicos, pelo que o total das despesas com pessoal ascende somente a 542,7 milhões de euros, sendo 510,6 do subsector Estado e 32,1 do subsector dos serviços e fundos autónomos.

Nas transferências correntes dos serviços e fundos autónomos releva-se o montante de 6742 milhões de euros que decorre do pagamento de pensões pela Caixa Geral de Aposentações. No que se refere às transferências dos Serviços Integrados para os Serviços e Fundos Autónomos, as mesmas respeitam às transferências para a Caixa Geral de Aposentações.

No capítulo 60 – Despesas excepcionais –, cujo montante ascende a 1864,7 milhões de euros, salientam-se como mais significativas as seguintes:

Quadro 4.5.4. Despesas Excepcionais – MFAP

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação %
Bonificação de Juros	301,5	249,7	-17,2
das quais:			
INH	6,2	7,1	14,5
Habitação Própria	291,0	237,9	-18,2
Subsídios	580,0	706,8	21,9
dos quais:			
INGA	119,7	126,0	5,3
I.A. Jovens	55,6	55,0	-1,1
Comunicação Social	163,1	166,7	2,2
Transportes	212,7	331,0	55,6
Activos Financeiros	1509,3	822,9	-45,5
no âmbito da Cooperação:			
Seguros de Crédito-COSEC	7,9	4,7	-40,5
Empréstimos m/l prazo - exterior	59,1	59,0	-0,2
Outros	4,1	2,2	-46,3
Restantes Activos Financeiros	1438,2	757,0	-47,4
Despesas de Cooperação	122,9	121,1	-1,5
das quais:			
Contribuições Financ. Mult. e Bilaterais	59,9	60,0	0,2
Outras Despesas Excepcionais	25,0	25,3	1,1
Total	2475,7	1864,7	-24,7

Nos subsídios destacam-se os concedidos ao sector dos transportes, com 331 milhões de euros, como compensação pelo serviço público prestado, e a comunicação social, com 166,7 milhões de euros.

No montante dos activos financeiros estão considerados 400 milhões de euros para a empresarialização dos hospitais e 113,3 milhões de euros para a Rádio Televisão de Portugal, apresentando, comparativamente com 2005, uma diminuição de 45,5%.

No âmbito da Cooperação salientam-se as Contribuições Financeiras Multilaterais e Bilaterais, com 60 milhões de euros, dos quais se destaca a transferência para Timor-Leste, no montante de 5,5 milhões de euros, bem como os empréstimos a médio e longo prazo – exterior com 59,0 milhões de euros e os seguros de crédito – COSEC, que atingem o montante de 4,7 milhões de euros.

Os meios humanos afectos ao Ministério das Finanças e da Administração Pública atingiram, em Julho de 2005, um total de 16 946 unidades, das quais 16 511 nos serviços integrados e 435 nos serviços e fundos autónomos.

4.6. Ministério da Defesa Nacional

4.6.1. Políticas

No ano de 2006, a política de Defesa Nacional seguirá as orientações expressas no programa do Governo com vista a garantir a Segurança do Estado e dos Cidadãos.

Para além das missões tradicionais, as Forças Armadas continuarão a sua participação em Missões Internacionais de natureza militar ou humanitária e de manutenção de paz, no apoio à Política Externa, designadamente no quadro das Nações Unidas, da Organização do

Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia, assumindo, igualmente, a sua parte nas missões de luta contra o Terrorismo Transnacional.

Simultaneamente, as Forças Armadas continuarão a executar outras missões de interesse público, nomeadamente de busca e salvamento, fiscalização marítima e de apoio às populações, em especial na prevenção e combate aos fogos florestais.

Neste sentido, será estimulado o relacionamento mais intenso e mais estreito das Forças Armadas com outros sectores do Estado e da Administração, com o sector privado e com a sociedade civil, tendo em vista o integral aproveitamento das potencialidades das Forças Armadas ao serviço do país e a valorização do seu papel na sociedade portuguesa.

Nesta perspectiva será promovido:

- o desenvolvimento do sector empresarial na área da defesa;
- a redefinição da estrutura e critérios associados aos projectos de contrapartidas;
- a mais estreita articulação com outras entidades nos sectores da Saúde e do Ensino, nos seus vários níveis;
- o melhor aproveitamento das potencialidades da Defesa Nacional nos domínios da investigação e inovação tecnológicas;
- a gestão coerente e integrada do património histórico e cultural das Forças Armadas;
- o desenvolvimento de parcerias público-privadas na área da defesa.

Tendo em consideração, por um lado, os constrangimentos financeiros do país, e por outro, o quadro dos compromissos, entretanto assumidos no processo de reequipamento das Forças Armadas, em curso, impõe-se acelerar a reforma da Defesa Nacional e das Forças Armadas, na perspectiva da racionalização das suas estruturas, organização e recursos – equipamentos, infra-estruturas e pessoal.

A revisão da Lei da Programação Militar (LPM), a preparação de uma Lei de Programação de Infra-estruturas e o processo de reestruturação de carreiras, já anunciado, enquadram-se neste esforço de racionalização.

No mesmo sentido se podem entender:

- a definição da componente fixa ou territorial do Sistema de Forças Nacional;
- a aprovação do Dispositivo de Forças;
- a criação do quartel-general conjunto permanente;
- a co-localização dos comandos operacionais dos três ramos em Monsanto;
- a integração de estruturas do ensino superior militar;
- a integração e redimensionamento do sector da saúde militar;
- a reestruturação da Manutenção Militar e das OGE e Estabelecimentos Fabris do Exército;
- a reestruturação do Arsenal do Alfeite.

Estas medidas determinarão a adequada revisão das leis orgânicas dos Ramos das Forças Armadas, do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e do Ministério, reconfigurando as suas estruturas, e ajustando-as a uma visão mais moderna das Forças Armadas, mais próxima da natureza das missões que lhe são exigidas.

Ao nível do Ministério da Defesa Nacional (MDN), a par do processo de reestruturação das carreiras militares, visando a sua dignificação, desenvolver-se-á uma nova abordagem das questões de pessoal, tendo em vista a solução de problemas acumulados ao longo dos últimos anos.

Com a mesma preocupação se procederá à regulamentação da Lei nº 3/2000, aprovando o estatuto dos dirigentes associativos, contribuindo para a clarificação do modelo do associativismo militar tal como a Constituição e a Lei o configuram.

Neste mesmo âmbito se inserem outras medidas que visam, nomeadamente, a sustentação do modelo de profissionalização, o aperfeiçoamento da Rede Nacional de Apoio do Stress pós-traumático e a continuação do apoio aos Antigos Combatentes.

Os assuntos do mar constituem uma outra área estratégica de actuação, no âmbito deste Ministério, para a qual estão a ser equacionadas diversas medidas, sendo de destacar as seguintes:

- identificar e propor para implementação o modelo de gestão dos assuntos do mar que deverá ser adoptado por Portugal, no âmbito de uma estratégia nacional para o mar;
- desenvolver e apoiar as acções que levem ao cumprimento dos objectivos estabelecidos para a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental;
- proceder à reestruturação do Centro Internacional de Luta contra a Poluição no Atlântico Nordeste (CILPAN);
- assegurar a instalação, em Lisboa, da Agência Europeia de Segurança Marítima dentro dos prazos estabelecidos, de modo a que a agência esteja em condições de entrar em funções, no nosso País, em 2006.

4.6.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Ministério da Defesa Nacional ascende a 2077,5 milhões de euros, o que representa cerca de 3,8% do total da Administração Central e 1,4% do PIB.

Quadro 4.6.1. Despesa Total Consolidada - MDN

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**1.874,9**	**1.909,0**	**1,8**
1. Funcionamento normal	**1.786,3**	**1.886,3**	**5,6**
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	**1.683,5**	**1.748,5**	**3,9**
Gab. Memb. Gov. Órgãos Serv. Centrais	55,4	63,4	14,4
EMGFA	32,3	35,2	9,0
Marinha	340,1	331,7	-2,5
Exército	522,1	511,5	-2,0
Força Aérea	270,9	264,8	-2,3
Lei de Programação Militar (LPM)	203,9	299,9	47,1
Forças Nacionais Destacadas	71,8	58,0	-19,2
Encargos com a Saúde	78,0	78,0	0,0
Pensões de Reserva	109,0	106,0	-2,8
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	**102,8**	**137,8**	**34,0**
2. Investimentos do Plano	**88,6**	**22,7**	**-74,4**
2.1. - Financiamento nacional	88,2	11,3	-87,2
2.2. - Financiamento comunitário	0,4	11,4	2750,0
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**180,9**	**171,1**	**-5,4**
Consolidação transferências entre subsectores	2,5	2,6	4,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**2.053,3**	**2.077,5**	**1,2**

Comparativamente à estimativa de execução para 2005, o orçamento da despesa consolidada para 2006 revela um crescimento de 1,2%, situação que se deve essencialmente ao acréscimo evidenciado pelos recursos afectos à Lei da Programação Militar (LPM), garantidos por receitas gerais e destinados a dar continuidade ao processo, já em curso, de reequipamento das Forças Armadas.

Estando em curso a revisão da actual LPM, os valores para 2006, a preços constantes, são os que constam da Lei nº 1/2003, de 13 de Maio.

Não obstante o financiamento comunitário, orçamentado com 11,4 milhões de euros, em 2006, os Investimentos do Plano, apresentam uma variação negativa de 74,4%.

O crescimento do subsector Estado, é, ainda justificado pela criação das Estruturas de Missão para os Assuntos do Mar e da Extensão da Plataforma Continental, que sustentam, em parte, o crescimento de 14,4% no Gabinete dos Membros do Governo Órgãos e Serviços Centrais, face à estimativa para 2005.

Destaca-se ainda de entre as dotações específicas, o montante de 58 milhões de euros para suportar os encargos com a participação das Forças Armadas Portuguesas em Missões Internacionais de natureza militar ou humanitária e de manutenção de paz, designadamente no quadro das Nações Unidas, os Encargos com a saúde com 78 milhões de euros e as Pensões de reserva com 106 milhões de euros.

O crescimento de 34% nas despesas com compensação em receita, deve-se à criação do Fundo dos Antigos Combatentes, destinado a suportar os encargos para o Estado decorrentes da consideração dos períodos de prestação de serviço militar de antigos combatentes para efeitos de aposentação e reforma.

À semelhança do orçamento para 2005, estão previstos 7 milhões de euros para fazer face a encargos decorrentes da Lei do Serviço Militar, designadamente, para o Dia da Defesa Nacional.

Quadro 4.6.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MDN

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006/2005 (%)
		Esforço Nacional OE	Financia-mento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
Arsenal do Alfeite	41,6			33,6		33,6	-19,2
Oficinas Gerais Mat. Engenharia	4,2			4,3		4,3	2,4
Oficinas Gerais Fardam. Equip.	29,3			29,2		29,2	-0,3
Lab. Militar Prod. Quím. Farmacêuticos	15,2			15,2		15,2	0,0
Manutenção Militar	49,9			49,9		49,9	0,0
Instituto Hidrográfico	6,9	0,5	2,9	6,5		9,9	43,5
Instituto Acção Social Forças Armadas	33,8	2,1		26,9		29,0	-14,2
TOTAL CONSOLIDADO	**180,9**	**2,6**	**2,9**	**165,6**	**0**	**171,1**	**-5,4**

O Subsector dos serviços e fundos autónomos do MDN apresenta uma redução de 5,4% comparativamente com a estimativa para 2005, sustentada essencialmente pela redução dos orçamentos do Arsenal do Alfeite e do Instituto de Acção Social das Forças Armadas.

O Instituto Hidrográfico apresenta um crescimento de 43,5% face à estimativa para 2005, motivado por actividades de carácter não recorrente, nomeadamente projectos de investigação científica e trabalhos relativos à Extensão da Plataforma Continental.

Quadro 4.6.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MDN

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	**Serviços e fundos autónomos**	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	1.118,4	60,8	1.179,2
Aquisição de Bens e Serviços	299,0	88,2	387,2
Juros e Outros Encargos	0,0	1,4	1,4
Transferências Correntes	30,6	3,3	31,8
das quais: transferências de SI para SFA	2,1		
Outras Despesas Correntes	70,3	1,0	71,3
Aquisição de Bens de Capital	66,5	11,4	77,9
Transferências de Capital	24,3	0,0	23,8
das quais: transferências de SI para SFA	0,5		
Activos Financeiros	0,0	5,0	5,0
Lei da Programação Militar	299,9	0,0	299,9
TOTAL	**1.909,0**	**171,1**	**2.077,5**

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério de 2,6 milhões de euros.

Quanto à despesa consolidada desagregada segundo a sua estrutura económica apresentam maior expressão as despesas de pessoal cujo peso é de 56,8% do total do orçamento do MDN e as despesas com aquisição de serviços que atingem 18,6% do orçamento para 2006.

Destacam-se as transferências internas no montante de 2,6 milhões de euros, sendo 2,1 milhões de euros para o Instituto de Acção Social das Forças Armadas e, 0,5 milhões de euros, relativos a Investimentos do Plano para financiamento dos projectos “Dinâmica Oceânica” e “Dinâmica Costeira” do Instituto Hidrográfico.

Salienta-se a existência de passivos financeiros no valor de 5,3 milhões de euros no orçamento das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.

Os meios humanos no Ministério da Defesa Nacional totalizam 53 667 efectivos, civis e militares, dos quais 3195 militares em regime de voluntariado e 19 386 no regime de contrato.

A variação entre 2004 e 2005 consubstancia uma redução de 2,5% nos efectivos do MDN.

4.7. Ministério da Justiça

4.7.1. Políticas

O orçamento do Ministério da Justiça é um instrumento ao serviço de uma diferente política de Justiça em Portugal, assente na inovação e no rigor.

Para os cidadãos e empresas, primeiros interessados em melhores e mais modernos serviços públicos, o orçamento do Ministério da Justiça consagra medidas de eliminação e simplificação de processos e procedimentos, de inovação tecnológica e de desburocratização, facilitando e promovendo o acesso aos tribunais, aos serviços de registo, e a todos os serviços de Justiça.

Para os operadores do sistema de Justiça, principais parceiros na execução da política pública de Justiça, o orçamento do Ministério da Justiça consubstancia medidas de simplificação do trabalho, de eliminação de actos e tarefas inúteis, de racionalização de gestão, de melhoria na qualidade das infra-estruturas físicas, e de estímulo à qualificação das competências e funções.

Para todos os responsáveis pela Administração da Justiça, principais responsáveis pela definição e execução da política de Justiça, este orçamento vincula a novas formas de gestão racional dos recursos financeiros e humanos, através da implementação de novas economias de escala, de novos procedimentos administrativos e financeiros, e de impulso à inovação e à reforma.

É, portanto, um orçamento que, combinando inovação e rigor, transforma constrangimentos orçamentais em desafios para a mudança.

Com o objectivo de promover e simplificar o acesso dos cidadãos e das empresas à Justiça e aos Registos (novos instrumentos tecnológicos e novos mecanismos legais) foram previstas as dotações necessárias, quer ao nível das despesas correntes, quer ao nível das despesas de investimento, para o desenvolvimento de projectos emblemáticos de uma diferente política de Justiça.

O trabalho já em curso reflecte-se no orçamento do Ministério da Justiça para o ano de 2006. Exemplo emblemático deste trabalho é o desenvolvimento do projecto "Empresa na Hora". Esta nova forma de constituição de sociedades comerciais representa um novo conceito de serviço público aos cidadãos e às empresas, que passam a relacionar-se com diversas entidades num único balcão e de forma muito mais rápida e económica. Em 2006, o Ministério da Justiça vai desenvolver este projecto, não só através da sua expansão territorial, como também através de um novo serviço de "Empresa na Hora Desmaterializada".

No âmbito desta diferente política de Justiça insere-se também o "Documento Único Automóvel" e o "Cartão do Cidadão", projectos previstos nas dotações orçamentais do Ministério da Justiça para 2006.

Quanto à Desmaterialização de processos em Tribunal:

- novos mecanismos de acesso ao sistema judicial: pretende-se que a gestão dos processos judiciais seja feita através da utilização de meios informáticos, ou seja, toda a tramitação seja realizada por via electrónica, desde o envio das peças processuais para o tribunal até ao arquivamento do processo.

O Ministério da Justiça vai dinamizar o acesso ao direito e aos tribunais, quer na vertente de informação jurídica, quer de protecção jurídica. Pretende-se, assim, promover, ao nível da informação jurídica, a consagração no Portal da Justiça de informação actualizada e de fácil consulta. No que respeita à protecção jurídica, os principais objectivos são a racionalização do sistema de apoio judiciário e da defesa oficiosa e o alargamento territorial da consulta jurídica.

Para 2006, o Ministério da Justiça está em condições de proceder ao desenvolvimento da rede dos Julgados de Paz e à criação de novos centros de arbitragem e mediação, designadamente, em matéria de litigância de massa, mediação laboral, mediação familiar e arbitragem administrativa.

Com o objectivo de melhorar as condições de trabalho e da gestão do sistema judicial e dos serviços da Justiça implementar-se-ão novos instrumentos de gestão de processos, que permitirão a todos os funcionários do sistema de Justiça e a todos os Magistrados a prática de actos através de aplicações informáticas, específicas para os diversos tipos de funções.

A alteração das condições de trabalho e de organização nos Tribunais e nas Conservatórias passa, também, por uma aposta na formação de magistrados e funcionários dos Tribunais e das Conservatórias, não só ao nível das novas ferramentas de trabalho e de gestão, como também ao nível da relação com os cidadãos e as empresas. O orçamento do

Ministério da Justiça prevê importantes investimentos, quer ao nível das despesas correntes, quer ao nível das despesas de investimento, em especial para aquisição de equipamentos informáticos, de modo a dotar aqueles serviços de meios para desenvolver a formação em ambiente tecnológico.

A gestão racional e eficiente dos recursos públicos exige do Estado um esforço de reorganização dos seus serviços e instituições. No que respeita ao Ministério da Justiça, esse esforço será concentrado na avaliação e ajustamento do actual quadro de organização judicial, procurando ajustar a capacidade de oferta às necessidades dos cidadãos e das empresas, sem esquecer os eventuais ajustamentos territoriais necessários a garantir a todos o acesso ao Direito e à Justiça. No âmbito deste processo estão inscritos diversos projectos no orçamento do Ministério da Justiça, como o denominado "Mapa da Justiça XXI" e o "CERES", que visam dotar o Ministério das ferramentas e instrumentos de análise, avaliação, gestão e planeamento do sistema de Justiça.

O projecto "REGIUS" tem como objectivo estrutural modernizar a rede de balcões das Conservatórias, reestruturando todo o sistema dos registos, com o objectivo de prestar um serviço de melhor qualidade aos cidadãos e às empresas. O desenvolvimento deste projecto, já em 2006, passa pela criação de uma rede de balcões de Conservatórias, onde o cidadão ou a empresa poderão praticar rapidamente actos de todo o tipo de registo, pela criação de serviços especializados em grandes centros, para actos especialmente complexos, utilizadores intensivos do sistema e investimentos prioritários e pela generalização da prática de actos *on-line*.

O orçamento do Ministério da Justiça para 2006 consagra também o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Gestão da Informação Prisional. Este sistema integrado permitirá uma gestão mais racional dos recursos existentes e utilizados pelos diversos serviços que integram o sistema prisional, quer a nível dos seus recursos humanos, quer a nível dos recursos físicos e financeiros.

Trata-se de um sistema fundamental para a implementação de um novo modelo de gestão dos Serviços Prisionais, em especial nos encargos com a saúde, transportes e alimentação. Por outro lado, permitirá uma melhor gestão dos recursos humanos do Corpo da Guarda Prisional, com particular enfoque no regime de prestação de trabalho.

Está também contemplado, no Orçamento de 2006, a concepção do projecto para a construção de um novo Estabelecimento Prisional (EP) em Coimbra, no âmbito de uma estratégia de racionalização do parque penitenciário. Salienta-se que se pretende aproveitar a oportunidade para a concepção de um estabelecimento prisional tipo, a ser adoptado na construção de novos EP, com características de versatilidade de utilização, potenciando a optimização de meios e a redução de custos de funcionamento, sem prejuízo da respectiva adequação às necessidades de um adequado tratamento penitenciário e permitindo o lançamento de modelos de financiamento inovadores. Ainda no sistema prisional é importante salientar a construção de uma Unidade Complementar no EP do Porto, bem como dar um forte impulso ao "Plano de Erradicação do Balde Higiénico" em todo o sistema.

No sistema de acolhimento e reinserção social pretende-se, por um lado, reforçar as medidas de coacção alternativas à prisão preventiva, intensificando-se o recurso aos meios de vigilância electrónica, nomeadamente o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos Sistemas de Monitorização de Arguidos ("pulseiras electrónicas"), e por outro, reforçar os meios humanos e os equipamentos, e realizar obras em Centros Educativos de reinserção social, por forma a dignificar e humanizar o combate à delinquência juvenil, nomeadamente, a construção de Novas Unidades Residenciais ou de novos Centros.

Quanto à redução da despesa pública através das novas tecnologias e de soluções inteligentes, já está em curso o desenvolvimento de medidas de intervenção concertada entre os serviços de maior dimensão do Ministério da Justiça, no sentido de obter economias de escala ao nível das aquisições e das contratações necessárias ao funcionamento de todos os serviços.

No sistema médico-legal destaca-se a criação de uma infra-estrutura nacional, que compreenda todos os serviços médico-legais, inter comunicante e inter operável, por forma a dotar as Delegações e os Gabinetes Médico-Legais do Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) de um sistema de videoconferência e telemedicina, que possibilite o sistema de videoconferência interna e com os tribunais, sendo possível a colaboração à distância na realização de perícias nos Gabinetes Médico-Legais, obviando problemas de falta de peritos em determinadas regiões mais distantes dos pontos centrais, e a utilização de imagens recolhidas durante as sessões nos próprios relatórios periciais, com total integração no sistema.

Ainda com este propósito, o Ministério da Justiça, prevê a adopção de *Software Livre e Voz sobre IP e videoconferência* no Ministério da Justiça. Este projecto tem por objectivo a adopção de ferramentas de *software livre* e *voice over IP* nos serviços do Ministério da Justiça, com o intuito de reduzir custos e acelerar o processo de desenvolvimento de novas tecnologias de informação.

Pretende-se ainda constituir uma plataforma logística que permita o armazenamento e acondicionamento dos bens apreendidos à ordem dos Tribunais, bem como a sua gestão. Este projecto visa não só a redução da despesa, mas igualmente a obtenção de receita através da venda dos bens apreendidos definitivamente de forma célere, evitando-se a sua deterioração.

Será ainda implementado o Sistema Integrado de Apoio à Investigação Criminal (SIAIC), uma solução integrada de gestão de conteúdos/gestão documental, arquivo digital e *workflow*, bem como Portal, nas vertentes de *Intranet*, *Extranet* e *Internet*, nas áreas financeira, de recursos humanos e de aprovisionamento.

4.7.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério da Justiça (MJ) ascende a 1 326 milhões de euros correspondendo a 2,4% do total da Administração Central e a 0,9 % do PIB.

Comparativamente à estimativa de execução para o ano de 2005, a despesa consolidada apresenta um crescimento de 3,1%.

No subsector Estado, a despesa apresenta um decréscimo de 4,5%, consequência da diminuição do nível de despesa de funcionamento (6,6%), já que no que respeita aos investimentos do plano tal tendência não se verifica, existindo mesmo uma elevada taxa de crescimento (27,7%) motivada particularmente pelo acréscimo do financiamento comunitário.

A despesa de funcionamento apresenta um decréscimo de 6,6%, resultante das reduções de 5,2% e 8,9%, respectivamente, das receitas gerais e das receitas consignadas. Estas reduções são explicadas fundamentalmente pelos esforço da racionalização da despesa, bem como pela quebra de receitas dos Cofres do Ministério da Justiça, motivada, nomeadamente, pela privatização do notariado.

Na despesa de funcionamento coberta por receitas gerais, as despesas com o pessoal são as que detêm maior peso, representando cerca de 88,6%, contribuindo para este efeito, com maior destaque, as remunerações certas e variáveis das Magistraturas, Serviços Prisionais e Polícia Judiciária.

No conjunto da despesa de funcionamento, incluindo as cobertas por receitas consignadas, nas quais se inclui o co-financiamento dos Cofres do MJ, as despesas com o pessoal representam cerca de 81,3%, verificando-se, neste caso, que o maior peso resulta do pessoal oficial de justiça, com incidência no orçamento da Direcção-Geral da Administração da Justiça.

Quadro 4.7.1. Despesa Total Consolidada - MJ

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	928,5	886,7	-4,5
1. Funcionamento normal	871,6	814,0	-6,6
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	539,6	511,7	-5,2
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	332,0	302,3	-8,9
2. Investimentos do Plano	56,9	72,7	27,7
2.1. - Financiamento nacional	52,9	48,0	-9,3
2.2. - Financiamento comunitário	4,0	24,7	515,3
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	730,3	725,7	-0,6
Consolidação transferências entre subsectores	372,8	286,3	-23,2
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.286,0	1.326,0	3,1

No subsector dos serviços e fundos autónomos verifica-se um decréscimo no orçamento de 0,6%, em resultado fundamentalmente da quebra de receitas do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça.

Os Cofres do Ministério da Justiça continuam a assumir um peso determinante, representando cerca de 58,1% do total consolidado do subsector dos serviços e fundos autónomos, constituindo ainda um forte suporte financeiro no âmbito do orçamento de funcionamento deste Ministério.

No orçamento do Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça, destaca-se o peso do Fundo de Garantia Financeira da Justiça (FGFJ), que tem como objecto assegurar o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema de financiamento da justiça, podendo os fundos próprios ser utilizados na aquisição, permuta, edificação, remodelação e grande conservação dos imóveis necessários ao bom funcionamento da Justiça. Nesse sentido o FGFJ comparticipa com 10 milhões de euros no PIDDAC de 2006, e apresenta uma previsão em despesa de 153 milhões de euros em activos financeiros.

Quadro 4.7.2. Serviços e Fundos Autónomos - MJ

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006/2005 (%)
		Esforço Nacional OE	Financ. UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
Instituto Nacional de Medicina Legal	16,6	0,0	0,5	18,9	0,0	19,3	16,6
Cofre Conserv., Not. e Func. de Justiça	327,1	0,0	0,0	245,6	0,0	245,6	-24,9
Cofre Geral dos Tribunais	172,8	0,0	0,0	175,8	0,0	175,8	1,7
Instituto Gestão Financeira e P. da Justiça	169,1	14,1	0,2	219,8	0,0	234,2	38,5
Serviços Sociais do Ministério da Justiça	44,8	0,0	0,2	50,6	0,0	50,8	13,4
TOTAL CONSOLIDADO	**730,3**	**14,1**	**0,8**	**710,7**	**0,0**	**725,7**	**-0,6**

No cômputo global da despesa consolidada do Ministério da Justiça, e relacionando com as políticas definidas pelo Ministério, pese embora o grande impacto que as despesas de pessoal assumem, prevêem-se medidas de gestão de recursos humanos e financeiros que poderão vir a racionalizar o sector, nomeadamente, no âmbito da desmaterialização dos processos em tribunal, a simplificação do acesso dos cidadãos e das empresas à justiça e aos Registos, incluindo novos instrumentos tecnológicos e novos mecanismos legais, como a recém criada unidade de compras no âmbito do projecto piloto de compras electrónicas.

Quadro 4.7.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MJ

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	706,7	108,8	815,5
Aquisição de Bens e Serviços	112,0	55,1	167,1
Transferências Correntes	6,9	324,8	45,3
das quais: transferências de SFA para SI		286,3	-
Outras Despesas Correntes	1,3	7,3	8,6
Aquisição de Bens de Capital	47,7	63,7	111,5
Transferências de Capital	12,1	0,0	12,1
Activos Financeiros	0,0	166,0	166,0
TOTAL	886,7	725,7	1.326,0

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério do valor de 286,3 milhões de euros.

Em Julho de 2005, o conjunto dos organismos do Ministério da Justiça dispunha de 27 355 efectivos dos quais 26 564 no âmbito do subsector Estado.

4.8. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

As prioridades de actuação do Ministério para 2006 foram estabelecidas tendo em atenção o Programa do Governo e o imperativo de racionalização na utilização dos recursos disponíveis.

4.8.1. Políticas

O Ministério exerce competências nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e do desenvolvimento regional. Em cada uma destas áreas serão implementadas medidas de política ao longo de vários vectores, como se explicará nas secções abaixo. Porém, existem quatro prioridades de intervenção transversais às três áreas de competência:

- ambiente e economia: as políticas a desenvolver pugnarão por uma relação amigável e complementar entre ambiente e economia, ao serviço do desenvolvimento sustentável de Portugal;
- simplificação de procedimentos administrativos: empenhado na defesa escrupulosa da qualidade ambiental e do ordenamento territorial, reconhece-se a necessidade de rever procedimentos administrativos de forma a emprestar maior eficácia àquela defesa e a reduzir os custos administrativos para as empresas e os cidadãos. Por conseguinte, proceder-se-á em 2006 à avaliação de *interfaces* entre os Serviços do Ministério e os seus utilizadores para identificar complexidades desnecessárias e adoptar soluções simplificadoras;
- reposição da legalidade: confrontado com situações de violação do direito nas suas áreas de competência, designadamente na orla costeira e em áreas protegidas, o Ministério não deixará de intervir fundamentadamente e com determinação no sentido de repor a legalidade nessas situações;

- melhoria da comunicação: num mundo onde a qualidade e a velocidade de difusão da informação contam cada vez mais, o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) não poderá deixar de satisfazer esta necessidade dos cidadãos, das empresas e da própria administração, razão que determinará a melhoria dos canais de comunicação institucionais com o exterior.

Ambiente

A política de ambiente será desenvolvida em torno dos seguintes eixos:

Conservação da Natureza

- prossecução de uma política firme e coerente de conservação da natureza, promovendo a reestruturação do Instituto da Conservação da Natureza (ICN), devolvendo-lhe dignidade e reforçando a sua situação financeira;
- recuperação de espécies e *habitats* em áreas protegidas afectadas por incêndios no decurso de 2005;
- monitorização dos danos decorrentes de incêndios, de modo a ser realizada a avaliação da regeneração de espécies e *habitats*;
- criação de equipas de sapadores a funcionar o ano inteiro, recrutadas por protocolos a celebrar com diversas entidades;
- criação e aplicação de um plano de gestão de matas, com fogos controlados no Inverno, por sapadores especializados;
- intensificação das acções cívicas de prevenção e protecção da natureza;
- requalificação das áreas protegidas, promovendo a conservação do seu património natural, cultural e social;
- promoção das acções de gestão do espaço, defesa da costa e requalificação ambiental do litoral;
- elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão territorial das áreas protegidas em falta;
- valorização da *Rede Natura 2000*;
- promoção de educação e formação em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade, assegurando a disponibilidade de informação e a sensibilização e participação das populações;
- dinamização do Programa Nacional de Turismo da Natureza.

Alterações Climáticas

- concretização do sistema nacional de comércio europeu de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Criação das condições para o sistema de participação nos mecanismos de flexibilidade previstos no Protocolo de Quioto (Implementação Conjunta, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e Comércio Internacional de Licenças de Emissão);
- acompanhamento da aplicação do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2004), reforçando a integração das questões ambientais nas políticas sectoriais;
- melhoria da qualidade da informação fornecida a entidades externas no âmbito das alterações climáticas, nomeadamente no quadro da Convenção Quadro das Nações Unidas e da Comissão Europeia.

Resíduos

- continuação do processo de instalação de dois centros integrados para recolha, valorização e eliminação dos resíduos industriais perigosos, com vista à plena concretização de um sistema integrado de tratamento, valorização e eliminação;
- promoção do princípio da auto-suficiência quanto ao tratamento dos resíduos industriais perigosos, reduzindo a respectiva exportação;
- retoma da co-incineração em cimenteiras da fracção de resíduos industriais perigosos que não possa ter melhor destino, incluindo os resíduos industriais que integram o passivo acumulado nos últimos anos;
- avaliação das infra-estruturas já existentes para tratamento e eliminação de resíduos não perigosos, no sentido da sua optimização e operacionalidade;
- aplicação da legislação comunitária no sector de embalagens e de resíduos de embalagens;
- fomento do princípio da sustentabilidade do sistema de gestão de resíduos sólidos urbanos e fluxos associados, nomeadamente através do estímulo à recolha selectiva, à recolha porta-a-porta, e ao tratamento biológico de resíduos bio-degradáveis;
- incremento da gestão de resíduos de construção e demolição;
- requalificação ambiental das minas abandonadas e solos contaminados, com definição e aplicação de uma estratégia nacional de actuação.

Integração de Critérios Ambientais nas Políticas Sectoriais

- cumprimento das metas fixadas no âmbito do combate global às alterações climáticas no quadro do Protocolo de Quioto, com implicações em diversas políticas sectoriais, com destaque para as da indústria e energia e dos transportes, tendo em vista a redução das emissões de gases com efeito de estufa;
- promoção da eficiência energética, sobretudo no que se refere à utilização da energia nos edifícios, nomeadamente públicos;
- promoção e apoio à adopção de fontes de energia renovável, perseguindo a meta de 39% de energia consumida a partir de origens renováveis, em 2010;
- melhoria dos processos de avaliação de impacte ambiental e da participação pública nos mesmos;
- desenvolvimento do processo de avaliação ambiental de planos e programas;
- Reforço da atribuição de licenças ambientais no âmbito do regime de prevenção e controlo integrados da poluição;
- adopção e aplicação do Plano Nacional de Acção de Ambiente e Saúde;
- apoio a programas de mobilidade sustentável.

Águas e Saneamento

- transposição da Directiva nº 2000/60/CE, que estabelece o quadro comunitário no domínio da política da água, aprovando uma Lei da Água e respectivos diplomas complementares. Implementação da Lei da Água uma vez concluído o respectivo processo legislativo, criação das Administrações de Região Hidrográfica. Retoma da aplicação do Plano Nacional da Água e dos Planos de Bacia Hidrográfica. Relançamento da cooperação luso-espanhola para a gestão dos cursos de água transfronteiriços;
- desenvolvimento e qualificação das infra-estruturas ambientais de água e saneamento, no sentido da convergência para padrões europeus de atendimento e atendendo a objectivos

gerais de coesão territorial. Revisão e aplicação do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR II), com ênfase na construção dos sistemas "em baixa";

- implementação do Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água, como imperativo ambiental e de sustentabilidade de um recurso estratégico e estruturante, e prioridade da política de gestão de recursos hídricos;
- construção das infra-estruturas públicas programadas de grande captação de água para abastecimento às populações e regularização fluvial.

Medidas de Combate à Seca

- implementação do Programa de Acompanhamento e Mitigação dos Efeitos da Seca 2005, no que respeita aos impactos sócio-económicos e ambientais que se projectem para 2006 e adopção de medidas que previnam ou minorem as consequências de um eventual prolongamento da situação de seca.

Ordenamento do Território e Política de Cidades

O Orçamento do Estado para 2006 reflecte as metas em matéria de políticas de ordenamento do território e das cidades fixadas pelo Governo para o período da legislatura:

- consolidar uma política de cidades forte e coerente;
- garantir e qualificar o acesso à habitação;
- desenvolver um quadro de instrumentos de valorização dos recursos do território;
- assegurar a coerência e a eficiência dos instrumentos de gestão territorial.

Tendo presente o imperativo de afectação racional dos recursos disponíveis, no domínio da política de cidades é dada prioridade à execução do programa "POLIS", e ao reforço da coerência e do carácter demonstrativo e inovador dos projectos financiados no âmbito dos programas de cooperação com as autarquias locais e com a sociedade civil em matéria de equipamentos colectivos e qualificação dos espaços urbanos. Ao mesmo tempo, há uma aposta forte no lançamento das novas políticas que serão consolidadas no próximo período de programação dos fundos estruturais comunitários, com realce em 2006 para:

- a iniciativa "Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos", visando novas formas de intervenção nas áreas urbanas críticas, que dêem corpo a uma abordagem inovadora no que se refere à concepção, natureza e metodologia das intervenções e à diversificação das fontes de financiamento, nomeadamente no que se refere à mobilização de financiamentos privados;
- o programa "Redes Urbanas para a Competitividade e a Internacionalização", visando a promoção de redes de cooperação entre cidades, centrada em projectos partilhados que robusteçam os sistemas urbanos regionais, façam surgir novos pólos regionais de competitividade e reforcem a projecção internacional das cidades portuguesas;
- o programa "Parcerias para a Reabilitação Urbana", com o objectivo de reforçar os mecanismos de reabilitação e revitalização urbanas, dinamizando a acção das Sociedades de Reabilitação Urbana, aperfeiçoando os apoios às iniciativas municipais, e concentrando os recursos do Estado no desenvolvimento de um mercado habitacional e de revitalização urbana mobilizador de financiamentos privados.

No domínio do acesso à habitação, a par da profunda alteração que representa a aprovação do novo Regime de Arrendamento Urbano, o esforço de investimento vai para o prosseguimento dos programas de realojamento já contratualizados, garantindo às famílias

mais necessitadas o acesso a uma habitação condigna e reforçando o diálogo e a cooperação institucional com os municípios, impulsionadores primeiros das operações de realojamento. Ao mesmo tempo, os programas especiais para as habitações precárias e degradadas serão equacionados de forma a integrá-los numa perspectiva de política de cidades e numa política de habitação que preste especial atenção aos factores de exclusão social.

No que se refere ao desenvolvimento de um quadro de instrumentos de valorização dos recursos do território, destacam-se dois domínios de intervenção principais: os espaços rurais e a orla costeira.

No primeiro caso, será efectuado o lançamento de acções de ordenamento de espaços rurais, nomeadamente através de experiências de Projectos de Intervenção em Espaço Rural e de Programas de Acção Territorial.

No segundo caso, será definida uma estratégia para a gestão integrada da zona costeira nacional e implementados os Planos de Ordenamento da Orla Costeira, com destaque para as medidas de salvaguarda ambiental e de riscos naturais, que terão tradução na preparação de um programa de investimentos estruturais de defesa costeira e na elaboração de planos de acção para uma adequada prevenção e protecção.

Em matéria de instrumentos de gestão territorial e do reforço da sua coerência e eficiência, entre as acções a desenvolver em 2006 destacam-se:

- conclusão do processo de elaboração e aprovação do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território;
- elaboração de Planos Regionais de Ordenamento do Território que assegurem a cobertura de todo o território nacional;
- revisão do quadro legal em vigor relativo à Reserva Ecológica Nacional no sentido de, sem prejuízo do seu âmbito nacional e dos recursos que visa proteger, lhe dar um carácter positivo de instrumento de valorização do território;
- operacionalização de uma base de dados de gestão dos processos de elaboração dos instrumentos de gestão territorial (GETCID), facultando informação *on-line* sobre as disposições constantes dos instrumentos de planeamento territorial, em estreita articulação com um portal de difusão de informação científica e técnica relevante para o ordenamento do território e o urbanismo;
- criação do Observatório do Ordenamento do Território e do Urbanismo, instrumento chave para uma política de avaliação do desempenho da execução dos instrumentos de gestão territorial e para uma visão prospectiva das dinâmicas do território;
- regulamentação do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de Setembro, que define o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial;
- revisão do quadro jurídico e procedimental da elaboração e execução dos instrumentos de gestão do território visando a sua simplificação e eficiência, a aceleração dos procedimentos administrativos, o reforço da transparência e previsibilidade do horizonte temporal dos processos de decisão no domínio do ordenamento do território, e o estímulo à participação cívica.

A elaboração e a actualização do Cadastro Predial, de carácter multifuncional, enquanto instrumento essencial a uma gestão criteriosa e eficiente do território, é um investimento estrutural cujo arranque está previsto para 2006.

Desenvolvimento Regional

A acção do Governo em 2006 no domínio do Desenvolvimento Regional servirá dois objectivos fundamentais: i) preparação do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e subsequentes Programas Operacionais e ii) acompanhamento do ciclo de programação

actual (2000–2006). Subjacente às duas finalidades, estará a preocupação com o desenvolvimento regionalmente equilibrado do território nacional.

O QREN será o documento de orientação estratégica para a política de desenvolvimento portuguesa no período de 2007 a 2013 com o concurso dos instrumentos financeiros de finalidade estrutural da União Europeia. A respectiva eficácia corporizar-se-á através de uma nova geração de Programas Operacionais. O Governo é politicamente responsável pela elaboração e negociação destes documentos com a Comissão Europeia, mas não deixará de integrar os contributos de outras instituições públicas (centrais, regionais e locais), bem como dos parceiros económicos e sociais. Este objectivo será prosseguido desenvolvendo, entre outras, as seguintes actividades:

- coordenação do Grupo de Trabalho QREN confirmado pelo Despacho conjunto nº 637/2005, publicado no Diário da República em 26 de Agosto. Este Grupo tem como missão assegurar a componente técnica na elaboração do QREN, na coordenação da elaboração dos Programas Operacionais e na negociação destes com a Comissão Europeia;
- concertação estratégica e operacional, com a programação do próximo ciclo de desenvolvimento rural e apoio estrutural às pescas, atendendo a que estas áreas deixarão de integrar a política de coesão da União Europeia a partir de 2007;
- articulação técnica e política com as estruturas responsáveis pela concepção e implantação de outros documentos de orientação estratégica das políticas públicas, nomeadamente o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE) relativo à Estratégia de Lisboa, o Plano Tecnológico, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, a Política de Cidades, a Estratégia Nacional para a Biodiversidade e a Conservação da Natureza, e o Plano Nacional de Acção para a Inclusão. Esta articulação justifica-se em nome da eficácia na utilização dos recursos públicos, uma vez que há vários instrumentos de planeamento abrangente em preparação ou em execução. Sendo o QREN um instrumento nacional de planeamento das políticas públicas de desenvolvimento económico, social e territorial, com carácter transversal e orientador dos recursos orçamentais nacionais e comunitários com finalidade estrutural, a sua concepção não poderá deixar de influenciar e ser influenciada pelas opções estratégicas e operacionais dos demais instrumentos de planeamento;
- submissão ao Conselho de Ministros dos projectos de resolução que forem necessários para formalizar a proposta portuguesa de QREN e Programas Operacionais;
- acompanhamento e divulgação pública de estudos prospectivos sectoriais e transversais de apoio à fundamentação das opções estratégicas e operacionais do próximo ciclo de política regional. Trata-se de trabalhos de reflexão encomendados a serviços da Administração Pública e a personalidades de reconhecida competência;
- acompanhamento do exame das políticas de desenvolvimento territorial a elaborar pela OCDE em colaboração com a administração portuguesa. A OCDE realiza estes estudos a pedido e com a colaboração técnica dos Estados-Membros. O último elaborado sobre Portugal data de 1980. Este trabalho valorizará os resultados da actualização da avaliação intercalar do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), que se prevê estarem disponíveis até final de 2005, e poderá melhorar a qualidade do próprio QREN e dos subsequentes Programas Operacionais;
- enquadramento das contribuições regionais para a futura programação da política regional;
- apelo a contribuições dos parceiros económicos e sociais e discussão com os mesmos das propostas do Governo;
- prestação de contas e recolha de contributos na Assembleia da República;

- contactos bilaterais, aos níveis técnico e político, com outros Estados-Membros, para troca de informações e exploração de eventuais vantagens negociais;
- negociações com a Comissão Europeia, aos níveis técnico e político, uma vez que é a esta instituição comunitária que compete a aprovação da versão definitiva do QREN e dos Programas Operacionais.

O conteúdo do QREN e dos futuros Programas Operacionais depende das opções que Portugal tomar dentro do enquadramento comunitário relevante. Este enquadramento está em mudança através de um processo negocial ao nível do Conselho, pelo que importa preparar adequadamente as posições portuguesas e buscar os apoios internacionais que se mostrarem relevantes. No caso de as negociações actualmente em curso se prolongarem para 2006, a tutela do Desenvolvimento Regional continuará empenhada nas plataformas de coordenação das posições negociais nacionais, estabelecidas em 2005 com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para intervir em sede de:

- perspectivas Financeiras;
- orientações Estratégicas para a Política de Coesão;
- regulamentos dos instrumentos financeiros da União Europeia com finalidade estrutural.

O segundo objectivo principal a prosseguir em 2006 no domínio do Desenvolvimento Regional consiste no acompanhamento da execução do ciclo actual de programação da política regional, iniciado em 2000 e que terminará em 2006, para efeitos de aprovação de apoios financeiros. Este ciclo materializa-se através do QCA III, dos Programas de Iniciativa Comunitária e do Fundo de Coesão. As prioridades de actuação quanto a este objectivo são:

- qualidade e rigor nas escolhas de projectos de investimento a apoiar, mormente nos Programas Operacionais Regionais e na Iniciativa Comunitária INTERREG III;
- sensibilização das tutelas políticas e dos gestores para a minimização dos efeitos da regra "nº 2";
- acompanhamento e orientação dos processos de interacção entre a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional e a Comissão Europeia, designadamente os que tenham a ver com a aprovação de projectos no âmbito do Fundo de Coesão e com a avaliação e o controlo na utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão;
- reforço da motivação e da responsabilização dos colaboradores das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), nomeadamente através da unificação dos quadros de pessoal e do estabelecimento de leis orgânicas para estes Serviços, a realizar na sequência da aprovação da lei orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

4.8.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) ascende a 599,2 milhões de euros, o que representa 1,1% do total da despesa da Administração Central e 0,4% do PIB.

Quadro 4.8.1. Despesa Total Consolidada - MAOTDR

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**289,3**	**310,0**	**7,2**
1. Funcionamento normal	87,8	92,8	5,7
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	81,9	83,1	1,5
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	5,9	9,7	64,4
2. Investimentos do Plano	201,5	217,2	7,8
2.1. - Financiamento nacional	146,2	170,2	16,4
2.2. - Financiamento comunitário	55,3	47,0	-15,0
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**591,1**	**406,7**	**-31,2**
Consolidação transferências entre subsectores	189,1	117,5	-37,9
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**691,3**	**599,2**	**-13,3**

Não obstante o subsector Estado apresentar uma variação positiva, quer ao nível do funcionamento normal, quer ao nível dos Investimentos do Plano, o decréscimo evidenciado resulta, essencialmente, da diminuição no subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (31,2%).

Destacam-se ainda os valores afectos ao Programa 19 ("Ambiente e Ordenamento do Território"), cujo valor global é de 170,1 milhões de euros. Dentro deste programa, as medidas 06 e 08, relativas à Gestão e Ordenamento de Bacias Hidrográficas e Zonas Costeiras e Áreas Protegidas, com montantes de 45,9 milhões de euros e 27,5 milhões de euros, respectivamente, visam o desenvolvimento nos vectores de ambiente e economia, pugnando por uma relação amigável e complementar, designadamente, conservação da natureza, resíduos, águas, saneamento, minimização dos efeitos negativos da situação de seca, implementação da Lei da Água e criação das Administrações da Região Hidrográfica.

Também o Programa 18 ("Desenvolvimento Local, Urbano e Regional"), com um valor estimado de 98,3 milhões de euros, apresenta especial relevância, de que se evidencia a medida 02, relativa à Habitação e Realojamento, com cerca de 47,2 milhões de euros, logo seguida da medida 01, correspondente à requalificação e desenvolvimento urbano, com 31,8 milhões de euros.

Na área do desenvolvimento regional salientam-se dois objectivos fundamentais, designadamente, preparação do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e subsequentes Programas Operacionais, e o acompanhamento do ciclo de programação actual, visando atingir o desenvolvimento regionalmente equilibrado do território nacional.

No domínio da política de cidades salienta-se o projecto inerente às Acções Integradas de Desenvolvimento POLIS, com um montante previsto de 24,8 milhões de euros.

Quadro 4.8.2. Serviços e Fundos Autónomos - MAOTDR

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006 / 2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
CCDR - Norte	25,3	13,6	7,2	1,6	1,9	24,3	-4,0
CCDR - Centro	20,7	10,5	4,9	2,9	1,5	19,8	-4,3
CCDR - LVT	33,0	16,5	6,4	3,2	1,0	27,1	-17,9
CCDR - Alentejo	19,6	8,3	5,6	1,0	0,8	15,7	-19,9
CCDR - Algarve	19,6	5,7	4,8	1,0	6,4	17,9	-8,7
DGDR	13,8	3,2	8,7	3,7		15,6	13,0
ICN	38,8	22,7	11,2	2,6		36,5	-5,9
IRAR	4,7			4,9		4,9	4,3
INH	393,8	44,0	6,5	180,7		231,2	-41,3
IGAPHE	10,7	0,2		10,0		10,2	-4,7
Fundo Rem. Rec. Chiado	11,1			3,5		3,5	-68,5
TOTAL CONSOLIDADO	**591,1**	**124,7**	**55,3**	**215,1**	**11,6**	**406,7**	**-31,2**

Do conjunto dos Organismos Autónomos destaca-se o Instituto Nacional de Habitação, com o financiamento de programas de habitação apoiados pelo Estado, promovidos por autarquias, instituições particulares de solidariedade social, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, cooperativas de habitação, com realce para o realojamento, recuperação e reabilitação do parque habitacional através da comparticipação nos programas "Solarh", "Recria", "Repriph" e "Rehabita". Importa ainda assinalar o financiamento do Programa Especial de Realojamento (PER) e do Programa de Investimentos em Infra-estruturas Prioritárias.

Quadro 4.8.3. Despesa Consolidada por Classificação Económica - MAOTDR

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	40,1	79,5	119,6
Aquisição de Bens e Serviços	44,4	59,5	103,9
Juros e Outros Encargos		5,2	5,2
Transferências Correntes	79,6	9,8	17,3
das quais: transferências de SI para SFA	72,1		
Subsídios		1,5	1,5
Outras Despesas Correntes		0,2	0,2
Aquisição de Bens de Capital	66,3	43,0	109,3
Transferências de Capital	79,6	53,6	87,8
das quais: transferências de SI para SFA	45,4		
Activos Financeiros		154,4	154,4
TOTAL	310,0	406,7	599,2

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério de 117,5 milhões de euros.

Neste Ministério, as despesas com o pessoal assumem 119,6 milhões de euros, o que representa 20% do total da despesa consolidada, sendo ainda de referir as componentes de aquisição de bens e serviços e de aquisição de bens de capital, que assumem pesos muito aproximados (17,3% e18,2%, respectivamente).

O número total de efectivos neste Ministério, em 31 de Julho de 2005, incluindo os Serviços e Fundos Autónomos, é de 5026 elementos.

4.9. Ministério da Economia e da Inovação

4.9.1. Políticas

Para avançar num futuro de prosperidade e desenvolvimento para todos, é necessário dar resposta a um dos principais desafios que o País enfrenta: o do crescimento económico.

Portugal precisa de retomar uma trajectória de crescimento sustentado, de convergência com os parceiros europeus, e de maior participação no processo de globalização. É essencial uma nova dinâmica de exportação de bens e serviços, assente na melhoria de produtividade e na alteração do padrão de especialização, no sentido de incorporação de maior valor acrescentado, reflectindo esforços sérios de inovação e progresso tecnológico.

Este perfil de crescimento, assente numa nova dinâmica produtiva e em inovações empresariais apoiadas por políticas públicas orientadas para um ambiente propício aos negócios e à inovação, permitirá combater o desemprego e reduzir as desigualdades sociais.

Torna-se urgente dar resposta aos problemas estruturais que afectam a competitividade de Portugal e que estão na base do seu atraso e crescente distanciamento em relação aos parceiros mais avançados da União Europeia, procurando reverter esta situação e dar resposta positiva às aspirações dos Portugueses, num contexto de estabilidade, motivação e empenhamento.

O programa económico preconizado pelo Governo, e este orçamento em particular, assentam num contrato de confiança entre o Estado, os empresários e os trabalhadores, com regras claras, objectivas, estáveis e concorrenciais, que permitirão relançar o investimento, modernizar as estruturas produtivas, criar condições para mobilizar iniciativas empresariais inovadoras, qualificar os portugueses e fomentar uma sociedade baseada no conhecimento e inovação.

Relançar o crescimento económico, assente numa clara aposta na inovação, na tecnologia e na sociedade do conhecimento, é uma estratégia crucial para diversificar a estrutura produtiva e fazer subir na escala de valor a produção nacional, de maneira a assegurar maior participação no comércio e investimento globais, objectivo para o qual será concretizado um Plano Tecnológico, visando a mobilização dos diferentes agentes económicos e sociais para a sua prossecução.

A estratégia passa ainda por promover a eficiência do investimento e da dinâmica empresarial, estimulando novas áreas de criação de emprego, aumentando a capacidade competitiva, desburocratizando e criando um bom ambiente de negócios, fomentando a concorrência, garantindo a regulação e melhorando a governação societária.

Um país moderno e competitivo não pode também descurar a qualidade de vida, a protecção do ambiente, a participação e defesa do consumidor, pelo que é fundamental ter uma estratégia de desenvolvimento sustentado, privilegiando o equilíbrio inter-gerações e inter-regiões.

No âmbito do Orçamento do Estado para 2006, a aposta na dinamização e implementação de políticas e parcerias conducentes a uma envolvente favorável à inovação e a acréscimos de produtividade e competitividade empresarial, concretizam-se através de uma intervenção prioritária nas seguintes áreas:

- modernização e Investimento Empresarial, apoiando o investimento produtivo para a criação, expansão ou modernização das empresas e a intervenção em factores estratégicos como a internacionalização, a qualidade, o ambiente, a energia e a qualificação dos recursos humanos;
- empreendedorismo, através do fomento de processos de renovação do tecido empresarial e de criação selectiva de empresas, favorecendo novos projectos de qualidade de base tecnológica, empresarial e humana, promovidos por empreendedores qualificados;
- informação e Sensibilização Empresarial, através da dinamização do acesso à informação empresarial, nomeadamente no âmbito dos incentivos, da legislação ou de estudos de apoio técnico, e estruturação e sistematização da informação e conhecimento, através do desenvolvimento de um sistema de gestão e difusão robusto, contemplando bases de dados sectoriais, regionais e temáticas, relativas à actividade empresarial, acervo de legislação com impacto nas empresas, geo-referenciação das unidades comerciais e industriais, bem como, monitorização do licenciamento industrial e comercial. Neste contexto serão também reforçados os esforços nas áreas de divulgação de boas-práticas e de *benchmarking*;
- formação e Qualificação dos Recursos Humanos, através da facilitação do acesso a programas de formação específicos e complementares (e.g., InovJovem), promovendo o reforço das competências das empresas na utilização de metodologias inovadoras, da identificação e desenvolvimento de redes e parcerias estratégicas na óptica da optimização de recursos e sinergias inter-organizacionais e da facilitação do acesso a produtos e serviços de apoio à gestão;
- simplificação Administrativa, através da consolidação das competências e diversificação dos serviços prestados aos empresários e às empresas pela Rede de Centros de Formalidades das Empresas (CFE);
- inovação, através do apoio ao surgimento de novos sectores, de actividades de alto valor acrescentado, e de áreas de desenvolvimento competitivas e da indução de comportamentos inovadores; valorização do Sistema de Propriedade Intelectual através da continuação da promoção e difusão da Propriedade Intelectual junto das empresas dos sectores contemplados no "*PRIME*" e do desenvolvimento de acções transversais de suporte, do reforço e especialização de competências, da intensificação do trabalho em rede dos Gabinetes de Apoio à Propriedade Intelectual e destes com redes internacionais, no sentido de aumentar a utilidade para as empresas e os demais agentes económicos; implementação de uma "Bolsa de Invenções", consubstanciada num sistema electrónico de suporte à divulgação, valorização e comercialização de invenções, no sentido de promover a conversão de invenções em inovações e da construção e desenvolvimento de modelos de negócio assentes na valorização comercial da Propriedade Intelectual e da Tecnologia;
- cooperação empresarial, através da dinamização do sistema de cooperação empresarial entre PME, reforçando os factores de competitividade nos mercados, induzindo novas formas de gestão e de organização, estimulando a criação e consolidação de centros de competência e promovendo lógicas de *clusters*;
- reforço do estímulo à utilização do capital de risco e da garantia mútua como instrumentos preferenciais na capitalização das PME e dinamização de formas inovadoras de financiamento;
- dinamização e reforço de capital das infra-estruturas tecnológicas e outras, promovendo e reforçando o seu papel no apoio ao sector empresarial, nomeadamente às PME, através da promoção de uma maior integração tecnológica nas PME, do reforço do sistema nacional de inovação e do plano de parcerias tecnológicas estratégicas;

- concretização do Fundo de Modernização do Comércio, suportado através das taxas do licenciamento comercial, visando a modernização e a revitalização da actividade comercial, em especial, em centros de comércio com predomínio de comércio independente de proximidade, em zonas urbanas ou rurais, bem como a promoção de acções e programas de formação dirigidos ao sector do comércio;
- promoção e divulgação do Sistema Comunitário do Rótulo Ecológico, visando o aumento do número de empresas aderentes a este instrumento voluntário multicritério de excelência ambiental, de diferenciação de produtos e serviços e potenciador de uma maior competitividade, e procurando alargar a sua aplicação a áreas de interesse relevante como o turismo;
- assegurar a concertação estratégica entre objectivos sectoriais e regionais, desenvolvendo uma rede de mercados abastecedores e procedendo à recuperação, modernização e infra-estruturação de mercados de interesse local relevante;
- a estruturação do conhecimento do desempenho da indústria nacional nos seus sectores mais significativos, face a factores de competitividade de natureza transversal, como sejam os ambientais, os tecnológicos e da inovação, as competências, a regulamentação e os mercados e comércio internacional e do conhecimento da envolvente do país empresarial (nas suas vertentes da indústria, comércio e serviços), numa óptica de desenvolvimento sustentável, através da identificação das infra-estruturas logísticas, ambientais e outras que lhe servem de suporte;
- necessário reforço da fiscalização das actividades económicas promovendo-se a estreita conexão entre a avaliação cientifica e independente dos riscos da cadeia alimentar e a fiscalização desde a produção até ao consumo final tendo em vista a promoção dos direitos e interesses dos consumidores e dos agentes económicos e bem assim o exercício da actividade destes últimos dentro dos parâmetros legais.

No âmbito particular da desburocratização, simplificação de procedimentos e melhor regulação são de realçar os seguintes aspectos:

- desburocratização e desmaterialização de actos, como é o caso da extinção de sociedade na hora e alargamento a toda a rede de Centros de Formalidades de Empresas do projecto “Empresa na Hora”, actualmente em operação piloto;
- simplificação dos procedimentos de licenciamento de actividades no âmbito do Turismo;
- redução dos tempos associados com os processos de licenciamento energético e agilização de todo o processo decisório;
- revisão do regime legal das Áreas de Localização Empresarial, tendo em vista reforçar a operacionalidade e exequibilidade deste instrumento de política económica, sem deixar de garantir o indispensável rigor no processo de licenciamento.

No âmbito da internacionalização da economia portuguesa são de destacar as seguintes linhas de acção contempladas no Orçamento do Estado para 2006:

- apoio à divulgação dos produtos portugueses nos mercados externos, com impacto positivo na imagem de Portugal no exterior, e desenvolvimento de uma visão e um posicionamento para Portugal, gerindo e medindo a marca Portugal, no sentido de acrescentar valor aos bens e serviços nacionais;
- alargamento da base exportadora e colocação dos produtos e serviços portugueses em posições superiores da cadeia de valor internacional, através da aposta em fileiras chave como moda, casa, alimentar e bebidas, produtos industriais, materiais de construção, saúde, tecnologias de informação e serviços;

- desenvolvimento de uma carteira de produtos promocionais adaptada às reais e actuais necessidades dos diversos agentes económicos;
- aumento das qualificações dos quadros das empresas e organizações da envolvente empresarial portuguesa (InovContacto), dotando-os de novas competências que lhes permitam antecipar as tendências, promover a mudança e a inovação, potenciar novos produtos e novas áreas de intervenção económica, bem como novas formas de estar no mundo internacional dos negócios, fazendo uso de programas de formação intensivos e de estágios internacionais;
- dinamizar a rede de conhecimentos e contactos nacionais e internacionais que permita aos agentes económicos portugueses aceder a informação fidedigna sobre mercados externos para adequada participação em projectos de cooperação empresarial.

Portugal possui recursos e potencialidades turísticas extraordinários sobre os quais se tem vindo a desenvolver uma actividade relevante e com peso crescente na economia do País e que pode permitir desenvolver o *cluster* Turismo-Lazer como um sector estratégico prioritário para o País. A estratégia de promoção e desenvolvimento deste *cluster* deve atender às múltiplas dimensões do sector, nomeadamente o potencial para aumento das receitas externas, para a cobertura do défice da nossa balança comercial, para o combate ao desemprego, para a valorização do património natural e cultural do País, bem como para a melhoria da qualidade de vida dos portugueses e para a atenuação das assimetrias regionais.

O futuro do sector deve passar por uma perspectiva de sustentabilidade ambiental, económica e social, no quadro de um novo modelo de desenvolvimento do turismo que privilegie a qualidade, seja a qualidade ambiental do destino turístico, seja a qualidade dos empreendimentos e serviços turísticos.

No âmbito do Orçamento do Estado para 2006, destacam-se as seguintes linhas de acção:

- simplificação dos procedimentos de licenciamento de actividades no âmbito do Turismo;
- disponibilizar mais e melhor informação ao cidadão e ao empresário do sector, através de projectos de geo-referenciação dos recursos turísticos existentes e de actualização/validação do cadastro de empreendimentos turísticos e de instrumentos de Gestão Territorial;
- reanimar a produção estatística, em particular através da Conta Satélite do Turismo, passando também a avaliar e redefinir indicadores de sustentabilidade do sector para um adequado acompanhamento das actividades turísticas e dos sistemas de controlo da qualidade da oferta que permita uma correcta tomada de decisão no âmbito da política do Turismo;
- dinamizar o Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro, que contempla as políticas e programas de investimento público a concretizar na região, com vista a reforçar a sua atractividade;
- formulação de uma política nacional de recursos humanos para o sector do Turismo, definição e implementação de uma política integrada de formação e certificação profissional; alargamento da rede de estruturas formativas (e.g., Escolas de Hotelaria e Turismo de Lamego, Portalegre, Porto e Viana do Castelo), de modo a responder às necessidades de formação das respectivas regiões, no sector do turismo, hotelaria e restauração;
- promoção e desenvolvimento de acções de consultoria técnico-pedagógica a empresas e outros organismos do sector, fazendo uso da rede de parcerias e de cooperação, tanto a nível local, regional e internacional;

- programa plurianual de redução de despesas correntes nas escolas de formação turística, nomeadamente nas áreas de gestão de *stocks*, gestão da formação e certificação, gestão de processos, redimensionamento da rede informática e compras electrónicas.

Um sector energético dinâmico, moderno, concorrencial, competitivo e fiável é condição essencial para o sucesso da estratégia de crescimento e desenvolvimento que se propõe para o país. Embora caiba ao mercado assegurar o funcionamento normal do sector deverá o Estado promover a sua reestruturação e definir políticas sectoriais, que contribuam para um desenvolvimento sustentável. Neste sentido inscrevem-se no Orçamento do Estado para 2006, as seguintes principais linhas de acção:

- elaborar projectos legislativos de enquadramento estratégico relativos à revisão do enquadramento da produção eléctrica, à definição de uma política integrada para a eficiência energética, à racionalização de consumos de energia, às inspecções no âmbito energético e ao acompanhamento da actividade extractiva tendo em vista a sua reestruturação, a criação de áreas de reserva e cativas e a requalificação das áreas mineiras abandonadas;
- reduzir os tempos associados com os processos de licenciamento e agilização de todo o processo decisório obtendo ganhos de produtividade que se transferirão para os agentes económicos, através da modernização dos processos e procedimentos e da formação dos recursos humanos envolvidos;
- promover a boa gestão do consumo de energia e intervir junto da procura, nomeadamente ao nível da eficiência energética, de modo a diminuir o consumo energético global do país, capacitando financeiramente a Agência de Energia de modo a que possa desenvolver acções ou projectos de interesse público nesse sentido, incluindo o aproveitamento de recursos renováveis e respectivas interfaces com a investigação e o desenvolvimento de demonstrações tecnológicas;
- sensibilizar para o aproveitamento dos recursos geológicos, nomeadamente da geotermia de baixa entalpia no continente e para a dinamização do sector produtivo das rochas ornamentais;
- contribuir para o desenvolvimento do mercado de gás natural.

Portugal deve, à semelhança de outros Estados Membros da União Europeia, promover os direitos e interesses dos consumidores e fazer da política de defesa do consumidor um importante instrumento de exercício da democracia, de modernização da economia e de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. É, pois, necessário garantir maior visibilidade e relevância à política de defesa do consumidor e tornar mais efectivo o exercício dos direitos previstos na legislação em vigor.

Portugal precisa de dispor de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor que seja inteligível, integrado, cooperante e eficaz. Para tanto, não é necessário criar novos serviços e organismos públicos mas apenas interligar as estruturas oficiais, as associações de consumidores, os centros de informação autárquica ao consumidor e os centros de arbitragem de conflitos de consumo, em ordem a assegurar uma cobertura eficaz de todo o território nacional e do máximo de áreas sectoriais.

Não deverá ser descuidada a ligação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor às estruturas empresariais e das associações profissionais que se ocupam das reclamações e da informação ao consumidor, pois dessa interacção poderá resultar um mais atempado conhecimento da realidade e, eventualmente, uma diminuição das razões dos conflitos de consumo, devido à acção preventiva.

Neste contexto, no Orçamento do Estado para 2006 contemplam-se as seguintes principais linhas de acção:

- formação técnica com vista à divulgação da problemática dos direitos do consumidor e da segurança e qualidade de bens e serviços, produção de materiais pedagógicos, desenvolvimento da Rede de Educação do Consumidor e projectos de Universidades na área do direito do consumo e da mediação de conflitos de consumo;
- criação de uma rede de organizações públicas e privadas de protecção dos consumidores nos países lusófonos e desenvolvimento de projectos de cooperação;
- acções de investigação no domínio da defesa do consumidor que permitam promover a saúde, a segurança e os direitos e interesses económicos dos consumidores e intervir para corrigir desvios à observância desses direitos. A acção da Comissão de Segurança de Serviços e Bens de Consumo, a que se refere o Decreto-Lei n.º 69/2005, de 17 de Março é, neste contexto, relevante;
- apoio a mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios e a centros de arbitragem de consumo, no âmbito do acesso dos consumidores à justiça, nomeadamente através da criação de um Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de âmbito nacional com uma estrutura de raiz associativa;
- fomentar a criação e apoiar o desenvolvimento de organizações de consumidores, nomeadamente através da concessão de apoio técnico e financeiro para formação, informação ou outros e da recolha de informação estatística, encorajando o seu envolvimento no Conselho Nacional do Consumo;
- contribuir para uma melhor percepção do conceito de cidadania europeia e para o desenvolvimento do Mercado Interno através da divulgação dos direitos dos consumidores e dos mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios de consumo. A manutenção do funcionamento do *Euroguichet* – Centro Europeu do Consumidor, estabelecido em Portugal é também fundamental neste contexto.

4.9.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Ministério da Economia e da Inovação ascende a 1117,9 milhões de euros o que corresponde a 0,7% do Produto Interno Bruto e a 2,1% das despesa da Administração Central, verificando-se um decréscimo na ordem dos 18,9%, comparativamente à estimativa de execução de 2005.

Quadro 4.9.1. Despesa Total Consolidada - MEI

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	241,1	240,3	-0,2
Funcionamento normal	137,5	131,1	-4,5
Com cobertura em receitas gerais	94,0	87,5	-6,9
Com cobertura em receitas consignadas	43,5	43,6	0,2
Investimentos do Plano	103,7	109,2	5,3
Financiamento nacional	92,3	102,0	10,5
Financiamento comunitário	11,4	7,2	-36,8
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	1260,9	1017,5	-19,3
Consolidação transferências entre subsectores	123,9	139,9	12,9
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1378,1	1117,9	-18,9

O Ministério da Economia e da Inovação (MEI) inclui agora a Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico como serviço integrado com orgânica própria, enquanto que em 2005 a sua execução orçamental decorreu pelo orçamento do Gabinete do Ministro.

A despesa do subsector Estado deste Ministério representa apenas 21,5% da despesa total consolidada de 2006, já que é o subsector dos serviços e fundos autónomos que

protagoniza a parte significativa dos apoios do Estado aos agentes económicos com vista ao desenvolvimento da economia.

Anota-se um ligeiro decréscimo na despesa do "subsector Estado", relativamente a idêntica despesa de 2005, o que se deve em exclusivo à despesa de funcionamento, já que a despesa de investimentos do plano se apresenta superior em 5,3p.p., o que é devido à parte financiada com receitas gerais.

A diminuição da despesa associada ao subsector dos fundos e serviços autónomos está directamente relacionada com a menor participação do Programa de Incentivos à Modernização Empresarial ("*PRIME*") com que o orçamento do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI) participa no apoio às PME, sendo de realçar que as transferências para os serviços e fundos autónomos deste Ministério, representam cerca de 18% na redução em causa.

Por aquele facto também, os orçamentos do ICEP e do ITP diminuem em proporção idêntica ao financiamento menor dado pelo IAPMEI através das transferências, nomeadamente, inscritas no programa *PRIME*, medidas 01 – estimular e apoiar a modernização e o investimento empresarial e 06 – internacionalizar a economia.

Quadro 4.9.2. Serviços e Fundos Autónomos - MEI

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	**2006 Orçamento**					**Variação 2006 /2005** (%)
		Esforço nacional OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
ICEP Portugal	98,3	37,7		2,0	41,3	81,0	-17,6
IAPMEI	798,5	64,3	468,2	49,0		581,5	-27,2
ITP	286,7		3,7	231,3	44,8	279,8	-2,4
AdC	7,1	0,1		8,4		8,5	19,7
ERSE	7,3			8,9		8,9	21,9
IPQ	9,1	0,5	0,7	5,7		6,9	-24,2
IPAC	1,9			1,9		1,9	0,0
INETI	40,9	24,0	5,1	8,6		37,7	-7,8
INPI	11,1		0,7	10,6		11,3	1,8
TOTAL CONSOLIDADO	1.260,9	126,6	478,4	326,4	86,1	1.017,5	-19,3

Quadro 4.9.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MEI

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	61,8	97,6	159,4
Aquisição de Bens e Serviços	25,3	90,5	115,8
Juros e Outros Encargos			
Transferências Correntes	65,5	27,7	30,7
das quais: transferências de SI para SFA	62,5		-
Subsídios	1,1	0,3	1,4
Outras Despesas Correntes	0,3	1,4	1,7
Aquisição de Bens de Capital	8,9	9,5	18,4
Transferências de Capital	77,4	479,0	479,0
das quais: transferências de SI para SFA	77,4		-
Activos Financeiros		311,5	311,5
Outras Despesas de Capital			
TOTAL	240,3	1017,5	**1117,9**

Nota: foi contabilizada como extra-orçamental a transferência de capital da Secretaria Geral para o ITP no valor 22,5 Milhões de euros.

Apesar de se constatar uma diminuição importante na despesa total para 2006, a aplicação económica dos recursos do MEI revela, ainda assim, um peso muito significativo das transferências de capital realizadas pelos serviços e fundos autónomos na despesa total consolidada (cerca de 43%), o que aliado ao peso dos empréstimos, absorve no total da despesa consolidada cerca de 71%. Esta situação mesmo assim permite que os projectos de qualidade promovidos pelas entidades empresariais continuem a ser fortemente apoiados pelo IAPMEI enquanto agência pública das PME, no actual contexto da diminuição da despesa pública.

Ainda no âmbito da despesa consolidada segundo a classificação económica, é de salientar que as despesas com pessoal representam cerca de 14,3% da despesa total.

O financiamento da despesa total é assegurado, segundo a origem das receitas, em cerca de 17,0% por receitas gerais, em 33,5% por receitas próprias consignadas e em 49,5% por receitas comunitárias.

Em Julho de 2005, o número total de efectivos no Ministério da Economia e da Inovação, incluindo o pessoal dos serviços e fundos autónomos, é de 5012.

4.10. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

4.10.1. Políticas

A recente revisão da Política Agrícola Comum veio consolidar o entendimento de que a agricultura não se limita à sua função tradicional de produção de produtos alimentares e matérias primas, integrando funções de interesse público de carácter ambiental, ordenamento e ocupação dos espaços rurais e também ao nível da segurança alimentar e do bem-estar animal.

A nova Política Agrícola Comum veio, por outro lado, reforçar o papel do mercado na orientação da produção, reforçando a necessidade de promover a competitividade.

O sector das pescas deverá estar em condições de enfrentar os desafios da globalização, das acrescidas exigências em termos de qualidade e segurança alimentar com as condicionantes impostas pela necessidade de preservar o equilíbrio dos ecossistemas.

Assim, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) tem pela frente a tarefa de desempenhar de forma ágil e eficiente um serviço público de forma a apoiar o desenvolvimento dos sectores agrícola, florestal e das pescas o qual se deverá centrar em torno dos seguintes eixos:

EIXO I – Promover o desenvolvimento sustentável do território e a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais.

- acompanhamento com vista ao aumento da eficácia dos programas e medidas orientadas para o desenvolvimento rural;
- continuação dos trabalhos da programação do desenvolvimento rural para o período 2007-2013;
- retoma do programa de novos regadios;
- reformar o quadro de instrumentos de reestruturação fundiária;
- rever o regime de gestão e aplicação da Reserva Agrícola Nacional (RAN);
- melhorar o enquadramento jurídico dos aproveitamentos hidroagrícolas;

- implementação dos Planos de Defesa dos Povoamentos Suberícolas;
- acompanhamento e implementação de medidas com o objectivo de minorar os efeitos da seca;
- implementação de medidas relativas ao ordenamento florestal, cinegético e de águas interiores.

EIXO II – Elevar os níveis de competitividade e rentabilidade das fileiras agrícolas e florestais

- negociação do próximo quadro de programação 2007–2013;
- operacionalizar um novo quadro de incentivos aos investimentos imateriais nas fileiras agroalimentar e florestal;
- apoiar e promover o recurso a novos instrumentos de gestão financeira;
- rever o sistema nacional de gestão de risco e crises na agricultura;
- concluir o Programa de Plantação de 30.000 hectares de novos olivais;
- implementar zonas de intervenção florestal;
- manter a aplicação dos instrumentos da reforma da Política Agrícola Comum de 2003, nomeadamente o Regime de Pagamento Único e a condicionalidade;
- negociar reformas das organizações comum de mercado do sector da banana;
- definir modalidades de aplicação dos sectores do azeite, tabaco e algodão no Regime de Pagamento Único.

EIXO III – Reforçar os níveis de segurança alimentar e da qualidade ao nível dos produtos e dos processos produtivos.

- dinamização de fileiras agro-alimenares competitivas orientadas para a qualidade;
- implementação da rastreabilidade na fileira agro – alimentar;
- criação de um regime jurídico de registo, conservação, salvaguarda legal e transferência de material autóctone com interesse para a agricultura e alimentação;
- acompanhamento do regime relativo ao cultivo de variedades geneticamente modificadas, assegurando a sua coexistência com culturas convencionais e com o modo de produção biológico;
- implementação do programa de saneamento das suiniculturas.

EIXO IV – Modernizar a administração e promover o desenvolvimento institucional do sector

- simplificar e melhorar as relações dos beneficiários dos regimes de apoio com a administração, generalizando, nomeadamente, o processo de candidatura electrónica aos diferentes sistemas de incentivos;
- reformular o quadro de apoios ao associativismo agrícola, visando conceder prioridade à concentração da oferta, ao agrupamento de produtores agrícolas e florestais e ao associativismo interprofissional.

EIXO V – Promover o reforço de competitividade do sector das pescas e da qualidade dos produtos da pesca, através da modernização das estruturas produtivas, assegurando uma pesca biologicamente sustentável e economicamente rentável e incentivar o desenvolvimento da aquicultura.

- promover a modernização e o reforço da competitividade do sector através da boa execução dos investimento previstos no Programa Operacional das Pescas (MARE) e da sua componente desconcentrada (MARIS);
- contribuir para melhorar a sustentabilidade das pescas nacionais, nomeadamente através da aplicação de medidas de controlo do esforço de pesca para as unidades populacionais cujos pareceres científicos o aconselhem;
- regulamentar o exercício da pesca lúdica com o objectivo de assegurar uma gestão racional dos recursos e de a compatibilizar com o exercício da pesca comercial;
- incentivar o aumento e diversificação da produção aquícola enquanto fonte alternativa de abastecimento do mercado sem prejuízo de se garantir o equilíbrio entre a oferta e procura, e o respeito das regras ambientais;
- adequar a formação profissional às necessidades do sector, tornando-a mais atractiva e compatível com o perfil tecnico-profissional dos profissionais da pesca, no seu todo;
- reforçar as acções de controlo e fiscalização através da utilização dos sistemas de informação e da optimização dos meios humanos e materiais disponíveis contribuindo não só para um melhor ordenamento de actividade, como também para a segurança das embarcações;
- potenciar as funcionalidades do Sistema Integrado de Informação do Sector da Pesca, implementando novas funcionalidades e adaptando outras já existentes, em virtude das alterações legislativas entretanto ocorridas, mas sempre com o objectivo de simplificar os circuitos de informação, e optimizar a utilização dessa mesma informação.

Medidas de contenção da despesa específicas do Ministério

Sendo do conhecimento geral que o Governo já decidiu e fez publicar a resolução de Conselho de Ministros nº 124/2005 de 4 de Agosto, a qual estabelece o Programa de Reestruturação da Administração Central bem como o respectivo calendário de concretização, é nossa opinião que será neste âmbito que se coloca a oportunidade e que se estabelece o enquadramento legislativo que permitirá obter a redução substancial da Despesa Corrente do Ministério. Ainda assim, a proposta de orçamento de funcionamento dos serviços, para 2006, contempla uma redução de 1 821 175 euros, sendo que cerca de 83% resulta da diminuição de encargos com pessoal. O restante está distribuído de forma residual por despesas relacionadas com medidas de modernização de serviços, de redução de rendas, de redução de aquisições de bens e serviços e redução de despesas de manutenção. O total de funcionários, em Julho de 2005, era de 12 154, o que traduz uma redução de 100 efectivos face à situação no final de Dezembro de 2004.

Em matéria de recursos humanos será dada prioridade à mobilidade de funcionários entre serviços do Ministério e da Administração pública, em geral, promovendo-se medidas de reforço da formação profissional e de reconversão funcional sempre que adequado.

O total de funcionários em Julho de 2005 era de 12 1504 o que traduz uma redução de 100 efectivos, face à situação no final de Dezembro de 2004.

4.10.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas ascende a 2296,4 milhões de euros, com um decréscimo de 8,3% e representa 4,2% do total da Administração Central e 1,5% do Produto Interno Bruto.

Quadro 4.10.1. Despesa Total Consolidada - MADRP

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**514,4**	**515,6**	**0,2**
1. Funcionamento normal	**243,6**	**287,4**	**18,0**
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	191,6	184,7	-3,6
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	52,0	102,7	97,5
2. Investimentos do Plano	**270,8**	**228,2**	**-15,7**
2.1. - Financiamento nacional	259,9	220,1	-15,3
2.2. - Financiamento comunitário	10,9	8,1	-25,7
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**2.226,0**	**2.081,6**	**-6,5**
Consolidação transferências entre subsectores	235,5	300,8	27,7
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**2.504,9**	**2.296,4**	**-8,3**

Destaca-se no subsector Estado o aumento de 97,5% das despesas com cobertura em receitas consignadas devido ao facto de se inscreverem nas correspondentes fontes de financiamento, as verbas relativas a candidaturas já aprovadas, cujos montantes são transferidos pelo IFADAP, em especial para o Instituto do Desenvolvimento Rural e Hidráulica, Direcção-Geral dos Recursos Florestais e Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral.

Atenta a relevância orçamental, salientam-se neste Ministério os seguintes programas orçamentais:

- o Programa 22 (Agricultura e Desenvolvimento Rural) apresenta um total consolidado de 419,96 milhões de euros, sendo 180,6 milhões de euros de financiamento nacional e 239,36 de financiamento comunitário;
- o Programa 23 (Pescas), é um programa transversal, sendo o valor consolidado de 44,1 milhões de euros executado pelo MADRP, dos quais 12,5 milhões de euros correspondem a financiamento nacional e 31,6 milhões a financiamento comunitário.

Quadro 4.10.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento – MADRP

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006 /2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
Direcção-Geral de Protecção das Culturas	6,7	4,7	0,6	1,4		6,7	0,0
Instituto da Vinha e do Vinho	13,2	0,6	0,4	11,8		12,8	-3,0
Inst. Financiamento Apoio Desenv. Agric. Pescas	940,9	206,0	417,5	101,5		725,0	-23,0
Instituto Nacional de Intervenção Garantia Agrícola	1.361,6	162,4	1.234,0	16,9		1.413,3	3,8
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto	10,6	0,1	0,3	10,7		11,1	4,7
Laboratório Nacional Investigação Veterinária	8,5	5,6	0,2	2,9		8,7	2,4
Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas	48,6	25,2	5,2	3,6		34,0	-30,0
Transferências entre Autónomos	**164,1**	**37,3**	**92,7**			**130,0**	**-20,8**
TOTAL CONSOLIDADO	**2.226,0**	**367,3**	**1.565,5**	**148,8**	**0,0**	**2.081,6**	**-6,5**

Foram expurgados os montantes relativos a operações extra-orçamentais, sendo 1100,0 milhões de euros do INGA e 209,1 milhões do IFADAP e que respeitam à regularização das operações específicas do Tesouro (OET) junto da Direcção-Geral do Tesouro, aquando do reembolso por parte da UE dos fundos comunitários.

Não foi incluída a Agência de Controlo das Ajudas Comunitárias ao Sector do Azeite por se aguardar a publicação de diploma legal, com vista à sua extinção ainda no corrente ano.

No orçamento do INGA estão contemplados 12,0 milhões de euros destinados ao pagamento de dívidas à Segurança Social em consequência da SECA/2005, nos termos do Decreto-Lei n.º115/2005, de 14 de Julho.

Salienta-se ainda o facto de o INGA transferir para o IFADAP 90,18 milhões de euros destinados, em especial, à comparticipação do FEOGA-Garantia nos programas incluídos no PIDDAC.

Quadro 4.10.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MADRP

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	165,2	98,3	263,5
Aquisição de Bens e Serviços	60,2	106,6	166,8
Juros e Outros Encargos	0,0	7,0	7,0
Transferências Correntes	159,2	207,2	188,4
das quais: transferências de SI para SFA	153,4		
transferências de SFA para SI		24,6	
Subsídios	8,3	1.221,6	1.229,9
Outras Despesas Correntes	0,5	2,4	2,9
Aquisição de Bens de Capital	35,7	17,1	52,8
Transferências de Capital	86,5	412,4	376,1
das quais: transferências de SI para SFA	84,9		
transferências de SFA para SI		37,9	
Activos Financeiros		7,5	7,5
Outras Despesas de Capital		1,5	1,5
TOTAL	**515,6**	**2.081,6**	**2.296,4**

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências do Ministério de 300,8 milhões de euros.

As áreas afectas a este Ministério beneficiam ainda de cerca de 126,0 milhões de euros de dotações inscritas no Capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública, destinados a subsídios diversos no INGA.

Do total de 12 154 dos efectivos existentes em Julho de 2005, destaca-se a Direcção-Geral dos Recursos Florestais com 1 903 efectivos, o Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas com 1107, a Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste com 890 e o Instituto Nacional de Garantia Agrícola com 861 efectivos, os quais representam 39,2 % do total dos efectivos do Ministério.

4.11. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

4.11.1. Políticas

Principais Investimentos

As medidas que o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) apresenta para o ano de 2006 inscrevem-se numa estratégia sectorial abrangente e integrada nas suas principais áreas de actuação:

Sector das Infra-estruturas Rodoviárias

- programar a realização do Plano Rodoviário Nacional;
- dar prioridade à execução dos projectos e obras de ligação da rede nacional à rede rodoviária internacional;
- promover a realização de estudos relativos às acessibilidades ao Novo Aeroporto;
- implementar um sistema de monitorização do estado de conservação e de gestão de manutenção rodoviária, contratualizando, onde for adequado, a conservação da rede rodoviária nacional;
- estudar alternativas de financiamento para novas infra-estruturas rodoviárias e para conservação das existentes, de forma a permitir a implementação de um modelo de financiamento e gestão do sector rodoviário, com redução de encargos para o Estado;
- elaborar elementos normativos e reguladores que permitam a consolidação do sector rodoviário, ajustando, em conformidade, o modelo organizativo da EP-Estradas de Portugal, EPE;
- desenvolver e aplicar novas tecnologias nas áreas da informação, exploração e segurança rodoviária, privilegiando o apoio e a interacção com os utilizadores;
- continuar o processo de requalificação e transferência de antigas estradas nacionais para as autarquias, com base num quadro adequado de transferências financeiras;
- implementar gradualmente auditorias de segurança rodoviária (ASR), tendo como objectivo a sua prática comum, bem como inspecções de segurança (ISR), elaborando planos anuais de segurança rodoviária para monitorização da sinistralidade;
- implementar um programa de gestão de zonas de acumulação de acidentes para toda a rede nacional, adoptando medidas correctivas que optimizem a relação custo-benefício, de acordo com as prioridades apuradas;
- criar um sistema de identificação electrónica de veículos, seguro e inviolável, que facilite a relação entre o Estado, o proprietário e o construtor do veículo, e os diferentes prestadores de serviços.

Sector do Transporte Aéreo

- concluir a actual fase de desenvolvimento do Aeroporto Sá Carneiro, estabelecer um programa de contingência para o Aeroporto de Lisboa e definir intervenções para os aeroportos regionais;
- executar os estudos e as soluções técnicas e financeiras preconizadas para o Novo Aeroporto da Ota;
- articular os planos directores dos aeroportos nacionais com as políticas de Ordenamento do Território;
- promover conexões e interfaces dos transportes aéreos com os transportes terrestres e respectiva inserção em sistemas logísticos;
- preparar o país para o “Céu Único Europeu”;
- consolidar o papel de regulação, supervisão e fiscalização do sector da aviação e actualizar o quadro legal em matéria de segurança aérea e aviação civil;
- prosseguir a reestruturação e viabilização empresarial do Grupo TAP, conferindo-lhe condições de sustentabilidade e competitividade no mercado internacional;
- expansão da capacidade e melhoria das condições de Navegação e Controlo de Tráfego Aéreo;

- criar condições para a viabilização do projecto para o Aeroporto Civil de Beja;
- continuar a acompanhar o desenvolvimento do Projecto Galileo (sistema europeu de navegação por satélite para uso civil), criando uma estrutura orgânica especificamente dedicada à gestão, a nível nacional, deste sistema.

Sector Marítimo-Portuário e Logístico

- melhoria das acessibilidades rodo-ferroviárias e marítimas aos principais portos, assegurando a sua integração como pontos de conexão multimodais do sistema de transportes;
- melhoria das condições operacionais de Terminais dos principais portos, com destaque para o investimento na melhoria das condições operacionais do Terminal de Granéis Líquidos do Porto de Aveiro e para o início da 1ª fase do alargamento do terminal de Alcântara do Porto de Lisboa;
- melhoria das condições de segurança e das condições ambientais dos Portos de Setúbal e Sesimbra;
- elaboração de um Plano Nacional de Ordenamento Logístico;
- início das intervenções associadas à construção da plataforma multimodal e logística da Região Norte e investimento nas infra-estruturas básicas da Zona de Actividades Logísticas de Sines e da plataforma logística de Elvas;
- investimento na beneficiação dos Portos de Recreio e de Pesca, numa lógica articulada com a tutela governamental, respectivamente, do turismo e das pescas;
- instalação em Lisboa da Agência Europeia de Segurança Marítima;
- início da reabilitação e reforço do cais de Santa Apolónia e Jardim do Tabaco, com vista a criar condições para a construção da nova Gare Marítima de Passageiros.

Transporte Fluvial

- remodelação do transporte fluvial de veículos por *ferry-boat*, através da melhoria das infra-estruturas terrestres (novo terminal e equipamentos), da melhoria das infra-estruturas marítimas (pontões e passadiços) e da renovação da frota de navios (os dois actuais têm mais de 50 anos), por forma a assegurar uma melhor ligação entre Lisboa e a margem sul do Tejo.

Sector Ferroviário

Rede Convencional

Infra-Estrutura

- integração dos corredores estruturantes do Território nas Redes transeuropeias de transportes, através:
  - i) da construção de um novo corredor para melhoria das ligações ferroviárias entre o Porto de Sines e Espanha (troço Casa Branca-Évora);
  - ii) da diminuição dos tempos de percurso e melhorias das condições de exploração da ligação Lisboa-Algarve (construção da variante de Alcácer);
  - iii) da conclusão dos investimentos em curso relativos à modernização da linha do Norte e os necessários para melhorar as condições de segurança;
  - iv) do início da construção da ligação Aveiro-Salamanca, com ligação ferroviária ao Porto de Aveiro.

- desenvolvimento das acessibilidades urbanas:
  - i) na Área Metropolitana de Lisboa, através de acções de modernização nas linhas de Sintra, Cascais, de cintura e eixo ferroviário norte-sul;
  - i) na Região Norte, através de intervenções de modernização das linhas do Minho (Porto-Nine), de Guimarães, do Douro (Ermesinde-Marco) e ramal de Braga;
  - ii) continuação das acções de modernização da linha da Beira Baixa, da linha do Oeste, da linha do Douro (além Marco) e da linha do Algarve.
- desenvolvimento de Acessibilidades Regionais e Inter regionais;
- aposta na segurança da circulação ferroviária, através da continuação das acções previstas no Plano Nacional de Supressão e Reconversão de PN's.

Exploração

- modernização do material circulante.

Rede de Alta Velocidade

- continuação dos estudos da Rede de Alta Velocidade, em particular das ligações Lisboa - Porto - Vigo e Lisboa - Elvas/ Badajoz – Madrid, tendo em vista o início, durante a legislatura, da construção da ligação Lisboa-Porto.

Redes de Metropolitano

- continuação das obras (já em curso) relativas à expansão da rede do metropolitano de Lisboa;
- conclusão da 1ª fase da rede do Metro do Porto;
- conclusão da construção da primeira fase da rede de metropolitano de superfície da margem sul do Tejo;
- continuação dos trabalhos que permitam o lançamento do concurso para a rede de metropolitano ligeiro de superfície dos concelhos de Coimbra, Lousã e Miranda do Corvo.

Transporte Rodoviário

- apoio à melhoria da qualidade e segurança dos sistemas de serviços de transportes públicos;
- apoio à modernização tecnológica e melhoria da eficiência energética dos Transportes Públicos.

Inovação e Tecnologia

- aposta nas condições de segurança dos portos e da navegação, através de investimentos na implementação de um moderno sistema de vigilância do tráfego marítimo (VTS) e conclusão da implementação do código ISPS;
- continuação das acções tendentes à generalização do sistema de bilhética sem contacto nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto.

Comunicações

Comunicações electrónicas

- reforçar a actividade de acompanhamento do mercado, adoptando um modelo de fiscalização mais abrangente e pró-activo, no interesse dos utilizadores;
- estimular desenvolvimentos tecnológicos que possam contribuir para a constituição de alternativas adicionais de acesso e para a generalização da utilização da "Banda Larga", nomeadamente em regiões mal servidas;
- continuar a desenvolver o projecto "Estrada Livre" como um serviço de interacção entre os utentes da estrada e a Autoridade Rodoviária;
- implementar a generalização do projecto de compras electrónicas em todos os organismos e entidades dependentes do MOPTC;
- lançamento da televisão digital terrestre (TDT);
- avaliar regularmente a necessidade de actualização do âmbito e forma de prestação do serviço universal;
- promover a gestão eficiente do espectro radioeléctrico, reavaliando o tarifário aplicável;
- definir, em ligação com os sectores envolvidos, a estratégia de desenvolvimento da radiodifusão sonora digital (T-DAB) face à evolução verificada desde o seu lançamento;
- desenvolvimento de um sistema seguro de identificação electrónica para pagamentos via telemóvel;
- implementar a cobertura do serviço móvel terrestre em todos os transportes públicos marítimos, terrestres e aéreos.

Serviços postais

- aprofundar, de forma gradual e controlada, o processo de liberalização dos serviços postais no serviço universal;
- estimular a inovação e a oferta de novos serviços, de acordo com as necessidades dos utilizadores;
- garantir a prestação do serviço universal e o cumprimento das obrigações associadas;
- disponibilizar uma caixa de correio electrónico por cidadão, certificada e com garantia de entrega e recepção, com apoio na rede de distribuição dos Correios de Portugal;
- desenvolver oferta integrada para o serviço *Mailer* e assumir a transferência gradual dos serviços de entrega de encomendas para parâmetros de qualidade e velocidade mais elevados;
- desenvolver parcerias específicas ou existentes para outros negócios, já iniciadas ou em fase de lançamento, para aumentar tráfego internacional.

Sector da Construção e do Imobiliário

Em matéria de política para o sector da construção e do imobiliário, o Governo tem como prioridade desenvolver uma estratégia de sustentabilidade para o sector optimizando as funções reguladoras do Estado, visando uma maior desburocratização e transparência dos processos, fortalecendo a cooperação entre todas as entidades envolvidas e garantindo uma efectiva coordenação na implementação das políticas definidas no Programa de Governo:

- definir as atribuições do Instituto do Mercado das Obras Públicas e Privadas e do Imobiliário (IMOPPI) como regulador deste sector;

- reforçar o combate por via directa e indirecta à informalidade e clandestinidade, com vista à consolidação de um mercado eficiente e transparente;
- unificar o regime das empreitadas e das concessões de obras públicas e aquisição de bens e serviços com incorporação conjunta das Directivas comunitárias implicadas, promovendo a realização electrónica de todos os processos de concurso para contratação e aquisição de serviços e obra;
- desenvolver uma Plataforma Tecnológica para o Sector da Construção e do Imobiliário que recolha, trate e disponibilize a informação associada à actividade de todos os intervenientes nos mercados de obras públicas e particulares;
- criar um Centro de Mediação e Arbitragem para a resolução de conflitos no sector;
- criar uma Agência para a Inovação e Segurança no sector da Construção e do Imobiliário, preparando e auxiliando as empresas do sector na captação das verbas disponíveis no Quadro de Referência Estratégica Nacional;
- simplificar e redefinir os termos da Ficha Técnica da Habitação, a partir da síntese do projecto de construção, para disponibilização de informação predial única para todos os imóveis;
- rever o prazo de garantia dos imóveis, enquadrando-o num projecto mais lato de garantia da sua efectiva prestação;
- fomentar a maior credibilização do alvará;
- criar um Código do Imobiliário: integração num só documento de toda a legislação publicada, potenciando um melhor conhecimento e aplicação da lei e incluindo os ajustamentos necessários à harmonização do quadro legal existente;
- criar um Observatório de Obras Públicas, de modo a determinar as causas dos desvios nos custos e nos prazos de execução e promover acções conducentes à eliminação dessas causas.

4.11.2. Orçamento

O total da despesa consolidada do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) ascende a 1129,8 milhões de euros, o que corresponde a 2,1% da Administração Central e a cerca de 0,8% do PIB.

No seu total, a despesa consolidada do MOPTC apresenta uma redução de 2,6%, com especial incidência ao nível das despesas de funcionamento cobertas por receitas gerais e consignadas, bem como no que se refere ao financiamento comunitário dos investimentos do plano, que decresceu 56,8%.

Os investimentos do MOPTC, que absorvem 807,6 milhões de euros, representam um peso preponderante no total da despesa consolidada, atingindo 71,5%, registando o respectivo esforço nacional um acréscimo de 3,2%, relativamente à estimativa para 2005.

Na componente nacional destacam-se os investimentos no sector dos Transportes (94,3% do total da despesa de investimento do Ministério), ascendendo a 761,9 milhões de euros, inseridos no Programa 24 – Transportes que contempla as medidas que o MOPTC apresenta para o ano de 2006 e que se inscrevem numa estratégia sectorial abrangente e integrando as principais áreas de actuação, das quais se destacam:

- Medida 1 - Integração dos corredores estruturantes do território na rede transeuropeia de transportes, com 366,2 milhões de euros;
- Medida 4 – Desenvolvimento de acessibilidades regionais e interregionais, com 201,5 milhões de euros;

- Medida 5 – Segurança, qualidade e eficiência do sistema de transportes, com 106,5 milhões de euros.

Os grandes números agregados da despesa apresentam-se consoante se indica:

Quadro 4.11.1. Despesa Total Consolidada – MOPTC

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**924,7**	**925,8**	**0,1**
1. Funcionamento normal	**118,9**	**118,2**	-0,6
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	113,0	113,0	0,0
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	5,9	5,2	-11,9
2. Investimentos do Plano	**805,8**	**807,6**	0,2
2.1. - Financiamento nacional	765,8	790,3	3,2
2.2. - Financiamento comunitário	40,0	17,3	-56,8
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**258,8**	**280,0**	**8,2**
Consolidação transferências entre subsectores	23,7	76,0	220,7
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**1159,8**	**1129,8**	**-2,6**

Nota: A estimativa de execução do Financiamento Nacional inclui 330.000 euros de Receitas próprias.

As transferências internas, no montante de 76,0 milhões de euros, são constituídas essencialmente por verbas relativas a PIDDAC, no valor de 50,9 milhões de euros transferidas para SFA através do Gabinete de Estudos e Planeamento do MOPTC.

O sector dos transportes e das comunicações beneficia ainda de 331 milhões de euros, inscritos no capítulo 60 do Ministério das Finanças e da Administração Pública – Despesas excepcionais. Este valor refere-se a indemnizações compensatórias dos transportes rodoviários, ferroviários e aéreos dos sectores público e privado, destacando-se a parcela de 180,5 milhões de euros destinada ao transporte ferroviário.

Quadro 4.11.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MOPTC

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação (%)
		Esforço Nac - OE	Financ UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
Obra Social Min.Obras Públicas	5,2	0,7		3,2	0,7	4,6	-11,5
Laboratório Nac.Engenharia Civil	27,6	15,9	4,6	16,2		36,7	33,0
Inst.Nacional Transporte Ferroviário	5,2	0,9	0,1	4,0		5,0	-3,8
Inst.Portuário Transportes Marítimos	116,1	58,0	40,0	30,2		128,2	10,4
Instituto Nacional de Aviação Civil	36,7	0,6		35,4		36,0	-1,9
Inst. Merc.Obras Púb.Part.Imobiliário	9,0			10,0		10,0	11,1
ANACOM - Autorid.Nac.Comunicações	59,0			59,5		59,5	0,8
TOTAL CONSOLIDADO	**258,8**	**76,1**	**44,7**	**158,5**	**0,7**	**280,0**	**8,2**

Nota: Para efeitos de comparabilidade a coluna 2005 Estimativa inclui o LNEC por este serviço ter obtido autonomia administrativa e financeira a partir de 2006.

Dos serviços autónomos, merecem destaque especial no sector dos Transportes o Instituto Portuário dos Transportes Marítimos e o Instituto Nacional de Aviação Civil, dotados com 128,2 e 36 milhões de euros, respectivamente, destinando-se essencialmente à melhoria das condições operacionais dos transportes marítimo-portuários e aéreos.

A ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações canaliza recursos financeiros no montante de 59,5 milhões de euros para o sector das Comunicações, por forma a reforçar a actividade de acompanhamento do mercado e a estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico do sector.

Por agrupamentos económicos, apresenta-se a despesa consolidada do Ministério:

Quadro 4.11.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MOPTC

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços Integrados	Serviços e Fundos Autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	25,2	83,5	108,7
Aquisição de Bens e Serviços	12,6	44,0	56,6
Transferências Correntes	32,0	31,7	38,6
das quais: transferências de SI para SFA	25,1	-	-
Subsídios	0,0	3,8	3,8
Outras Despesas Correntes	0,0	10,0	10,0
Aquisição de Bens de Capital	4,4	103,9	108,3
Transferências de Capital	851,6	2,8	803,5
das quais: transferências de SI para SFA	50,9	-	-
Activos Financeiros	0,0	0,3	0,3
TOTAL	**925,8**	**280,0**	**1.129,8**

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do ministério em 76 milhões de euros.

Nas transferências de capital dos Serviços Integrados, num montante global de 851,6 milhões de euros, incluem-se transferências para SFA do MOPTC, que atingem os 50,9 milhões de euros.

Para as Estradas de Portugal, EPE, estão contemplados 66,7 milhões de euros, transferidos directamente do Orçamento do Estado, e 606,1 milhões de euros oriundos do PIDDAC. Sobressai ainda a transferência de capital para a Metro – Transportes do Sul S.A, no valor de 43,6 milhões de euros.

Em 31 de Julho de 2004, o MOPTC dispunha de 2517 efectivos, tendo-se verificado ao longo de 2005 um acréscimo de 19,3%, atingindo actualmente o número de 3002. Esta diferença justifica-se, essencialmente, pelas alterações decorrentes da lei orgânica do XVII Governo.

4.12. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

4.12.1. Políticas

Mercado de Trabalho, Emprego e Formação

Os objectivos da política de emprego e formação em 2006, traduzem os definidos no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego e constantes das Grandes Orientações do Plano (GOP) e no Plano Nacional do Emprego para 2005-2009, a saber:

- aumentar a participação no mercado do trabalho;

- melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas;
- promover o desenvolvimento do capital humano;
- promover o emprego como pilar nuclear da coesão social e territorial.

A política de igualdade de oportunidades entre mulheres e homens coloca-se transversalmente a todos estes objectivos, para além de intervenções específicas.

Para atingir o objectivo de aumentar a participação no mercado do trabalho, combatendo o desemprego e a inactividade, citam-se como intervenções mais emblemáticas, as seguintes:

- revisão e racionalização das políticas activas de emprego, no quadro de uma reforma gradual dessas políticas, visando a sua simplificação, tornando-as mais eficazes sobre o ponto de vista da integração, mais transparentes e mais adaptadas às necessidades, integrando-as para o efeito em quatro tipos de Programas Gerais: i) Programa de Estímulo à Criação do Próprio Emprego; ii) Programa de Estímulo à Criação de Emprego por Conta de Outrem; iii) Programa de Estímulo ao Ajustamento entre Oferta e Procura de Emprego; iv) Programa de Estímulo à Procura de Emprego;
- programas de Emprego Específicos para desempregados, abrangendo os seguintes segmentos: jovens, activos, seniores, diplomados do ensino superior, para além dos que se referem aos grupos desfavorecidos, pessoas com deficiência e imigrantes, com vista a aumentar a coesão social e territorial. Neste âmbito reforça-se a activação e a prevenção do desemprego, nomeadamente de longa duração, no quadro das Iniciativas INSERJOVEM (jovens) e REAGE (adultos);
- programas de Estágios Profissionais, para jovens qualificados;
- programa de Modernização do Serviço Público de Emprego, dando máxima prioridade ao atendimento, à desburocratização e articulação dos serviços de emprego e segurança social;
- programa de Intervenção para as Entidades Empregadoras, introduzindo uma nova metodologia e objectivos específicos para a intervenção do Serviço Público de Emprego, numa perspectiva de gestão proactiva de uma carteira de clientes, através, designadamente: i) da redução para dois dias da resposta dos Centros de Emprego a ofertas de emprego; ii) do aprofundamento de uma atitude proactiva dos serviços, realizando 55 mil visitas anuais a entidades empregadoras; iii) da criação de uma unidade especializada no acompanhamento de grandes empregadores; iv) da criação da figura do gestor do utente em cada Centro de Emprego;
- desenvolver uma estratégia nacional para a valorização e prolongamento da vida activa.

Para melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, promovendo a flexibilidade em conjugação com a segurança no emprego, destacam-se as seguintes intervenções:

- proceder a uma análise crítica de avaliação do impacto da aplicação do Código do Trabalho nas relações laborais, tendo em vista o lançamento de um Livro Branco sobre as Relações Laborais;
- apostar eficazmente na antecipação e acompanhamento dos processos de reestruturação, nomeadamente através da criação de núcleos de intervenção rápida e personalizada que articulem técnicos do IEFP, da Segurança Social e de outros organismos relevantes e do reforço da formação e reconversão para novas áreas profissionais e dos mecanismos de criação da própria empresa ou emprego;

- promover condições para uma maior articulação entre os parceiros sociais com vista à definição de estratégias bipartidas de flexibilidade, designadamente através da criação do Centro de Relações do Trabalho;
- promover a melhoria das condições de trabalho, dando cumprimento ao Acordo celebrado em 2001 sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade, entre o XIV Governo Constitucional e todos os parceiros sociais, designadamente através do reforço do Sistema Nacional de Prevenção dos Riscos Profissionais, da execução do Plano Nacional de Acção para a Prevenção, do desenvolvimento do Programa Nacional de Educação para a Segurança e Higiene no Trabalho, da operacionalização e melhoria do sistema de certificação de empresas prestadoras de serviços da área da prevenção ou ainda do reforço de recursos humanos da IGT;
- programa da IGT de inspecções ao trabalho não declarado, em articulação com outras instituições com competências inspectivas;
- programa nacional de educação para a segurança e saúde no trabalho;
- plano nacional de acção para a prevenção, enquanto instrumento de política global de prevenção de riscos profissionais e combate à sinistralidade;
- serviços de prevenção nas empresas;
- gabinete de Intervenção Integrada de Reestruturação Empresarial (AGIIRE), tendo como missão acelerar os processos de modernização e reestruturação do tecido empresarial e minorar os impactes potencialmente negativos desses processos;
- núcleos de intervenção rápida e personalizada, enquadrados no AGIIRE, formados por técnicos do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), Segurança Social e de outros organismos relevantes, por forma a promover uma actuação concertada do serviços públicos, mobilizando de modo coerente os diversos instrumentos da política de emprego e/ou protecção social para responder às necessidades das pessoas e das empresas afectadas por processos de reestruturação.

Para promover o desenvolvimento do capital humano, no quadro de um sistema de Aprendizagem ao Longo da Vida, salienta-se, em forte articulação com as intervenções previstas no âmbito da educação e do ensino superior, as seguintes intervenções:

- iniciativa "Novas Oportunidades", visando tornar o 12° ano o referencial mínimo de formação para todos os jovens, colocando metade destes em vias profissionalizantes do ensino secundário e promovendo a qualificação de 1 milhão de activos, como forma de recuperação dos seus níveis de escolaridade e qualificação profissional;
- cláusulas de Formação nos contratos de trabalho dos trabalhadores menores, com idade igual ou superior a 16 anos, que não concluíram com sucesso a escolaridade obrigatória nem qualificação profissional ou, possuindo uma, não possuem a outra;
- formação contínua de activos empregados (aperfeiçoamento, actualização e especialização profissional), com destaque para os Programas de Consultoria Formação e as Bolsas de Formação por Iniciativa do Trabalhador, visando contribuir para a criação de condições que permitam o cumprimento do disposto no Código do Trabalho sobre o número mínimo anual de horas de formação para todos os trabalhadores, fixado em 20 horas até 2006 e 35 horas a partir dessa data;
- formação Profissional para Desempregados, inserida designadamente na Iniciativa "Novas Oportunidades";
- sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), alargando a sua intervenção no quadro da Iniciativa "Novas Oportunidades", quer pelo alargamento do referencial de competências- chave aplicado no sistema ao 12°

ano, quer pela criação de mais Centros RVCC, designadamente na rede de Centros de Formação Profissional do IEFP;

- reforma do Sistema Nacional de Certificação Profissional;
- sistema de qualidade da formação ao longo da vida, reformando o Sistema de Acreditação das Entidades Formadoras;
- conselho consultivo nacional para a formação profissional;
- plano plurianual de desenvolvimento da formação.

Para promover o emprego como pilar nuclear da coesão social e territorial desenvolver-se-ão um conjunto de intervenções, destacando-se as seguintes:

- programas de Emprego Específicos para grupos desfavorecidos (Mercado de Trabalho Inclusivo), pessoas com deficiência (Programa de Emprego e Formação Profissional para Pessoas com Deficiência) e imigrantes. Com estes Programas visa-se reforçar a intervenção das políticas activas junto destes públicos com dificuldades de inserção, em particular, dinamizando e promovendo o Mercado Social de Emprego, numa óptica de reforço do papel da economia social na criação de riqueza e emprego, activando os beneficiários do Rendimento Social de Inserção, fazendo uma integração efectiva das pessoas com deficiência nos cursos de formação destinados à população em geral e optimizando a utilização da rede de centros de reabilitação profissional de forma a potenciar a reintegração no emprego das pessoas que adquiriram deficiência no decurso da sua vida adulta e profissional;
- programas de Intervenção de Base Territorial, tendo como ponto de partida as intervenções regionais actualmente em vigor - Plano Regional de Emprego para Trás-os-Montes e Alto Douro (PRETMAD); Plano de Intervenção para Beira Interior (PIEI); Plano de Intervenção para a Península de Setúbal (PIPS); Programa de Promoção do Emprego no Distrito do Porto (PROPEP); e Plano de Intervenção para o Vale do Ave (PIAVE);
- programas de Intervenção de Base Sectorial;
- micro-crédito, desenvolvendo-o como instrumento de âmbito nacional de combate à pobreza;
- majoração dos Apoios Financeiros previstos nas medidas activas de política de emprego para as profissões significativamente marcadas por discriminação de género;
- aprofundar o diálogo social tendo em vista a reanálise do conteúdo das convenções colectivas de trabalho, numa perspectiva de género, no quadro da redinamização da contratação colectiva;
- programa para a Prevenção e Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil (PETI), prosseguindo e aprofundando os esforços de prevenção e eliminação do trabalho infantil.

Protecção e Inclusão Social

Cumprindo os princípios inscritos no Programa do XVII Governo Constitucional, as acções a empreender na área da Segurança Social visam garantir a sustentabilidade económica, social e financeira do sistema de Segurança Social, reforçando ao mesmo tempo a protecção social garantida, com base no princípio da diferenciação positiva das prestações face às diversas situações de risco, instituindo-se como prioridade o combate à pobreza em Portugal. A sustentabilidade do sistema e uma protecção social mais justa passam também por um maior rigor na atribuição das prestações e por uma maior eficácia na cobrança das receitas.

Reforço da protecção social

Pese embora os constrangimentos orçamentais com que Portugal se depara, é importante salvaguardar o reforço da protecção social, particularmente no que respeita aos mais carenciados. Neste sentido, e no seguimento do que se encontra inscrito no Programa do XVII Governo Constitucional e nas Grandes Opções do Plano para 2005-2006, estão contempladas as seguintes iniciativas:

- apoiar, de forma continuada, as pessoas em situação de dependência, nomeadamente os idosos, através de uma Rede de Cuidados Continuados;
- favorecer o acesso dos mais desfavorecidos à rede de serviços e equipamentos, nomeadamente na área da infância, através da regulamentação da base de modelos de financiamento, assente no princípio da diferenciação positiva; Revisão do enquadramento da relação do Estado com as entidades que desenvolvem actividades de apoio social, contratualizando as soluções com todos os intervenientes e privilegiando modelos de parceria, designadamente ao nível dos novos investimentos em equipamento sociais;
- prioridade aos cuidados de apoio domiciliário integrado a idosos, em alternativa e visando prevenir a institucionalização.

Combater a pobreza e salvaguardar a coesão social e inter-geracional

A pobreza dos idosos constitui-se como um problema cuja existência se arrasta na sociedade portuguesa desde há demasiado tempo, colocando em causa a coesão social e inter-geracional.

Para combater esta situação, será criada uma Prestação Extraordinária de Combate à Pobreza dos Idosos, tendo em vista apoiar os pensionistas idosos em situação de isolamento e grave carência económica.

O reforço da protecção social e o combate à pobreza dos agregados familiares, particularmente dos que têm crianças e jovens a cargo, deve ser encarado também como um investimento no futuro e de carácter preventivo. De facto, o investimento no combate à pobreza e exclusão social das crianças e jovens, permitirá corrigir no presente situações de exclusão social e privação potenciais no futuro. Assim, assumem-se como particularmente importantes as seguintes linhas de acção:

- apoiar as famílias mais desfavorecidas através do Rendimento Social de Inserção, nomeadamente no que respeita ao período de tempo relevante para a aferição do direito à prestação social;
- aumentar o número de lugares disponíveis em amas e creches;
- iniciar o processo de desinstitucionalização de jovens actualmente acolhidos em instituições;
- adoptar e regulamentar um conjunto de medidas de protecção e inserção de crianças e jovens em perigo, através do reforço dos meios ao dispor das comissões de protecção de crianças e jovens em perigo e privilegiando o reforço das competências parentais e equilíbrio funcional das respectivas famílias;
- criar um novo modelo de combate à pobreza através do estabelecimento de contratos de desenvolvimento social, que optimizem os recursos existentes na comunidade e incentivem as parcerias locais em áreas com maior risco de pobreza e maiores índices de exclusão social.

Reforço do rigor e eficiência administrativa do sistema de Segurança Social

As situações de usufruto indevido de prestações ou de fuga às obrigações contributivas constituem-se como actos lesivos de toda a sociedade, que ameaçam a sustentabilidade do

sistema e aumentam o encargo financeiro sobre os contribuintes cumpridores. Neste quadro pretende-se:

- criar mecanismos mais eficazes na gestão das contribuições, combate à fraude e recuperação de dívidas, nomeadamente através da implementação de um novo modelo na área de gestão da recuperação da dívida e da redefinição do quadro normativo da sua regularização;
- intensificar a fiscalização junto dos beneficiários dos subsídios de doença, desemprego e Rendimento Social de Inserção, adoptando um método de fiscalização e acompanhamento baseado em indicadores de risco;
- concluir a implementação do Sistema de Informação Nacional Integrado da Segurança Social, bem como da consolidação da implementação de um modelo de Tesouraria única em todas as Instituições de Segurança Social do Continente, enquanto instrumentos indispensáveis à obtenção de ganhos de eficiência e eficácia na gestão dos recursos financeiros e na fiabilidade e celeridade de pagamento das prestações sociais.

Reabilitação

O Governo preconiza uma Política de Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência alicerçada na valorização das potencialidades das pessoas com deficiência e promoção da sua participação plena nas mais diversas esferas da vida política, económica e social. Esta abordagem baseia-se na promoção das sinergias entre as pessoas com deficiência, as suas famílias e as Organizações Não Governamentais das Pessoas com Deficiência (ONGPD), fundamentais ao nível dos processos de tomada de decisão, bem como no desenvolvimento de acções que promovam a não discriminação e a criação de condições de igualdade de oportunidades.

Neste contexto, a criação da Secretaria de Estado Adjunta e da Reabilitação constitui um elemento importante e diferenciados que visa imprimir uma nova dinâmica em iniciativas tais como:

- a elaboração e implementação do Plano Nacional para a Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência;
- a revisão dos regimes jurídicos das ONGPD, da representação legal de maiores e menores em situações de incapacidade e das acessibilidades; A criação de uma rede de apartamentos residenciais para pessoas com deficiência;
- a redefinição das prestações sociais tendo em consideração os graus de deficiência e a vulnerabilidade das famílias;
- promover o apoio aos jovens deficientes e suas famílias no âmbito da educação, nomeadamente fomentando o aumento do número de gabinetes de apoio ao aluno com necessidades especiais na Rede de Ensino Superior;
- incentivar a aplicação das regras de acessibilidade ao meio habitacional e edificado público, à via publica e transportes e à sociedade da informação, para o qual a aprovação e implementação do Plano Nacional de Promoção da Acessibilidade se reveste de particular importância;
- desenvolver uma intervenção diferenciada, potenciadora da integração sócio-profissional junto das pessoas com deficiência, junto do mercado de trabalho e junto do meio social;
- fomentar a prática do desporto adaptado junto das colectividades e associações desportivas, no âmbito do lazer e da competição.

Na área da violência doméstica, o Governo pretende dinamizar, acompanhar e executar a fase final do II Plano Nacional Contra a Violência Doméstica, priorizando iniciativas e

recentrando esforços de molde a atingir uma satisfatória taxa de operacionalização, que permita a implementação de medidas cuja visibilidade possa sensibilizar com maior eficácia a sociedade portuguesa para esta problemática, designadamente através de:

- continuação das campanhas de informação e sensibilização da população em geral mantendo uma visibilidade mediática permanente das várias vertentes desta problemática;
- maior investimento na formação profissional de públicos alvo específicos como seja os profissionais da educação, da saúde e das autarquias locais;
- desenvolvimento do estudo e avaliação conducentes ao apuramento dos reais impactos daquele Plano na prevenção da Violência Doméstica, através do lançamento de um novo inquérito nacional aos crimes de violência doméstica e um estudo de avaliação do Plano;
- introdução, a título experimental, da vigilância electrónica como método de reforço do controlo penal dos agressores sujeitos a diversas reacções penais e implementação de um programa piloto para o tratamento e reabilitação dos agressores.

4.12.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) totaliza 6851,7 milhões de euros, o que corresponde a 4,6% do PIB e a 12,6% das despesas da Administração Central.

A despesa total prevista deverá registar um aumento de 601,8 milhões de euros, a que corresponde uma taxa de crescimento de 9,6%.

Nos termos do estatuído na Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro (Lei de Bases da Segurança Social) e do regulamentado nos artigos 4º e 9º do Decreto-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro, o Estado financia o orçamento da Segurança Social, em 2006, pelo montante de 5094,6 milhões de euros a que, nos termos do art. 9º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, acrescem 450 milhões de euros, respeitantes à consignação de receita do adicional ao IVA destinado ao financiamento dos encargos com o Sistema de Segurança Social. O total da verba em questão representa 80,9% do orçamento total consolidado do Ministério registando uma taxa de crescimento de 14,3%, ou seja 697,6 milhões de euros relativamente à estimativa de execução de 2005. O montante do IVA social destinado a financiar o orçamento da Segurança Social ascende, em 2006, a 633 milhões de euros.

Relativamente ao subsector Estado, as despesas de funcionamento, excluindo as transferências para a Segurança Social, deverão atingir 82,8 milhões de euros, sendo 46,5 milhões relativos a despesas cobertas por receitas gerais e 36,3 milhões respeitantes a despesa com compensação em receita consignada aos serviços. A despesa de funcionamento manifesta uma tendência decrescente, em virtude, especialmente, da redução dos *plafonds* dos serviços e decréscimo dos encargos com pessoal por redução do número de efectivos.

O total da despesa de Investimentos do Plano é de 23,2 milhões de euros, mais 52,4% do que a estimativa de execução para 2005, sendo a quase totalidade financiada por verbas nacionais.

Quadro 4.12.1. Despesa Total Consolidada - MTSS

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**4.951,4**	**5.650,7**	**14,1**
1. Funcionamento normal	4.936,1	5.627,4	**14,0**
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	**4.769,2**	**5.141,1**	**7,8**
Lei de Bases da SS	4.722,1	5.094,6	7,9
Funcionamento	47,1	46,5	-1,3
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	**166,9**	**486,3**	**191,4**
IVA consignado	125	450,0	260,0
Funcionamento	41,9	36,3	-13,3
2. Investimentos do Plano	**15,3**	**23,2**	**52,4**
2.1. - Financiamento nacional	14,7	22,5	53,4
2.2. - Financiamento comunitário	0,6	0,7	25,6
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**1.312,8**	**1.221,4**	**-7,0**
Consolidação transferências entre subsectores	14,3	20,4	42,8
Despesa Total Consolidada	**6.249,9**	**6.851,7**	**9,6**

O total do subsector serviços e fundos autónomos apresenta uma redução de 91,4 milhões de euros, correspondente a uma taxa de variação de -7%, comparativamente com a estimativa de execução de 2005, como resultado da contabilização em operações extra-orçamentais das verbas em que os serviços são intermediários, que totalizam 886,5 milhões de euros (nesta situação encontram-se o IGFSE com 801,6 milhões de euros e o IEFP com 84,2 milhões de euros).

No que respeita às fontes de financiamento dos organismos autónomos, a mais significativa é a de Receitas Próprias que, no caso do IEFP e Centros Protocolares, correspondem a verbas com origem no orçamento da Segurança Social, logo seguidas das da União Europeia – Fundo Social Europeu, que contribuem para a concretização das políticas nacionais de emprego e formação profissional.

Quadro 4.12.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MTSS

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006 /2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
IGFSE	15,0	2,6	4,5	2,4		9,5	-36,4
INATEL	66,8			66,5		66,5	-0,4
IQF	10,7		1,0	9,0		10,0	-6,7
ISHST	11,7	4,6	0,1	6,5		11,2	-4,6
IEFP	1.110,7		114,5	915,0		1.029,5	-7,3
CFPSA	4,9		0,2	4,3		4,5	-8,3
CFPIC	5,1			5,0		5,0	-1,2
CIVEC	2,8			2,6		2,6	-5,4
CFPIMM	1,9			1,6		1,6	-13,6
CINFU	1,6			1,4		1,4	-11,4
CINCORK	2,3			1,4		1,4	-38,6
CINÁGUA	0,8			0,7		0,7	-9,5
CENFIC	6,4		0,0	6,1		6,1	-4,1
CINDOR	1,6			1,6		1,6	-2,4
CILAN	2,3			1,7		1,7	-23,7
CENFIM	12,0		0,4	11,3		11,7	-3,0
CINEL	3,3			2,9		2,9	-11,4
CEARTE	2,4		0,2	2,3		2,5	3,7
CITERFORMA	2,7			2,4		2,4	-12,1
CITEX	4,8			4,1		4,1	-15,8
CEPRA	3,9			3,7		3,7	-5,6
CICCOPN	6,9			6,1		6,1	-12,0
CENCAL	2,6			2,4		2,4	-7,6
FORPESCAS	7,0			6,4		6,4	-9,4
CEFPI	5,8			3,8		3,8	-35,3
CENJOR	2,1		0,0	1,9		1,9	-6,5
CECOA	4,5		0,0	4,2		4,3	-6,4
CP JUSTIÇA	2,7			2,6		2,6	-3,9
CEQUAL	2,8			2,6		2,6	-6,5
CEFOSAP	3,8			3,8		3,8	-0,5
INOVINTER	3,8			3,8		3,8	0,4
CRP GAIA	5,0		0,1	4,9		5,0	-1,4
CRISFORM	1,5			1,7		1,7	13,3
Subtotal	**1.322,5**	**7,2**	**121,0**	**1.096,9**	**0,0**	**1.225,1**	**-7,4**
Transferências Internas	9,7			3,7		3,7	-61,9
Total Consolidado	**1.312,8**	**7,2**	**121,0**	**1.093,2**	**0,0**	**1.221,4**	**-7,0**

Analisando a despesa consolidada do Ministério por agrupamentos económicos, destacam-se as transferências correntes e os subsídios, que correspondem a 91,4% da despesa total, representando 81,2% o valor relativo às verbas destinadas ao financiamento da Segurança Social, e 10,1% os apoios financeiros concedidos no âmbito da formação profissional e acção social. As despesas com o pessoal e com a aquisição de bens e serviços representam, respectivamente, 3,5% e 3,7% da despesa total.

Quadro 4.12.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MTSS

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	50,9	191,5	242,4
Aquisição de Bens e Serviços	19,4	233,7	253,1
Juros e Outros Encargos		0,3	0,3
Transferências Correntes	5.556,9	27,8	5.564,5
das quais: transferências de SI para SFA	0,1	0,0	
transferências de SFA para SI	0,0	20,1	
Subsídios	0,2	694,9	695,1
Outras Despesas Correntes	0,0	17,7	17,7
Aquisição de Bens de Capital	2,5	42,1	44,6
Transferências de Capital	20,5	3,6	23,9
das quais: transferências de SI para SFA	0,2	0,0	
transferências de SFA para SI	0,0	0,0	
Activos Financeiros	0,2	9,8	10,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0
Total	5.650,7	1.221,4	6.851,7

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do ministério em 20,4 milhões de euros.

No que respeita ao pessoal do MTSS, verifica-se que, em 31 de Julho de 2005, o número de efectivos era de 8873, sendo 8468 do quadro, e 405 além quadro.

4.13. Ministério da Saúde

4.13.1. Políticas

Os objectivos estratégicos da política de saúde para 2006 são:

- aumentar os ganhos em saúde dos portugueses;
- reforçar os mecanismos de planeamento estratégico dos recursos;
- melhorar o acesso e reforçar a qualidade;
- controlar o ritmo de crescimento da despesa do SNS.

De modo a obter mais ganhos para a saúde da população tem de ser dada prioridade às acções de promoção da saúde e de prevenção das doenças, através da aplicação do Plano Nacional de Saúde. Para tal, foi constituído o Alto Comissariado da Saúde (Decreto Regulamentar nº 7/2005, de 10 de Agosto), tendo em vista a coordenação da implementação do Plano Nacional de Saúde e desenvolver um conjunto de serviços e de instrumentos em Saúde Pública. Do conjunto de medidas a desenvolver em 2006, destacam-se:

- adequar e fazer convergir os objectivos estratégicos e os planos de acção às prioridades e estratégias definidas no Plano Nacional de Saúde;

- reforçar as acções de promoção da saúde, incentivando a adopção de estilos de vida e de comportamentos saudáveis, com especial incidência nas escolas e locais de trabalho;
- iniciar a implementação do Plano Nacional de Prevenção e Controlo das Doenças Oncológicas (2005-2010);
- aprovar o Plano Nacional de Combate à Droga e à Toxicodependência 2005-2012;
- relançar as políticas de prevenção e combate à doença VIH/SIDA, reactivando o Plano Nacional de Luta Contra a Sida;
- incrementar o controlo das doenças transmissíveis e não transmissíveis, através do desenvolvimento dos seguintes programas: Programa Nacional de Prevenção e Controlo das Doenças Cardiovasculares, Programa Nacional de Luta contra a Tuberculose, Programa Nacional de Saúde Mental, Programa Nacional de Controlo da Asma, Programa Nacional de Controlo da Diabetes Mellitus e Programa Nacional de Prevenção das Infecções Nosocomiais;
- implementar o novo Programa Nacional de Vacinação, informando a população para a alteração do esquema de vacinação.

A área da Saúde Pública terá, também, um relevo especial. Após a discussão pública das propostas de reorganização, decorrerá a implementação das mudanças, no sentido de reforçar a intervenção em Saúde Pública, aumentando os meios e competências dos Centros Regionais de Saúde Pública.

A Constituição da República Portuguesa prevê a gestão descentralizada e participada do Serviço Nacional de Saúde (SNS). No entanto, não foram ainda conseguidos os objectivos de Regionalização, Participação e Responsabilidade Social, apesar da criação das Administrações Regionais de Saúde, pelo que importa dinamizar este processo, do seguinte modo:

- promover a convergência territorial das regiões de saúde com a matriz territorial das NUTS 2;
- redefinir as competências das Administrações Regionais de Saúde no âmbito da revisão da orgânica do SNS, de forma a dotá-las de capacidade operacional e decisória;
- reactivar as agências de contratualização dos serviços de saúde de âmbito regional.

Para reforçar os mecanismos de planeamento estratégico dos recursos, os Cuidados de Saúde Primários são o pilar central de todo o sistema de saúde. Os Centros de Saúde constituem um património institucional, técnico e cultural, que é necessário preservar, modernizar e desenvolver.

Após discussão pública das propostas do Relatório do Grupo Técnico para a Reforma dos Cuidados de Saúde Primários, criado pela Resolução de Conselho de Ministros nº 86/2005, de 27 de Abril, foi criada uma Estrutura de Missão que conduzirá o processo de reorganização dos Cuidados de Saúde Primários.

Neste sentido, em 2006 haverá que:

- proceder à reconfiguração organizacional dos Centros de Saúde, com ênfase em pequenas Unidades de Saúde Familiares;
- criar ou, quando existam, reforçar as equipas multi-profissionais especialmente dedicadas aos cuidados continuados;
- melhorar a comunicação e interligação com os cuidados hospitalares, no âmbito da respectiva Unidade Local de Saúde;

- racionalizar e modernizar as instalações e aprovar projectos de apetrechamento tecnológico adequado às unidades;
- desenvolver uma política adequada de recursos humanos nas suas várias vertentes, incluindo atracção de profissionais para os Cuidados de Saúde Primários, nomeadamente através de sistemas retributivos incentivadores;
- implementar sistemas adequados de informação clínica e para a gestão;
- criar os mecanismos legais, que permitam a abertura e integração de iniciativas dos sectores cooperativo, social, autárquico e privado numa mesma linha coerente de assistência de saúde à população;
- desenvolver e aplicar projectos de melhoria contínua da qualidade em todos os Centros de Saúde;
- criar condições materiais para o cumprimento efectivo e rápido de legislação relativa à interrupção voluntária da gravidez, educação sexual e planeamento familiar, saúde reprodutiva e contracepção de emergência.

O sistema de saúde só será justo e flexível com um modelo de organização hospitalar, assente num conjunto de valores e princípios, que conciliem a desburocratização, a agilização e o melhor uso de recursos, com a essência e os valores do hospital público.

Neste sentido, o modelo irá:

- manter a acção do hospital orientada, sobretudo para o cidadão, vincando a natureza pública do hospital;
- dar garantias de permanência e fluidez de acesso aos hospitais sem discriminação, avaliando o processo de empresarialização sustentado num estatuto mais próximo do modelo de hospital público, o estatuto de Entidade Pública Empresarial (EPE);
- generalizar a prática da contratualização interna a todos os hospitais do SNS e iniciar experiência de financiamento global, de base capitacional, integrando hospitais e centros de saúde, numa filosofia de Unidades Integradas de Saúde;
- no âmbito dos Cuidados Diferenciados, continuará o plano de construção de novos hospitais em regime de parceria público-privado, orientando-se o investimento público nesta área para a remodelação, ampliação e beneficiação das estruturas existentes e criação de serviços, que potenciem a prestação de serviços em regime ambulatório;
- a Carta Nacional de Equipamentos, instrumento racionalizador da oferta pública incluirá os três sectores – público, privado e social – será actualizada até final de 2006, tendo em conta as redes de referenciação hospitalar definidas.

Nos últimos anos, os sistemas de saúde e as próprias instituições têm sido confrontados com o desafio de adaptarem as suas estruturas e funcionamento à procura crescente de serviços de saúde, para responder às necessidades derivadas do envelhecimento da população e das pessoas com dependência e conduzir a um envelhecimento em saúde.

Nesta matéria, as grandes linhas de acção para 2006 podem-se concretizar nas seguintes opções:

- definição de elementos do modelo integrado de cuidados de saúde às pessoas idosas e às pessoas em situação de dependência, e a articulação do apoio social nas linhas seguintes:
  - definição dos níveis de responsabilidade e das necessidades de coordenação e complementaridade entre o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;

  - definição das tipologias de serviços e suas modalidades de prestação, a oferta das carteiras de serviços e o modelo de gestão, que permitam a estruturação de uma rede nacional e regional, com a participação de diferentes tipos de prestadores;
  - estabelecimento de critérios de qualidade e de desenvolvimento dos recursos humanos necessários, e de certificação das unidades de cuidados continuados;
  - definição dos métodos de financiamento e de cooperação com os sectores cooperativo, social e privado;
- implantação de projectos-piloto, de cuidados continuados integrais, de acordo com critérios de necessidade e de distribuição territorial.

A acção na área do medicamento será orientada por princípios que garantam a qualidade e segurança dos medicamentos, bem como a sustentabilidade da despesa para cidadãos e sistema de saúde.

Prevê-se a promoção das seguintes iniciativas:

- revisão das regras e margens de comercialização dos medicamentos;
- reavaliação do sistema de comparticipação no preço do medicamento e revisão da comparticipação por preços de referência em função da experiência acumulada;
- aplicação de um protocolo entre o Estado e a Indústria Farmacêutica para controlo do crescimento do mercado do medicamento comparticipado pelo SNS, bem como dos medicamentos dispensados em hospitais;
- activação de acções que incrementem a utilização racional do medicamento e que passam pelo desenho de um programa para a melhoria da qualidade da prescrição, pela introdução de instrumentos de apoio à decisão, concretizadas na prescrição electrónica;
- incentivo de acções para tornar a indústria farmacêutica nacional uma área estratégica na interface entre a economia e a saúde;
- implementação das acções delineadas pelo Plano da Farmácia Hospitalar;
- alargamento da disponibilidade dos medicamentos não sujeitos a receita médica a pontos de venda fora das farmácias, liberalizando o seu preço;
- incremento da utilização de medicamentos genéricos pela liberalização do respectivo preço;
- revisão das regras de abertura de novas farmácias de venda a público.

A informação disponível quanto ao sector dos recursos humanos da saúde evidencia o défice de alguns profissionais de saúde, bem como as assimetrias na sua distribuição regional e departamental.

Serão apoiadas as iniciativas de formação pós-graduada em investigação clínica, de enfermagem, de biologia do desenvolvimento e de investigação farmacêutica, através de parcerias com as universidades e os laboratórios de excelência.

Novos modelos organizacionais implicam a revisão do elenco das profissões de saúde, orientando a formação para as necessidades.

As necessárias intervenções nestas áreas justificam a identificação das seguintes opções:

- desenvolver um sistema integrado de informação de recursos humanos, que reconheça a sua dimensão, características e distribuição, bem como previsível evolução, a curto e a médio prazo;

- promover a formação contínua dos profissionais de saúde e desenvolver uma nova metodologia de diagnóstico das necessidades de formação;
- avaliar os resultados da aplicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) ao sector e ajustá-lo às necessidades;
- desenvolver mecanismos que propiciem o recurso ao contrato individual de trabalho na Administração Pública, nomeadamente através da celebração de convenções colectivas de trabalho.

O Ministério da Saúde cooperará com o Ministério das Finanças e da Administração Pública na auditoria à organização e funcionamento dos seus serviços centrais e desconcentrados, empreendendo experiências inovadoras de gestão.

Na área das Tecnologias da Informação e Comunicação, o Ministério da Saúde está a desenvolver um conjunto alargado de acções que têm em vista a racionalização dos seus Sistemas de Informação.

De entre essas acções destacam-se, no imediato, aquelas que permitirão ao cidadão ser identificado univocamente perante o Sistema Nacional de Saúde (isto é, ao longo da cadeia de prestação de serviços) para que esses serviços lhe sejam prestados com maior qualidade e de forma mais célere e confortável, permitindo-lhe, em simultâneo, o acesso a informação útil.

Salientam-se as acções prioritárias a continuar ou a iniciar em 2006:

- constituição do Portal de Saúde, o qual disponibilizará através da Internet informação ao cidadão, permitindo-lhe entre outras facilidades, no futuro, a marcação de consultas *online*;
- implementação do Centro de Atendimento da Saúde (*Contact Center)*, meio de informação e apoio ao cidadão no âmbito do acesso e circulação no Sistema de Saúde;
- gestão das Primeiras Consultas de Especialidade dos doentes e o seu seguimento;
- implementação do sistema de informação para as Urgências Hospitalares, com recurso ao Protocolo da Triagem de Manchester;
- implementação do Sistema de Gestão de Aprovisionamentos e Farmácia Hospitalar;
- em ligação com o Ministério do Trabalho e Solidariedade, o desenvolvimento de um sistema que regule a emissão dos Certificados de Incapacidade Temporária (baixas por doença);
- mudança organizacional do Departamento de Informática do IGIF, no sentido da sua focalização na normalização, na definição de *standards*, no planeamento dos sistemas de informação, na certificação de aplicações externas e de externalização de algumas actividades;
- implementar, nos locais de consulta, um Sistema de Informação ao Cidadão em Espera;
- avançar com a disponibilização de novos serviços, como a marcação de consultas através de SMS, a Prescrição Electrónica e o Processo Clínico Electrónico;
- alargar o Sistema Integrado de Gestão de Inscritos em Cirurgia (SIGIC) a todo o território continental, garantindo-se mais e melhor acesso dos utentes aos serviços de saúde.

A Qualidade em Saúde surge hoje como uma exigência de todos os envolvidos nos cuidados de saúde, sendo vista como um atributo fundamental à prestação dos serviços, para a sua melhor eficiência e satisfação dos utentes e profissionais. Assim, haverá que:

- implementar normas de boas práticas de Orientação e Gestão Clínicas e desenvolvimento das cartas de ética, no que se refere a direitos e deveres de cidadãos, de profissionais e de responsáveis do Sistema de Saúde;
- realizar uma efectiva gestão do risco: qualidade da prescrição, prevenção e luta contra a infecção, erro profissional, insegurança de locais e práticas de utentes e profissionais;
- apoiar a avaliação do grau de satisfação dos utentes e dos profissionais dos serviços de saúde;
- prosseguir e aperfeiçoar iniciativas de acreditação e avaliação comparada regular (*benchmarking*) de centros de saúde e hospitais.

Haverá que adaptar a Entidade Reguladora da Saúde (ERS) às funções de regulação da concorrência na Saúde.

A delegação da prestação, no mercado e na sociedade civil (contratos de gestão, hospitais empresarializados, parceiras público-privadas, contratação de serviços, convenções sobre meios de diagnóstico e terapêutica e transporte de doentes), exige planeamento estratégico, coordenação eficaz, regulação independente e vigilante. As convenções sobre hospitalização e ambulatório, nomeadamente meios de diagnóstico, terapêutica e transporte de doentes, serão renegociadas em condições de concorrência e cuidadosamente acompanhadas pela ERS.

Com o objectivo de controlar a despesa do sistema de saúde, ao nível das Finanças Públicas e dos medicamentos, praticar actos de controlo financeiro directo, intervenções e medidas de melhoria da qualidade da despesa, maior responsabilização dos gestores e partilha ou transferência do risco financeiro da gestão, sendo de destacar, nomeadamente o impacto de:

- reforço da contratualização interna com a generalização de contratos programa;
- acompanhamento, análise e controlo financeiro das instituições;
- controlo efectivo da facturação dos serviços prestados pelo sector privado;
- divulgação mensal da informação disponível sobre a gestão orçamental do Ministério da Saúde;
- avaliação e controlo dos regimes de trabalho;
- alterações ao Regime Remuneratório das Horas Extraordinárias;
- alteração ao regime de comparticipação de medicamentos, nomeadamente:
  - modificação da comparticipação, de 100% para 95%, para os medicamentos do escalão A, excepcionando os utentes com rendimentos iguais ou inferiores ao salário mínimo nacional e os medicamentos necessários à manutenção da vida;
  - extinção da bonificação de 10% na comparticipação de medicamentos genéricos;
  - condicionamento da introdução de medicamentos inovadores, à demonstração da sua avaliação de qualidade, economia e consensualização pelos peritos da área;
- promoção de um novo sistema de conferência de facturas de fornecedores externos ao SNS, que permita combater eficazmente desperdícios e fraudes;
- combate à fraude e à utilização abusiva da comparticipação acrescida em medicamentos no apoio a pensionistas de rendimento inferior ao salário mínimo nacional, através de nova modalidade de prova de meios a introduzir gradualmente até Abril de 2006;

- análise, revisão e reformulação dos acordos e convenções com o sector social e privado e redução de preços nas convenções entre os fornecedores de meios complementares de diagnóstico e o SNS;
- empresarialização dos hospitais e centros de saúde tendente a aumentar a eficiência e a reduzir o desperdício;
- continuação do programa das Parcerias Público-Privadas na Saúde, um processo com poupanças a prazo no SNS, alargando a novos hospitais, com prévia definição de prioridades;
- generalização das compras electrónicas a todos os organismos e serviços do Ministério da Saúde, mediante a identificação de vagas de produtos a serem comprados em plataformas electrónicas;
- identificação e avaliação do património do sector da saúde, com propostas de rentabilização, alienação e outras que permitam utilização mais eficiente do imobilizado, aproveitando os recursos libertados para a concentração de instalações no Parque da Saúde.

4.13.2. Orçamento

O total da despesa consolidada do Ministério da Saúde (MS) ascende a 8692,3 milhões de euros, o que equivale a 5,8% do PIB e 16% da despesa da Administração Central.

Face à estimativa de despesa do corrente exercício orçamental, aquele valor representa um acréscimo de 0,9p.p., cuja explicação resulta, nomeadamente, do aumento das verbas afectas a Investimentos do Plano.

Quadro 4.13.1. Despesa Total Consolidada - MS

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**7772,9**	**7780,4**	**0,1**
1. Funcionamento normal	7721,3	7722,8	0,0
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	7711,5	7714,1	0,0
1.1.1 - Serviço Nacional de Saúde	7634,0	7636,7	0,0
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	9,8	8,7	-11,2
2. Investimentos do Plano	51,6	57,6	11,6
2.1. - Financiamento nacional	39,5	52,0	31,6
2.2. - Financiamento comunitário	12,1	5,6	-53,7
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**8502,1**	**8597,6**	1,1
Consolidação transferências entre subsectores	7657,1	7685,7	0,4
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**8617,9**	**8692,3**	0,9

Excluindo a contribuição para o Serviço Nacional de Saúde, a despesa de funcionamento normal prevista para o subsector Estado coberta por receitas gerais, mantém-se ao nível do Orçamento Rectificativo do corrente ano. Contudo, a despesa com compensação em receita própria dos serviços sofre um decréscimo de 1,1 milhões de euros, ou seja menos 11,2%, em virtude da diminuição prevista das verbas a receber da União Europeia, no âmbito de programas co-financiados pelo Fundo Social Europeu.

Os Investimentos do Plano apresentam um acréscimo de 6 milhões de euros face à estimativa para 2005, que corresponde a uma taxa de crescimento de 11,6 %, para o qual contribui um aumento de 12,5 milhões de euros de verbas oriundas do Orçamento do Estado. Em sentido contrário, prevê-se uma diminuição de 6,5 milhões de euros de fundos comunitários. Este esforço financeiro nacional visa o desenvolvimento de um conjunto de medidas a implementar em 2006 no âmbito do Plano Nacional de Saúde, nomeadamente no que se refere à construção, remodelação e apetrechamento de instalações ao nível dos cuidados de saúde primários e diferenciados, bem como do desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação.

O subsector dos serviços e fundos autónomos compreende o INFARMED, o INEM, a Entidade Reguladora da Saúde e os organismos que integram o Serviço Nacional de Saúde, no qual se inclui o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF).

Quadro 4.13.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MS

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	**2006 Orçamento**					**Variação 2006 /2005** (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
INEM	28,8			29,8		29,8	3,5
INFARMED	23,7		4,3	24,6		28,9	21,9
Entidade Reguladora da Saúde	3,2	1,8		4,7		6,5	103,1
Serviço Nacional de Saúde	8446,4	7683,9	59,4	789,1		8532,4	1,0
TOTAL CONSOLIDADO	**8502,1**	**7685,7**	**63,7**	**848,2**	**0,0**	**8597,6**	**1,1**

Relativamente ao INEM, mantém-se o valor orçamentado para o corrente ano, ou seja 32 milhões de euros, sendo que os valores apresentados neste quadro estão líquidos das transferências internas ao Ministério.

O aumento do orçamento de despesa do INFARMED em 2006, face ao corrente ano, deverá ascender a 5,2 milhões de euros, o que representa uma taxa de crescimento de 21,9%.Tal aumento é justificado pela atribuição de novas competências, no âmbito das reformas em curso ao nível do sistema regulamentar do medicamento e dos produtos de saúde, da política do medicamento e do sistema de comparticipação do Estado no preço dos medicamentos.

A dotação orçamental da Entidade Reguladora da Saúde duplica, pelo facto, de em 2005, estar ainda numa fase de instalação, sendo que o acréscimo de financiamento estimado advém das receitas próprias previstas na legislação em vigor, dotando-se assim este serviço dos meios necessários ao inicio efectivo das suas funções, nomeadamente com o reforço do número de colaboradores e com a aquisição de equipamento indispensável ao seu funcionamento.

Em relação ao Serviço Nacional de Saúde, estima-se uma taxa de crescimento da despesa de cerca de 1%. O financiamento proveniente de receitas gerais do Estado totaliza 7683,9 milhões de euros, sendo 7636,7 para funcionamento e 47,2 milhões de euros do PIDDAC. Aquela verba compreende o financiamento dos estabelecimentos de saúde que compõem os sectores público administrativo (5793,2 milhões de euros) e público empresarial (1769,3 milhões de euros), com base nos contratos-programa estabelecidos.

A distribuição da despesa consolidada do ministério, por natureza, reflecte o peso do Serviço Nacional de Saúde no seu total, relevando os maiores gastos na aquisição de bens e serviços correntes, 5234 milhões de euros, e em despesas com pessoal, cerca de 2482 milhões de euros.

Quadro 4.13.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MS

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	56,1	2.425,8	2.481,9
Aquisição de Bens e Serviços	25,1	5.208,9	5.234,0
Juros e Outros Encargos	0,0	34,9	34,9
Transferências Correntes	7646,9	729,7	736,3
das quais: transferências de SI para SFA	7640,3		-
transferências de SFA para SI			-
Subsídios	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	0,0	7,5	7,5
Aquisição de Bens de Capital	6,9	167,5	174,4
Transferências de Capital	45,4	23,3	23,3
das quais: transferências de SI para SFA	45,4		-
transferências de SFA para SI			-
Activos Financeiros	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0
TOTAL	7780,4	8597,6	8692,3

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério em 7685,7 milhões de euros.

No subsector dos serviços de administração directa do Estado, 63,7% do total da despesa, excluindo transferências, destina-se aos encargos com pessoal, seguindo-se a aquisição de bens e serviços correntes, com um peso relativo de 28,5%, e a aquisição de bens de capital, com 7,8%, onde estão incluídas as despesas em PIDDAC.

Por seu turno, no subsector dos serviços com autonomia administrativa e financeira, a aquisição de bens e serviços correntes corresponde a 59,8% do total da despesa, enquanto os encargos com pessoal representam 27,8%. A componente de despesas correntes engloba a aquisição de medicamentos e de serviços de saúde, designadamente ao sector privado convencionado e aos Hospitais EPE, no âmbito dos contratos programa celebrados, bem como os encargos financeiros subjacentes à contracção de dívida por parte do IGIF ao abrigo da Lei do Orçamento e do protocolo com a Associação Nacional de Farmácias.

O número de efectivos em funções no Ministério da Saúde, à data de 31 de Julho de 2005, era de 84 326 unidades, dos quais 2255 afectos a serviços de administração directa do Estado e os restantes a serviços com autonomia administrativa e financeira. Na mesma data o Serviço Nacional de Saúde integrava 80 901 funcionários, desagregados pelas diversas carreiras.

4.14. Ministério da Educação

4.14.1. Políticas

O compromisso assumido pelo XVII Governo no domínio da educação e formação visa colmatar os défices de qualificação da população portuguesa, contribuindo, dessa forma, para aumentar a coesão social e a modernização económica e tecnológica do país, bem como fortalecer o espírito de cidadania no quadro preconizado pela Estratégia de Lisboa.

As políticas a desenvolver no curto e médio prazo são direccionadas para uma adequada organização e gestão dos recursos educativos, que se ajuste de forma sustentada às necessidades do sistema educativo decorrentes nomeadamente da evolução demográfica. Simultaneamente procuram a melhoria da qualidade das aprendizagens, colocando-se sempre do ponto de vista do interesse público geral e especialmente dos alunos, razão última da existência da escola.

Assim, os objectivos definidos pelo Ministério da Educação, para esta legislatura são:

- combater o insucesso e abandono escolares;
- alargar as oportunidades de aprendizagem ao longo da vida;
- colocar as escolas ao serviço das aprendizagens dos alunos;
- reforçar o papel da Administração Educativa no serviço às escolas e às comunidades;
- aprofundar a cultura e a prática da avaliação.

Nesta linha, as medidas a adoptar, já em 2005/2006, em alguns casos em estreita colaboração com outros Ministérios, designadamente, com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) são as seguintes:

Para combater o insucesso e abandono escolares:

- continuação do alargamento da rede da educação pré-escolar, para atingir no final de 2006 uma taxa de frequência das crianças com 5 anos de idade da ordem dos 90%;
- lançamento de um programa de formação contínua em Matemática para os professores do 1º ciclo do ensino básico que deverá numa primeira fase abranger os professores dos 3º e 4º anos de escolaridade;
- valorização do ensino da Língua Portuguesa, lançando o Plano Nacional de Leitura e a manutenção e reforço das bibliotecas escolares;
- promoção do ensino experimental das ciências no ensino básico, quer através do Programa Ciência Viva quer de um programa de formação contínua nesta área;
- generalização do ensino do Inglês nos 3º e 4º anos do 1º ciclo, como oferta educativa extra-curricular, de forma progressiva, através de um modelo flexível e descentralizado envolvendo Autarquias, Associações de Professores, Institutos de Línguas e outras entidades que reúnam os requisitos necessários;
- prossecução do processo de informatização dos estabelecimentos de modo a generalizar o acesso e uso das novas tecnologias de informação e comunicação, como ferramentas essenciais na sociedade do conhecimento;
- diversificação das ofertas profissionalmente qualificantes no Ensino Básico (3º ciclo) e no Ensino Secundário.

No que respeita ao alargamento das oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, destacamos as seguintes medidas a implementar de imediato:

- alargamento da oferta de cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), com extensão dos referenciais dos cursos EFA ao 12º ano;
- aumento do número de Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, através da expansão e alargamento da rede a uma nova tipologia de entidades, nomeadamente às escolas públicas. Proceder-se-á também ao prolongamento do sistema para o nível equivalente ao do secundário, bem como a uma simplificação dos procedimentos, de forma a melhorar a eficiência do sistema e a aumentar o número de diplomas atribuídos.

Para a concretização do objectivo de colocar as escolas ao serviço da aprendizagem dos alunos, implementar-se-ão as seguintes medidas:

- alargamento do período de funcionamento dos estabelecimentos do pré-escolar e do 1º ciclo, correspondendo às necessidades das crianças e respectivas famílias, para que se encontrem abertas até às 17.30, no mínimo 8 horas por dia, permitindo aos alunos a frequência de actividades extra-curriculares;
- fornecimento de refeições a alunos do 1º ciclo permitindo-lhes a frequência de actividades extra-escolares como seja o Inglês e outras;
- promoção da ocupação plena dos tempos escolares com vista a melhorar as condições de aprendizagem dos alunos dos 2º e 3º ciclos. Para este efeito, as escolas devem providenciar um aproveitamento mais racional do pessoal docente e não docente que lhe está afecto;
- alteração das regras do sistema de colocação de professores visando a fixação dos docentes e a redução dos níveis de mobilidade.

Para aprofundar a cultura e a prática da avaliação as medidas a considerar serão:

- lançamento do programa de avaliação do processo de aplicação dos novos currículos do ensino secundário de forma a conhecer quais os efeitos na taxa de escolaridade e na qualidade das aprendizagens bem como determinar os custos do sistema em termos da eficiência da reforma;
- lançamento de um programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias, segundo critérios de resultados, de eficiência e de equidade;
- definição de um modelo de avaliação e certificação de manuais, no sentido de garantir uma utilização mais racional dos mesmos e com custos menores para as famílias.

No que se refere a colocar a Administração Educativa ao serviço das escolas e das comunidades as medidas serão:

- concentração na Administração Central das funções de financiamento e regulação do sistema, desenho e desenvolvimento curricular, avaliação e inspecção;
- atribuição de um papel determinante à Administração Local, com o exercício de novas competências no que respeita ao planeamento educativo, de que revestem particular importância as Cartas Educativas, e à gestão dos recursos físicos e humanos não docentes;

- consolidação e disponibilização de um sistema de informação actualizado, coerente e acessível, que facilite a fundamentação da tomada de decisões no âmbito da educação e formação. Este sistema assegurará simultaneamente a informação destinada a organismos internacionais, entidades nacionais e demais interessados sendo, ainda, garantia de uma maior transparência e responsabilização dos vários serviços e escolas que integram o sistema educativo.

4.14.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério da Educação (ME) atinge o montante de 6115,8 milhões de euros, o que corresponde a 4,1% do PIB e a 11,2% das despesas da Administração Central, crescendo 0,2% em relação à estimativa de execução de 2005. Esta variação resulta do efeito conjugado de um decréscimo nas despesas de funcionamento cobertas com receitas gerais com incidência relevante no ensino básico e secundário, resultante sobretudo das medidas políticas introduzidas na organização e gestão dos recursos educativos e de um acréscimo nas despesas com a educação pré-escolar e com os investimentos do plano.

Quadro 4.14.1. Despesa Total Consolidada - ME

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**6.093,3**	**6.106,9**	**0,2**
1. Funcionamento normal	5.996,1	5.986,7	-0,2
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	5.823,6	5.811,6	-0,2
Educação Pré-Escolar	475,1	480,7	1,2
Ensino Básico e Secundário	5.262,2	5.235,5	-0,5
Cooperação	3,6	4,3	19,4
Acção Social	82,7	91,1	10,2
Escolar	*78,1*	*86,6*	*10,9*
Trabalhadores da A.P.	*4,6*	*4,5*	*-2,2*
das quais			
Particular e Cooperativo	*306,0*	*322,7*	*5,5*
Ensino de Português no Estrangeiro	*39,9*	*41,4*	*3,8*
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	172,5	175,1	1,5
2. Investimentos do Plano	97,2	120,2	23,7
2.1. - Financiamento nacional	57,1	80,0	40,1
2.2. - Financiamento comunitário	40,1	40,2	0,2
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**126,4**	**133,2**	**5,4**
Consolidação transferências entre subsectores	117,7	124,3	5,6
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**6.102,0**	**6.115,8**	**0,2**

Nos Serviços e Fundos Autónomos, do total de 133,2 milhões de euros, a que corresponde um crescimento de 5,4% relativamente à estimativa de execução de 2005, realça o acréscimo do Gabinete de Gestão Financeira onde se reflectem as transferências da componente social do ensino pré-escolar. O Ministério da Educação tem como objectivo, entre outros, continuar o alargamento da rede do ensino pré-escolar com vista a atingir no final de 2006 uma taxa de frequência das crianças com 5 anos de idade na ordem dos 90%.

Quadro 4.14.2. Serviços e Fundos Autónomos - ME

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento				Variação 2006 /2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	TOTAL	
Gabinete de Gestão Financeira	117,9	122,8	2,0	0,2	125,0	6,0
Editorial do Ministério da Educação	5,3			4,9	4,9	-7,5
Escola Portuguesa de Moçambique	3,2	2,3		1,0	3,3	3,1
TOTAL CONSOLIDADO	**126,4**	**125,1**	**2,0**	**6,1**	**133,2**	**5,4**

A despesa do Ministério da Educação por grandes agrupamentos económicos, evidencia ao nível dos Serviços Integrados o peso das despesas com o pessoal (82,2%) e ao nível dos Serviços e Fundos Autónomos o das transferências (90,5%), correspondendo estas à componente social do ensino pré-escolar.

Quadro 4.14.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - ME

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	5.021,3	6,0	5.027,3
Aquisição de Bens e Serviços	87,0	3,2	90,2
Transferências Correntes	675,0	119,4	672,6
das quais: transferências de SI para SFA	121,8		
Outras Despesas Correntes	193,8	1,5	195,3
Aquisição de Bens de Capital	98,5	1,6	100,1
Transferências de Capital	14,4	1,2	13,1
das quais: transferências de SI para SFA	2,5		
Outras Despesas de Capital	16,9	0,3	17,2
TOTAL	**6.106,9**	**133,2**	**6.115,8**

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério de 124,3 milhões de euros.

O Ministério da Educação tinha, em Julho de 2005, ao seu serviço 214 263 efectivos, dos quais 157 421 correspondem a pessoal docente.

4.15. Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

4.15.1. Políticas

O investimento em Ciência e Tecnologia, consignado no orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior para 2006, é de crescimento efectivo, de acordo com a prioridade política expressa no Programa de Governo.

De facto, as principais opções de política para 2006 têm como objectivo contribuir para vencer o atraso científico e tecnológico do País, e retomar o crescimento da capacidade científica e tecnológica em Portugal.

Daquilo que produz, Portugal investe em ciência e tecnologia menos de metade que um país médio europeu. E em proporção da população activa, precisávamos de quase o dobro dos nossos cientistas para dispormos das capacidades médias europeias. No entanto, o EUROSTAT confirmou recentemente que o investimento total em I&D diminuiu de 0,85% do PIB em 2001 para 0,79% do PIB em 2003, sendo urgente contrariar esta tendência negativa e garantir o aumento do investimento público e privado em I&D. As opções do Orçamento do Estado para 2006 seguem estas orientações e visam esses objectivos.

Deste modo, e de acordo com o programa do Governo, o Orçamento do Estado para 2006 foi elaborado tendo em vista:

- aumentar o número de investigadores em Portugal;
- aumentar o investimento em I&D tanto no sector público como no privado, estimulando o emprego científico em ambos os sectores e a sua crescente interacção;
- minimizar e prevenir os riscos públicos e a segurança do País, reforçando capacidades científicas e técnicas essenciais para as funções de regulação, vigilância, minimização de riscos e resposta;
- consolidar a educação científica e promover de forma generalizada a cultura científica e tecnológica.

Estes objectivos inserem-se nas metas do Programa de Governo para a legislatura:

- fazer crescer em 50% os recursos humanos em I&D e a produção científica referenciada internacionalmente;
- fazer crescer para 1500 por ano o número de doutoramentos em Portugal e no estrangeiro;
- triplicar o esforço privado em I&D empresarial, criando as condições de estímulo necessárias;
- duplicar o investimento público em I&D, de forma a atingir 1% do PIB;
- promover a criação e o preenchimento progressivo, de forma competitiva, de 1000 lugares adicionais para I&D no Estado, por contrapartida da extinção do número necessário de lugares menos qualificados noutros sectores da Administração;
- triplicar o número de patentes registadas.

Para que se atinjam estes resultados, serão em especial promovidas as seguintes acções em 2006:

- financiamento, por concurso público sujeito a avaliação internacional independente, de projectos e programas de investigação em todos os domínios científicos, de instituições cientificas de forma plurianual, e de programas de formação avançada no país e no

estrangeiro, de uma forma que estimule as condições de desenvolvimento da I&D nas instituições de investigação e nas empresas, fomentando parcerias entre elas no quadro nacional e internacional;

- reforço do apoio à criação de emprego qualificado em C&T no sector privado e no sector público;
- financiamento de redes temáticas de ciência e tecnologia, articulando as instituições de ciência e tecnologia e centros de investigação em torno de novos desafios e oportunidades para o desenvolvimento de Portugal na Europa;
- ampliação de forma sistemática da actividade de I&D em Institutos Politécnicos em articulação com oportunidades de desenvolvimento económico e com políticas públicas a nível regional ou nacional, de forma a reforçar as condições para a investigação científica e tecnológica de docentes e estudantes deste sector do Ensino Superior;
- reforço das condições de independência e transparência da avaliação científica internacional de instituições científicas, projectos e carreiras individuais, nomeadamente através da entrada em funcionamento em 2006 do sistema de avaliação de alto nível recentemente criado, e da divulgação pública dos seus resultados e consequências;
- lançamento de um Programa de Reforma dos Laboratórios do Estado, que contribua para a revisão das suas missões, modelos e estruturas, garanta a sua autonomia científica e o rejuvenescimento dos seus quadros e a sua relevância para a prossecução das políticas públicas;
- reforço dos contratos de serviço público com a rede de Laboratórios Associados, nomeadamente de forma a organizar capacidades científicas e técnicas para promover novas políticas públicas e a prevenção de grandes riscos públicos;
- apoio à prática experimental em disciplinas científicas e técnicas no Ensino Básico e Secundário, a qual deverá entretanto tornar-se obrigatória;
- relançamento de programas de difusão de cultura científica envolvendo escolas dos Ensino Básico e Secundário, instituições científicas, empresas e outras entidades, reforçando o papel da Agência Ciência Viva como instituição não governamental de utilidade pública e de excelência internacional, capaz de mobilizar o esforço de cientistas, professores e alunos, de autarquias e de empresas, na promoção da cultura científica e tecnológica;
- reforço da participação de Portugal nas organizações científicas internacionais e na elaboração da política científica e tecnológica da União Europeia (preparando desde já a contribuição da presidência portuguesa da UE em 2007 nas áreas de Ciência e Tecnologia), promovendo a participação de empresas e centros de investigação nacionais em programas internacionais de I&D, designadamente nas áreas do Mar e do Espaço, e revendo a estratégia da participação nacional na Agência Espacial Europeia (ESA);
- lançamento, em cooperação interministerial, de Programas Orientados de I&D para apoio às Políticas Publicas sectoriais;
- apoio à criação de novas empresas de base tecnológica, ajustando programas existentes e tirando partido das oportunidades abertas pelo sistema de incentivos fiscais à I&D empresarial, SIFIDE, já aprovado em 2005.

Sociedade da Informação e do Conhecimento

A mobilização da Sociedade de Informação depende fortemente da crescente generalização do acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), e em particular à Internet, com impacto directo na qualidade de vida, na segurança e no trabalho das pessoas.

A iniciativa "Ligar Portugal" é a proposta do Governo para dar resposta a estes desafios, tendo sido lançada em Julho de 2005. Integra-se numa estratégia de ampla mobilização das

pessoas e organizações para o crescimento, o emprego, o uso generalizado das tecnologias de informação e comunicação e a valorização do conhecimento, com as seguintes metas para 2010, estabelecidas tendo em conta o enquadramento de Portugal no contexto Europeu:

Infra-estruturas e acessos:

- duplicar os utilizadores regulares da Internet, que deverão ultrapassar 60% da população portuguesa, até 2010;
- triplicar o número de agregados familiares com acesso à Internet em banda larga para mais de 50% até 2010;
- multiplicar o número de computadores nas escolas, de forma a atingir a proporção média de um computador por cada 5 estudantes até 2010;
- assegurar que o preço do serviço de acesso permanente à Internet em banda larga utilizado pela maioria da população portuguesa deverá situar-se entre os três mais baixos da UE, em 2010, incluindo tráfego ilimitado e a assinatura de linha telefónica.

Criação de emprego, desenvolvimento económico e apropriação social:

- aumentar o número de empregos do sector das Tecnologias de Informação e Comunicação para 3% do total de emprego (representando cerca de 44000 novos empregos);
- aumentar a percentagem de trabalhadores que utilizam computadores ligados à Internet no emprego para pelo menos 40%;
- aumentar a utilização de comércio electrónico de forma regular para pelo menos 25% da população;
- assegurar a disponibilização *on-line* de todos os serviços públicos básicos.

Adicionalmente, estas metas serão acompanhadas por um conjunto de orientações claras de modernização da Administração Pública, de estímulo ao tele-trabalho e à telemedicina, de apoio à integração de cidadãos com necessidades especiais na Sociedade de Informação.

A dinamização de um novo ciclo mobilizador da Sociedade de Informação e do Conhecimento em Portugal envolve concentrar o esforço público num conjunto limitado e bem definido de acções principais que serão acompanhadas por um conjunto diversificado de outras acções no âmbito das orientações estratégicas definidas (ver documento completo em www.ligarportugal.pt). Pela sua relevância social, destacam-se as seguintes medidas para 2006:

- facilitar a utilização de computadores, em casa, por estudantes;
- reduzir para metade os custos de aquisição de computadores pelas famílias com estudantes a cargo, com excepção daquelas com rendimentos mais elevados, através de dedução fiscal específica até 250 euros;
- promover a disponibilização progressiva de computadores aos estudantes mais carenciados, através dos serviços de acção social escolar;
- apoiar a massificação de ofertas integradas de computadores e ligação em banda larga à *Internet*, especialmente para estudantes;
- promover o desenvolvimento do mercado de computadores em segunda mão com garantia e de computadores usados recondicionados;
- assegurar a ligação em banda larga de todas as escolas do País;

- ampliar a rede de Espaços *Internet* para acesso público gratuito em banda larga, com acompanhamento por monitores especializados e condições para utilizadores com necessidades especiais, estimulando o seu funcionamento como Centros Comunitários;
- reforçar o programa de compras públicas electrónicas, de uma forma que venha a facilitar a modernização da administração pública, reduzindo a despesa e melhorando a sua relação com as empresas e os cidadãos;
- criar uma oferta pública de Internet de Cidadania, garantindo o acesso livre e gratuito a serviços públicos e de interesse público disponibilizados pela Internet, os quais deverão abranger a totalidade dos serviços básicos até ao final da legislatura;
- implementar e operar, como rede pública com circuitos próprios, a dorsal da RCTS (Rede Ciência Tecnologia e Sociedade) e começar a estender as suas ligações às redes internacionais (*Geant2*) através de Espanha, garantindo a redundância de circuitos. Associar a este desenvolvimento a criação da rede nacional de segurança de toda a administração pública;
- estimular a formação profissional a todos os níveis e a I&D em Tecnologias de Informação e Comunicação, em empresas, instituições de ensino e laboratórios de investigação, promovendo a concorrência, a emergência de mercados demonstradores e a colaboração internacional;
- lançar a Iniciativa nacional "GRID", a exemplo de outros países europeus, para a investigação e desenvolvimento e para o aproveitamento das oportunidades económicas induzidas por este novo paradigma de computação distribuída;
- desenvolver uma política de segurança informática, dotada dos instrumentos adequados.

O sucesso da iniciativa "Ligar Portugal" dependerá em larga medida da criação e utilização de novos serviços e conteúdos, via Internet, transversais a múltiplos sectores da sociedade, com impacto directo na qualidade de vida e no trabalho dos cidadãos. Entre as várias áreas a explorar, salientam-se a título de ilustração:

- abertura do ambiente escolar, providenciando ambientes de trabalho virtuais para os estudantes, documentos de apoio em formato electrónico, e sistemas de acompanhamento dos alunos por pais e professores assim como a participação sistemática em projectos de colaboração em rede com entidades externas. Em especial será promovida a generalização do *dossier* individual electrónico (*portfolio*) do estudante que termina a escolaridade obrigatória, onde se registarão todos os seus trabalhos mais relevantes, se comprovarão as práticas relevantes adquiridas nos diferentes domínios (artístico, científico, tecnológico, desportivo e outros) e se demonstrará o uso efectivo das tecnologias de informação e comunicação nas diversas disciplinas escolares.
- modernização da Administração Pública, em especial simplificando o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e eliminando a necessidade de deslocações evitáveis;
- distribuição de informação de interesse público generalizado, designadamente sobre riscos públicos, ambiente, segurança alimentar, saúde, ou segurança interna;
- sistematização de rotinas de monitorização e acompanhamento, de uma forma que permita corrigir políticas e actualizar acções.

O funcionamento regular em 2006 do Fórum para a Sociedade da Informação, órgão de consulta e concertação para o desenvolvimento das políticas públicas para a sociedade da informação, reunindo os principais actores sociais, públicos e privados, e aberto, de forma interactiva, à sociedade em geral, será uma importante valência desta estratégia nacional.

Ensino Superior

O principal objectivo do Governo para o Ensino Superior durante a presente legislatura respeita à necessidade urgente de garantir a qualificação das novas gerações para as exigências do espaço europeu, garantindo a plena integração e qualificação das instituições de ensino superior nacionais no espaço europeu de ensino superior.

Este desafio passa por assegurar a transição de um sistema de ensino baseado na ideia da transmissão de conhecimentos para um sistema baseado no desenvolvimento de competências. Esta é uma questão crítica central em toda a Europa e com particular expressão em Portugal, dados os altíssimos valores de abandono e insucesso que se verificam no nosso País e o peso conservador de modelos de ensino retórico e passivo.

Mas os desafios para Portugal incluem ainda a abertura no acesso ao ensino superior e a criação de condições para que todos os cidadãos possam ter acesso à aprendizagem ao longo da vida, assim como o desenvolvimento do papel das instituições de ensino superior neste processo.

Neste contexto, os principais objectivos para esta legislatura que orientaram a concepção do Orçamento do Estado para o Ensino Superior para 2006 incluem:

- concretizar o processo europeu de Bolonha de reforma do ensino superior, oportunidade para incentivar a frequência do ensino superior, melhorar a qualidade e a relevância das formações oferecidas, fomentar a mobilidade e a internacionalização;
- reforçar um sistema de ensino superior com instituições autónomas, facilitando a reforma do sistema de Governo dessas instituições, de modo a desenvolver uma cultura de prestação de contas e flexibilizar as formas de organização e gestão, promovendo a desgovernamentalização do sistema e valorizando parcerias entre instituições nacionais e estrangeiras;
- promover a qualidade do sistema, valorizando a necessidade de actuar para públicos diversificados, o que requer estruturar um sistema de garantia de qualidade reconhecido internacionalmente, desenvolvendo o actual modelo de avaliação e financiamento e desenvolvendo um sistema nacional de acreditação;
- promover a igualdade de oportunidades no acesso ao Ensino Superior, melhorando os níveis de frequência e conclusão dos cursos superiores, atraindo novos públicos, numa lógica de aprendizagem ao longo de toda a vida e melhorando a acção social escolar.

Para que se atinjam estas metas, a elaboração do Orçamento do Estado para o Ensino Superior em 2006 veio clarificar os seguintes princípios:

- nos termos consagrados na Lei, o orçamento de funcionamento base das actividades de ensino e formação das instituições do ensino superior público é definido através de uma fórmula, cujos princípios de transparência e objectividade foram violados durante os últimos anos através da consideração, muitas vezes casuística, de uma multiplicidade de termos e critérios. Neste contexto, e após consultados o CRUP e o CCISP, a revisão da fórmula de financiamento público das instituições do ensino superior foi orientada de forma a contribuir para: i) a abertura no acesso ao ensino superior; ii) a promoção de estratégias de combate ao abandono e insucesso escolar; e iii) o empenho do Governo no reforço das qualificações do pessoal docente e das actividades de investigação em todo o ensino superior. De uma forma geral, foram consideradas as linhas programáticas incluídas no Programa do Governo no que respeita à valorização de uma estratégia que contribua para garantir a qualificação das instituições do ensino superior no espaço europeu. O sistema proposto deve ser considerado como um regime de transição para um sistema a estabilizar no próximo ano, consagrando as alterações à Lei de Bases do Sistema Educativo recentemente aprovadas pela Assembleia da República e já promulgadas pela Presidência da República;

- o orçamento para funcionamento das instituições foi definido de forma a garantir um aumento das dotações médias por aluno de cerca de 3% relativamente a 2005, assegurando as especificidades de cada área de formação e de cada instituição. Nota-se que o nível de financiamento público às actividades de ensino superior é actualmente semelhante ao valor médio praticado na UE/15 quando quantificado em termos do PIB (i.e., 1,04%);
- nos termos da Lei nº 37/2003, a nova fórmula atende à especificidade das instituições e das áreas de formação e materializa as orientações do Programa do Governo no sentido de uma mais efectiva diferenciação por desempenho. Tendo por base o número de alunos, a nova fórmula dá relevância ao nível de qualificação do pessoal docente das instituições e introduz, pela primeira vez, uma eficiência de graduação. A especificidade das instituições e das áreas de formação é introduzida através de factores de custos determinados a partir do custo das remunerações médias do pessoal docente e não-docente de cada instituição e de valores pré-definidos para as razões alunos/docente, não-docente/docente e não-docente da administração central por aluno. São ainda especialmente compensadas as condições de insularidade nas Regiões Autónomas;
- é proposta uma reserva orçamental na Direcção-Geral do Ensino Superior (DGES) para o financiamento dos novos cursos aprovados para 2005/06, os quais serão financiados com base no número efectivo de inscrições;
- ainda de acordo com o Programa do Governo, é garantida a necessidade de complementar o financiamento público de base às instituições com contratos de âmbito plurianual. Neste contexto, serão avaliados até ao final de 2005 todos os contratos-programa e os contratos de desenvolvimento institucional em curso com instituições de Ensino Superior, nomeadamente de forma a rever ou reorientar, sempre que necessário, o financiamento contratual, promovendo-se designadamente a oferta de formação ao longo da vida e para novos públicos;
- neste contexto, inscreve-se no orçamento um reforço que possibilitará aumentar aproximadamente em 40% o orçamento global previamente planeado para contratos-programa em 2006, o qual será alvo de candidaturas a formalizar pelas instituições e a avaliar juntamente com os contratos em curso. Entre outros aspectos, a revisão dos contrato-programa em curso deverá contemplar a resolução a curto prazo das questões orçamentais identificadas naquelas instituições para as quais a dotação definida é mais afectada pela redução do número de alunos;
- no âmbito do financiamento directo e indirecto aos alunos e na sequência do diálogo entretanto estabelecido com o CNASES, a distribuição do financiamento da acção social passa a ser igualmente objecto de cálculo através de indicadores objectivos, a qual é aplicada pela primeira vez neste orçamento. Visa-se uma maior justiça social, aumentando os níveis de acessibilidade e sustentabilidade de frequência do ensino superior por parte dos estudantes mais carenciados. É assim clarificada a necessidade de melhorar a eficácia do sistema de acção social, aumentando a proporção dos apoios aos estudantes carenciados e reduzindo proporcionalmente os gastos gerais de estrutura;
- por sua vez, o programa de investimentos em obras no Ensino Superior foi elaborado segundo critérios mais rigorosos e exigentes e, embora consagrando obras e projectos efectivamente adjudicadas e em curso, procede desde já à avaliação da capacidade instalada e das necessidades previsíveis de forma a informar com rigor os futuros planos de investimento neste sector.

Neste contexto, serão ainda apoiadas em 2006 as seguintes acções específicas no âmbito do ensino superior:

- reforma e reforço dos cursos de especialização tecnológica, envolvendo as instituições de ensino superior na expansão da formação pós-secundária na dupla perspectiva de

articulação entre os níveis secundário e superior de ensino e de creditação, nomeadamente para efeitos de prosseguimento de estudos superiores;

- lançamento de um Programa para a redução do insucesso escolar no Ensino Superior, especialmente nos primeiros anos;
- revisão do estatuto de bolseiro da acção social com base nos termos analisados no âmbito do estudo conduzido pela DGES sobre as condições sócio-económicas dos estudantes, já divulgado em 2005;
- instalação sistemática de "academias" profissionalizantes com reconhecimento internacional de competências e funcionamento em rede, nomeadamente em tecnologias de informação e comunicação;
- reforço e reorganização de estruturas museológicas e de divulgação científica, incluindo a capacitação de instalações e espólios existentes nas Universidades mais antigas.

Adicionalmente, as principais opções de políticas e linhas de acção para o ensino superior a implementar em 2006 no âmbito do Orçamento do Estado proposto incluem:

- proceder à reorganização do sistema de Ensino Superior que decorre das alterações já decididas à Lei de Bases do Sistema Educativo no contexto do Processo de Bolonha;
- promover a avaliação do sistema de ensino superior, público e privado, universitário e politécnico, de forma independente, transparente e exigente, à luz de padrões internacionais, de modo a ser possível a racionalização e reorganização necessária do sistema actual adequando-os aos desafios do futuro, e rever a actual Lei de Avaliação;
- criar e desenvolver um sistema de acreditação de todo o ensino superior, segundo padrões de referência internacional, que juntamente com a progressiva internacionalização do actual sistema de avaliação, contribua para credibilizar cursos e instituições de qualidade e permita a regulação do sistema em benefício do interesse público, clarificando o papel do Estado face às instituições;
- promover a mobilidade dos estudantes, potenciando a existência dos dois ciclos e aumentando as facilidades de participação em intercâmbios europeus, quer pela mobilidade dos alunos e professores, quer pela organização de cursos envolvendo escolas de diferentes países;
- valorizar parcerias entre instituições nacionais e estrangeiras, promovendo a internacionalização do sistema, a qualificação dos portugueses no espaço europeu, e o desenvolvimento cultural, científico e tecnológico do País;
- rever as leis que regulam a autonomia e Governo de universidades e politécnicos, assim como os estatutos da carreira docente, com vista à sua adequação aos objectivos de qualificação do ensino superior no espaço europeu e na sequência dos resultados das avaliações internacionais efectuadas;
- acolher mais trabalhadores-estudantes, respeitando as suas situações específicas, permitindo nomeadamente a celebração de contratos entre eles e as escolas, para estudo a tempo parcial;
- substituir os exames *ad-hoc* por regimes mais adequados e flexíveis de admissão de pessoas adultas, da responsabilidade dos próprios estabelecimentos de ensino, através, especialmente, do reconhecimento e creditação de competências adquiridas;
- melhorar a eficácia do sistema de acção social escolar, avaliando a equidade dos seus procedimentos concretos e tratando com maior proximidade eventuais casos de exclusão;
- completar o sistema de acção social com um sistema de empréstimos, de forma a garantir a abertura do ensino superior a novos públicos, assim como a facilitar a autonomização dos alunos.

Estas acções permitirão dar prioridade à qualidade, consolidação e reorganização do sistema de ensino superior, estimulando a sua diversidade e flexibilidade, e garantindo o relacionamento mais estreito entre os subsistemas universitário e politécnico, valorizando a excelência em ambos.

4.15.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) atinge o montante de 2219,7 milhões de euros, o que corresponde a 1,5% do PIB e a 4,1% das despesas da Administração Central, crescendo 6,3% em relação à estimativa de execução de 2005. Esta variação consubstancia-se, principalmente, no Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.

Quadro 4.15.1. Despesa Total Consolidada - MCTES

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento	Variação (%)
SUBSECTOR ESTADO	**1.491,8**	**1.531,8**	**2,7**
1. Funcionamento normal	1.250,6	1.267,6	1,4
1.1. - Com cobertura em receitas gerais	1.249,7	1.266,7	1,4
Serviços da Ciência e Tecnologia	28,0	30,6	9,3
Estabelecimentos de Ensino Superior	1.055,1	1.066,7	1,1
Acção Social	153,4	155,8	1,6
Outros	13,2	13,6	3,0
1.2. - Com cobertura em receitas consignadas	0,9	0,9	0,0
2. Investimentos do Plano	241,2	264,2	9,5
2.1. - Financiamento nacional	226,8	249,0	9,8
2.2. - Financiamento comunitário	14,4	15,2	5,6
SUBSECTOR SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS	**1.963,8**	**2.109,9**	**7,4**
Consolidação transferências entre subsectores	1.367,4	1.422,0	4,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	**2.088,2**	**2.219,7**	**6,3**

Os Serviços e Fundos Autónomos, com um valor total de 2109,9 milhões de euros, crescem 7,4% relativamente à estimativa de execução para 2005, consagrando a prioridade expressa no Programa de Governo de reforçar o investimento em Ciência e Tecnologia. A redução nas despesas de investimento do Ensino Superior e respectivos serviços de Acção Social resulta dos critérios definidos pelo MCTES para o programa de investimentos para no Ensino Superior, o qual integra, em 2006, exclusivamente obras e projectos adjudicados e em curso.

Quadro 4.15.2. Despesa dos Serviços e Fundos Autónomos por fontes de financiamento - MCTES

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006/ /2005 (%)
		Esforço nacional OE	Financ. UE	Receitas próprias	Outras fontes	TOTAL	
Fundação para a Ciência e a Tecnologia	281,5	162,4	161,4	1,6		325,4	15,6
UMIC- Agência para a Soc. Conhecimento	36,5	40,8	100,0	3,2		144,0	294,5
Instituto de Investigação Cient.e Tropical	7,4	7,6	0,3	0,1	0,3	8,3	12,2
Instituto de Meteorologia	12,6	7,7	1,1	6,1		14,9	18,3
Instituto Tecnológico e Nuclear	12,0	11,2	0,2	1,0		12,4	3,3
Universidades	1.065,8	762,0	81,7	240,1	1,6	1.085,4	1,8
Funcionamento	*998,0*	*745,5*	*54,9*	*238,0*	*1,5*	*1.039,9*	*4,2*
Investimento	*67,8*	*16,5*	*26,8*	*2,1*	*0,1*	*45,5*	*-32,9*
Institutos Politécnicos	394,1	295,5	20,1	81,4	0,6	397,6	0,9
Funcionamento	*376,8*	*285,4*	*12,1*	*76,2*	*0,6*	*374,3*	*-0,7*
Investimento	*17,3*	*10,1*	*8,0*	*5,2*		*23,3*	*34,7*
Escolas de Enfermagem não integradas	29,6	23,7		5,7		29,4	-0,7
Serviços de Acção Social Universidades	122,1	76,6	3,7	31,2		111,5	-8,7
Funcionamento	*106,5*	*74,6*	*0,0*	*31,2*	*0,0*	*105,8*	*-0,7*
Investimento	*15,6*	*2,0*	*3,7*			*5,7*	*-63,5*
Serviços Acção Social Inst.Politécnicos	51,0	35,3	1,7	13,7		50,7	-0,6
Funcionamento	*46,9*	*34,2*	*0,0*	*13,7*	*0,0*	*47,9*	*2,1*
Investimento	*4,1*	*1,1*	*1,7*			*2,8*	*-31,7*
Escola Sup.de Hotelaria e Tur. do Estoril	4,3	2,8	0,1	1,5		4,4	2,3
Estádio Universitário	5,2	1,6		4,1		5,7	9,6
Transferências Internas	58,3	18,8	52,5	8,5		79,8	36,9
TOTAL CONSOLIDADO	**1.963,8**	**1.408,4**	**317,8**	**381,2**	**2,5**	**2.109,9**	**7,4**

A despesa do MCTES por grandes agrupamentos económicos evidencia ao nível dos Serviços Integrados o peso das transferências correntes (86,7%), nelas estando incluídas verbas destinadas ao financiamento das Instituições de Ensino Superior.

Quadro 4.15.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MCTES

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	10,9	1.159,0	1.169,9
Aquisição de Bens e Serviços	7,7	318,4	326,1
Transferências Correntes	1.328,5	217,4	289,7
das quais: transferências de SI para SFA	1.256,2		
Outras Despesas Correntes		9,6	9,6
Aquisição de Bens de Capital	18,8	147,1	165,9
Transferências de Capital	165,9	258,3	258,4
das quais: transferências de SI para SFA	165,8		
Outras Despesas de Capital		0,1	0,1
TOTAL	**1.531,8**	**2.109,9**	**2.219,7**

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério de 1422 milhões de euros.

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior tinha, em Julho de 2005, ao seu serviço 39 578 efectivos, dos quais 21 468 correspondem a pessoal docente e 431 a investigadores.

4.16. Ministério da Cultura

4.16.1. Políticas

A elaboração da Proposta do Orçamento do Ministério da Cultura para 2006 teve como linha orientadora as metas e as medidas identificadas nas Grandes Opções do Plano 2005/2009 para a área da cultura, com vista a atingir quatro grandes objectivos:

- salvaguarda e valorização do património cultural;
- apoio à criação artística e à difusão cultural;
- qualificação do tecido Cultural através da constituição de redes dinâmicas de equipamentos e actividades Culturais;
- promoção e difusão internacional da Cultura Portuguesa.

No âmbito do primeiro objectivo, as verbas inscritas no PIDDAC permitirão o desenvolvimento de projectos em curso, com destaque para alguns dos constantes das GOP:

- a instalação do Museu do Douro através da criação de uma Fundação;
- o início das obras dos Museus de Aveiro, de Évora, José Malhoa e Machado de Castro e a conclusão dos projectos de execução dos Museus de Lamego e Terras de Miranda;
- lançamento do Concurso Público Internacional para a consignação da obra relativa ao Museu do Côa, celebração do contrato e início da obra.

Foram também reforçados os orçamentos de funcionamento dos museus, de modo a permitir um funcionamento regular e de abertura ao público.

Com vista a concretizar o segundo objectivo – Apoio à criação artística e à difusão cultural – e uma das metas propostas – Promover a fidelização e o aumento dos públicos dos organismos de produção artística do Ministério da Cultura, através do alargamento da oferta de espectáculos – foram reforçados os orçamentos de funcionamento dos organismos de produção artística, nomeadamente o da Companhia Nacional de Bailado e o do Teatro Nacional de São Carlos, de modo a garantir uma programação estável.

A ausência de qualquer verba no PIDDAC, corresponde a uma medida de afectação de recursos financeiros que segue as orientações e princípios do financiamento da despesa pública, na medida em que as despesas com o desenvolvimento da actividade regular deste tipo de organismos de produção artística, são consideradas despesas de funcionamento e não de investimento.

Assim, para além da produção de ópera, assistir-se-á à valorização das temporadas de concertos da Orquestra Sinfónica Portuguesa, com as iniciativas "Domingos no S. Carlos" e "3 terças", que se consubstanciam na realização de três concertos por domingo, a preços acessíveis, que decorrerão até Julho (1º domingo de cada mês), dedicados a cada país da Europa, e em 12 concertos comentados, de Janeiro a Junho de 2006, respectivamente.

Desenvolver-se-ão parcerias entre os organismos de produção artística, através de produções conjuntas e de disponibilização de meios, de forma a optimizar os meios disponíveis e minimizar custos de modo a maximizar sinergias e aumentar a eficácia dos meios afectos aos organismos.

As verbas inscritas no orçamento para 2006 irão garantir o normal funcionamento à instituição que vier a suceder à Casa da Música, S. A., que integrará a Orquestra Nacional do Porto e o financiamento às Orquestras Regionais.

Para 2006 entrará em vigor o novo regulamento de apoio às entidades de carácter profissional no domínio das Artes do Espectáculo. No orçamento estão assegurados os apoios dos concursos sustentados e contratualizados e garantidos os meios financeiros para os compromissos resultantes dos concursos pontuais.

Será instalada a Comissão de Mediação e Arbitragem dos Direitos de Autor.

Na área do Cinema, a nova Regulamentação da Lei do Cinema será submetida à discussão pública, permitindo assim concretizar algumas das medidas propostas nas Grandes Opções do Plano, nomeadamente a reformulação do apoio à produção do Cinema e do Audiovisual e do apoio financeiro às estreias de filmes nacionais em Portugal.

Como forma de garantir o terceiro grande objectivo – Qualificação do tecido cultural através da constituição de redes dinâmicas de equipamentos e actividades culturais – o Ministério dará continuidade às medidas enunciadas em sede das GOP, nomeadamente aos Programas da Rede de Leitura Pública e da Rede de Arquivos Municipais, através do apoio à construção e equipamento das Bibliotecas e Arquivos Municipais.

Será lançado o SIARQ – projecto relacionado com a actuação do IAN/TT junto dos Arquivos da Administração Pública, destinado a implementar uma política de conservação corrente dos mesmos.

O Ministério da Cultura continuará a apoiar financeiramente a Rede de Teatros e Cine-Teatros, sem prejuízo do lançamento de iniciativas que conduzam a uma maior estruturação deste programa. Paralelamente, promoverá a descentralização cultural, com a criação do "Programa de Apoio à Difusão Cultural", visando a itinerância.

Com a nova regulamentação da Lei do Cinema, será redimensionado e reestruturado o PIC – Programa de Itinerância Cinematográfica, de forma a descentralizar a divulgação do cinema português.

Em 2006 será criada uma rede de cinema digital, com verbas comunitárias resultantes da candidatura do projecto ao POSI que já foi aprovada.

Em 2006 vai entrar em funcionamento o novo Sistema de Credenciação dos Museus, que queiram integrar a RPM - Rede Portuguesa de Museus.

O Ministério da Cultura prosseguirá, em 2006, uma política de maior articulação com os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Economia e Inovação no tocante à internacionalização da Cultura Portuguesa. Assegurar-se-á, designadamente, a participação nas Feiras do Livro de Turim e Londres, na Bienal de Arquitectura de Veneza e na "ARCO 2006".

Serão asseguradas as condições para o início dos preparativos da participação portuguesa na Bienal de Artes Visuais de Veneza (2007), para a organização do encontro internacional "Europa da Cultura" (2007) e para as comemorações do 2.º Centenário da Chegada da Corte Portuguesa ao Brasil.

4.16.2. Orçamento

O orçamento do Ministério da Cultura (MC) ascende a 260,6 milhões de euros, o que representa 0,2% do PIB e 0,5% da despesa da Administração Central.

O Orçamento de 2006 prevê um aumento de 13,1 milhões relativamente à estimativa de execução para 2005, a que corresponde uma taxa de crescimento de 5,3%. Este aumento reflecte-se apenas nos investimentos do plano, já que as despesas de funcionamento e do subsector dos serviços e fundos autónomos apresentam variação negativa.

Quadro 4.16.1. Despesa Total Consolidada - MC

(milhões de euros)

	2005 Orçamento	2006 Proposta Orçamento	Variação 2005/2006 %
Subsector Estado	174,8	189,7	8,5
Funcionamento normal	113,1	112,9	-0,2
Com cobertura em receitas gerais	102,3	102,1	-0,2
Com cobertura em receitas consignadas	10,8	10,8	0,0
Investimentos do Plano	61,7	76,8	24,5
Financiamento nacional	56,0	70,0	25,0
Financiamento comunitário	5,7	6,8	19,3
Subsector serviços e fundos autónomos	110,5	105,1	-4,9
Consolidação transferências entre subsectores	37,8	34,2	-9,5
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	247,5	260,6	5,3

O facto de o MC ter definido como um dos objectivos primordiais o apoio à criação artística e à difusão cultural, levou a que parte substancial do orçamento de funcionamento, cerca de 23,9 milhões de euros (23,4%), fosse orientado para as instituições que lhe dão corpo, nomeadamente os teatros e a Companhia Nacional de Bailado, proporcionando-lhes uma programação estável.

O Ministério dá continuidade a um conjunto de programas, onde assume principal relevo o programa designado de "Cultura" estimado em 91,1 milhões de euros, sendo 68,3 milhões do capítulo 50, desenvolvido através de um conjunto de medidas, nomeadamente a promoção do livro e das bibliotecas, a salvaguarda do património histórico e cultural móvel e imóvel, a divulgação e promoção das artes e o estabelecimento de redes culturais.

Relativamente à promoção do livro e das bibliotecas, salienta-se o papel do Instituto Português do Livro e das Bibliotecas com projectos na ordem dos 2 milhões de euros, que visam o apoio à edição, a divulgação de autores portugueses no estrangeiro, o observatório do livro, promoção da leitura, a atribuição de bolsas de criação literária e o Centro de Documentação Bibliográfica.

No domínio das Artes, o Instituto das Artes e o Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia, com projectos nesta área que envolvem cerca de 23,63 milhões de euros, têm em vista, o primeiro, o desenvolvimento de sistemas e tecnologias de informação, investigação e experimentação, apoio às artes, a sua internacionalização, o património digital, apoio à construção e requalificação de espaços e, o segundo, um programa integrado de apoio ao cinema audiovisual e multimédia.

Quanto à salvaguarda do património imóvel tem papel preponderante o Instituto Português do Património Arquitectónico, com projectos que envolvem cerca de 25,1 milhões de euros com estudos de enquadramento histórico e arquitectónico e a recuperação e valorização do património, abrangendo as diversas áreas do país.

Na defesa do património histórico móvel destaca-se o Instituto Português de Museus com uma carteira de projectos que envolvem cerca de 2,8 milhões de euros com vista à qualificação, promoção e restauro daquele património e à valorização das colecções, e o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, com projectos no valor de 268,5 mil euros, visando a apresentação de exposições temporárias para valorização do património cultural nacional, edição de obras, restauro do património histórico e a aquisição de bens móveis de excepcional valor histórico.

Quadro 4.16.2. Serviços e Fundos Autónomos - MC

(milhões de euros)

	2005 Estimativa	2006 Orçamento					Variação 2006/2005 (%)
		Esforço Nacional - OE	Financiamento UE	Receitas próprias	Outras Fontes	Total	
FUNDO DE FOMENTO CULTURAL	10,9	3,3		10,1		13,4	22,9
CINEMATECA PORTUGUESA - MUSEU DO CINEMA	5,0	0,5		3,6		4,1	-18,0
INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO	53,7	14,6	15,9	10,7	1,5	42,7	-20,5
INSTITUTO CINEMA AUDIOVISUAL MULTIMÉDIA	19,2	1,8	0,1	14,0	2,3	18,2	-5,2
INSTITUTO PORTUGUÊS DE MUSEUS	21,7	14,2	7,8	4,7		26,7	23,0
TOTAL CONSOLIDADO	110,5	34,4	23,8	43,1	3,8	105,1	-4,9

O quadro seguinte evidencia a redistribuição da despesa por agrupamentos económicos:

Quadro 4.16.3. Despesa Consolidada segundo a Classificação Económica - MC

(milhões de euros)

	2006 Orçamento		
	Serviços integrados	**Serviços e fundos Autónomos**	**Despesa consolidada**
Despesas com o Pessoal	63,2	17,4	80,6
Aquisição de Bens e Serviços	36,8	21,7	58,5
Juros e Outros Encargos	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	59,3	16,0	57,1
das quais: transferências de SI para SFA	18,2		
Subsídios	1,3	9,8	11,1
Outras Despesas Correntes	0,5	0,1	0,6
Aquisição de Bens de Capital	8,0	33,8	41,8
Transferências de Capital	20,6	2,2	6,8
das quais: transferências de SI para SFA	16,0		
Activos Financeiros	0,0	4,1	4,1
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	0,0
TOTAL	189,7	105,1	260,6

Nota: A despesa consolidada encontra-se abatida do valor das transferências internas do Ministério em 34,2 milhões de euros.

O número de efectivos deste Ministério à data de 31 de Julho de 2005 é de 3625.

5. PROGRAMA PLURIANUAL DE REDUÇÃO DA DESPESA CORRENTE

Enquadramento

O Governo assumiu o compromisso de apresentar na Assembleia da República um Programa Plurianual de Redução da Despesa Corrente. Esse compromisso é concretizado através da apresentação de um pacote de propostas concretas de reformas sectoriais nas várias áreas da administração pública que integram o Orçamento do Estado para 2006.

As medidas apresentadas pelos vários Ministérios para redução da despesa pública não esgotam a totalidade do esforço de consolidação orçamental, mas consideram-se importantes, dadas as poupanças que podem originar, através da racionalização e melhor utilização dos recursos públicos.

Com o objectivo de melhorar o desempenho de cada Ministério, identificaram-se os factores determinantes na criação de ineficiências e estrangulamentos, pretendendo-se assim actuar ao nível de diversas áreas da gestão, centralizando processos, eliminando factores de dispersão, através da adopção de soluções que permitam não só gerar poupanças ao nível do orçamento, mas que sejam também inovadoras, promovendo novas formas de gestão geradoras de receitas. A optimização dos recursos disponíveis é também um dos objectivos, nomeadamente ao nível dos recursos humanos, do uso criterioso de espaços e da racionalidade na aquisição de bens e serviços.

Neste contexto, torna-se relevante a intervenção em áreas que exercem maior pressão em termos orçamentais, pelo que do conjunto de medidas apresentadas uma parte significativa resulta da actuação ao nível da gestão, enquanto outras assumem um carácter mais estruturante e incidem essencialmente nas áreas da administração pública, das forças armadas, dos subsistemas de saúde e de protecção social, com impacto na economia a médio e longo prazo.

As áreas de intervenção coincidem em grande parte com as grandes áreas prioritárias de reforma, onde é necessária uma actuação urgente:

(i) Reestruturação da administração pública

(ii) Reforma dos subsistemas de saúde e de protecção social

(iii) Racionalização da gestão corrente dos serviços e da utilização de infra-estruturas

Principais medidas

Reestruturação da administração pública

- **Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado**

  Visa dar início à reestruturação da Administração Central, peça fundamental do esforço de contenção da despesa corrente primária, e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Visa-se igualmente a racionalização dos serviços desconcentrados, ao nível regional e local. As novas Leis Orgânicas dos ministérios e dos serviços entrarão em vigor ao longo de 2006.

- **Revisão do regime jurídico do pessoal supranumerário**

  Tem em vista agilizar o regime de afectação e de desvinculação aos quadros de supranumerários dos funcionários e agentes da Administração Pública que se revelarem ser excedentários face às necessidades dos serviços, reformulando o elenco dos respectivos direitos e deveres e consagrando soluções de formação e reconversão profissional e de apoio ao reinicio de actividade noutros sectores.

- **Revisão do sistema de carreiras e remunerações**

  Pretende-se reduzir fortemente o número de carreiras existente e simplificar a sua estrutura, associando a evolução profissional e remuneratória à avaliação do mérito, incentivando a mobilidade entre os sectores público e privado e aproximando o regime de emprego público ao regime geral de trabalho.

- **Controlo de admissões de novos funcionários públicos**

- **Convergência dos subsistemas de saúde da Administração Pública**

  Reestruturação dos subsistemas de saúde existentes para certas categorias de funcionários públicos no sentido da sua convergência para o regime geral da ADSE. Encontra-se concluída quanto aos subsistemas dos três ramos das Forças Armadas, da GNR, da PSP e da Justiça.

- **Eliminação de duplicações entre órgãos dos serviços centrais e estruturas congéneres do Estado Maior General das Forças Armadas e as estruturas dos ramos**

- **Alteração do estatuto dos estagiários do ramo educacional**

  Reenquadrar a posição estatutária do aluno estagiário e respectivo desempenho no estabelecimento de ensino em que frequenta o estágio.

- **Atribuição do serviço docente aos professores no ano de aposentação**

  Promover uma situação de igualdade com os restantes trabalhadores da administração pública, visando uma maior equidade, bem como optimizar a utilização de pessoal docente disponível.

- **Inclusão das horas para o exercício de funções pedagógicas nas horas de redução da componente lectiva que os docentes beneficiam nos termos do artigo 70º do Estatuto da Carreira Docente (ECD)**

  Reforçar o aproveitamento racional dos recursos disponíveis através de uma organização mais equilibrada da actividade docente.

- **Redução de destacamentos de professores**

  Autorizar um número mais reduzido de destacamentos para os serviços centrais e regionais do Ministério da Educação, sindicatos e outras instituições públicas e privadas.

- **Avaliação e controlo dos regimes de trabalho dos médicos e enfermeiros**

  Definir critérios objectivos para atribuição do regime de tempo acrescido pelas respectivas entidades, tendo em vista a negociação das instituições com as agências de contratualização do número de efectivos em regime de 42 horas semanais, de acordo com os respectivos planos de desempenho.

Reforma dos subsistemas de saúde e de protecção social

- **Política do medicamento**

  Esta medida tem em vista, por um lado, contribuir para a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde e, por outro, a redução do preço de venda ao público dos medicamentos, através de: i) revisão do escalão A de comparticipação com alteração de 100% para 95%; ii) extinção da bonificação de 10% na comparticipação de medicamentos genéricos; iii) combate à fraude; iv) revisão em baixa dos preços e das margens de comercialização; v) redução gradual da majoração de 25% sobre o preço de referência para os utentes do regime geral; medidas decorrentes do novo protocolo entre o Ministério e a indústria farmacêutica; vi) alargamento da

disponibilidade dos medicamentos não sujeitos a receita médica a pontos de venda fora das farmácias, liberalizando o preço.

Estão já implementadas a redução em 6% do preço de venda ao público de todos os medicamentos, a redução em 5% do escalão máximo de comparticipação e a eliminação da majoração em 10% da comparticipação dos medicamentos genéricos e a liberalização do preço do medicamento não sujeito a receita médica e a comercialização em postos de venda fora das farmácias.

- **Extinção das sub-regiões de saúde e centralização e externalização da conferência de facturas**

  Preconiza a adopção de um modelo desconcentrado do Estado, pretendendo-se que o nível de desconcentração regional do SNS se efectue apenas ao nível das cinco regiões de saúde.

- **Aplicação progressiva do modelo de entidades públicas empresariais a todos os hospitais do SNS**

  Pretende-se desta forma melhorar as práticas de gestão e de responsabilização dos gestores. Inclui a recuperação das Agências de Contratualização das ARS.

- **Suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma e revogação do regime de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma aos 58 anos após desemprego**

  Pretende-se contribuir para a sustentabilidade do financiamento da segurança social, fomentando a permanência dos trabalhadores na vida activa, aproveitando a sua experiência e minimizando os encargos com a antecipação de reformas.

- **Mais rápida transição para a nova fórmula de cálculo das pensões**

  Adoptar-se-ão medidas tendentes a acelerar a transição para a nova fórmula de cálculo das pensões, que é mais justa, por incluir mecanismos de solidariedade profissional e considerar a totalidade da carreira contributiva, ao mesmo tempo que assegura maior equilíbrio ao sistema, sem pôr em causa a arquitectura da nova fórmula de cálculo das pensões.

- **Plano de combate à fraude prestacional**

  Visa aumentar as acções de fiscalização com base: i) em indicadores de risco, dando prioridade aos beneficiários que preencham os indicadores de risco pré-definidos no plano, particularmente em relação às irregularidades no processo de atribuição de subsídio de desemprego, subsídio de doença e Rendimento Social de Inserção; ii) na intensificação da fiscalização junto dos beneficiários das prestações de doença através da verificação de incapacidades; iii) no cruzamento dos dados ao nível de diversos serviços de inspecção do Estado, permitindo detectar situações de fraude.

- **Definição de um limite superior de pensões**

  Tem por objectivo moralizar o sistema, conferindo maior justiça social, bem como contribuir para a sustentabilidade da segurança social, através da introdução de um limite superior às pensões pagas pelo sistema da segurança social.

- **Novo regime de aposentação dos funcionários públicos, em convergência com o regime geral**

- **Extinção de cerca de 30 regimes especiais de aposentação na função pública**

- **Convergência do regime de protecção na doença dos funcionários públicos**

Racionalização da gestão corrente dos serviços e da utilização de infra-estruturas

Prevê a adopção de soluções que simplifiquem e agilizem procedimentos, através do reforço da utilização de sistemas e tecnologias de informação e da via electrónica, bem como uma gestão mais eficiente dos espaços e da aquisição de bens e serviços, recorrendo à centralização das compras. Deverá incidir nos domínios da gestão financeira, da gestão patrimonial, bem como na gestão de informação e organizacional dos organismos públicos. Pretende-se que a generalização de serviços partilhados a nível ministerial e interministerial contribuam para a referida gestão mais eficiente, mormente quanto à gestão da aquisição de bens e serviços pela Administração Pública.

Efeitos Orçamentais

Embora esteja subjacente a redução significativa da despesa pública nem sempre é fácil a sua quantificação, no entanto no médio e longo prazo, a adopção destas medidas proporcionará um impacto positivo sobre aquela variável e simultaneamente promoverá a eficácia e a eficiência dos serviços. Por outro lado, as poupanças previstas poderão ser mobilizadas para o financiamento de novas medidas consideradas estratégicas para o desenvolvimento económico e social.

Os quadros 5.1.1 e 5.1.2 apresentam uma síntese das principais medidas a implementar no período 2005-2009, por componentes da despesa, bem como uma previsão de poupança para o mesmo período, no montante de 1 185 milhões de euros para 2006, 1 945 milhões de euros para 2007, 2 615 milhões de euros para 2008 e 3 290 milhões de euros para 2009. Note-se que, por uma questão de prudência, não foram contabilizadas as poupanças decorrentes de medidas cujos contornos não são ainda conhecidos em pormenor – por exemplo, a medida que consiste numa rápida transição para a nova fórmula de cálculo das pensões.

Quadro 5.1.1. Programa Plurianual de Redução da Despesa Corrente

		Componentes da despesa (1)			
Medidas	**1º ano de geração de poupanças**	**Despesas com pessoal**	**Consumo Intermédio**	**Prestações Sociais**	**Subsídios**
Reestruturação da Administração **Medidas Transversais**					
Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado	2006		X		
Revisão do regime jurídico do pessoal supranumerário	2006	X			
Revisão do sistema de carreiras e remunerações	2007	X			
Controlo de novas admissões de funcionários públicos	2005	X			
Medidas Sectoriais					
Eliminação de duplicações entre órgãos dos serviços centrais e estruturas congéneres do Estado Maior General das Forças Armadas e das estruturas dos ramos	2006	X	X		
Alteração do estatuto dos estagiários do ramo educacional	2005	X			
Atribuição do serviço docente aos professores no ano de aposentação	2005	X			
Inclusão das horas para o exercício de funções pedagógicas nas horas de redução da componente lectiva que os docentes beneficiam nos termos do artigo 70º do ECD	2005	X			
Redução de destacamentos de professores	2005	X			
Avaliação e controle dos regimes de trabalho dos médicos e enfermeiros	2005	X			

(continuação)

Medidas	1º ano de geração de poupanças	Componentes da despesa (1)			
		Despesas com pessoal	Consumo Intermédio	Prestações Sociais	Subsídios
Reforma dos sistemas de saúde e de protecção social					
Política do medicamento	2005			X	
Extinção das sub-regiões de saúde e centralização e externalização da conferência de facturas	2006		X	X	
Aplicação progressiva do modelo de entidades públicas empresariais a todos os hospitais do SNS	2005	X	X	(2)	
Reforma dos sub-sistemas de saúde da PSP, da GNR, da Justiça e dos três ramos das FA's	2005			X	
Suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma e revogação do regime de antecipação da idade de acesso à pensão de reforma aos 58 anos após desemprego	2005			X	
Aceleração da transição para a nova fórmula de cálculo das pensões (regime geral)	2006			X	
Definição de um limite superior de pensões	2006			X	
Plano de combate à fraude prestacional	2005			X	
Novo regime de aposentação dos funcionários públicos, em convergência com o regime geral	2006			X	
Extinção de cerca de 30 regimes especiais de aposentação na função pública	2006			X	
Convergência do regime de protecção na doença dos funcionários públicos para o regime geral	2006			X	
Racionalização da gestão corrente dos serviços e da utilização de infra-estruturas (3)					
Definição de referência da utilização de espaço por serviços da Administração Central	2007		X		
Racionalização da rede hospitalar militar	2006		X		
Reestruturação e optimização do laboratório militar	2006		X		
Centros de serviços partilhados	2005		X		
Compras electrónicas	2005		X		
Gestão de imóveis e racionalização dos contratos de manutenção	2005		X		
Gestão electrónica e desmaterialização de documentos	2005		X		
Encerramento das escolas do 1º ciclo com menos de 10 alunos	2006		X		
Reorganização do mapa judiciário	2006		X		
Moratória à criação de qualquer nova escola superior	2006		X		
Criação de uma unidade ministerial de compras do Ministério da Saúde, por forma a centralizar a negociação de bens e serviços às entidades que compõem o SNS	2006		X		
Redução dos encargos com Porte Pago e apoio financeiro à comunicação social	2006				X

(1) Existem poupanças que se decompõem pelas várias componentes da despesa, mas que para facilidade de elaboração do actual exercício apenas foram consideradas nas componentes mais expressivas.

(2) A poupança decorrente da aplicação do modelo empresarial aos hospitais do SNS corresponde à diferença entre a redução das despesas com pessoal e com consumo intermédio e o aumento das prestações sociais (reclassificação da despesa de acordo com a metodologia das contas nacionais).

(3) Não estão incluídas neste quadro as poupanças resultantes da venda de edifícios que deixam de ser necessários ao Estado. Em contas nacionais essas poupanças traduzem-se numa redução no montante de FBCF.

Quadro 5.1.2. Efeitos Directos das Medidas de Poupança previstas no Programa Plurianual de Redução da Despesa Corrente
(Estimativas a complementar com os resultados do Programa da Reestruturação da Administração Central do Estado)

Em milhões de euros a preços de 2005

	2006					2007					2008					2009				
Medidas	**Despesas com pessoal**	**Consumo Intermédio**	**Prestações Sociais**	**Subsídios**	**Total**	**Despesas com pessoal**	**Consumo Intermédio**	**Prestações Sociais**	**Subsídios**	**Total**	**Despesas com pessoal**	**Consumo Intermédio**	**Prestações Sociais**	**Subsídios**	**Total**	**Despesas com pessoal**	**Consumo Intermédio**	**Prestações Sociais**	**Subsídios**	**Total**
Reestruturação da Administração	475	128	0	0	603	850	258	0	0	1 108	1 225	295	0	0	1 520	1 600	330	0	0	1930
Reforma dos sistemas de saúde e de protecção social	0	2	425	0	427	0	2	655	0	657	0	2	895	0	897	0	2	1 145	0	1 147
Racionalização da gestão corrente dos serviços e da utilização de infra-estruturas	0	150	0	5	155	0	170	0	10	180	0	183	0	15	198	0	198	0	15	213
Total	**475**	**280**	**425**	**5**	**1 185**	**850**	**430**	**655**	**10**	**1 945**	**1 225**	**480**	**895**	**15**	**2 615**	**1 600**	**530**	**1145**	**15**	**3 290**

Notas: Este quadro não incorpora a reclassificação de despesas decorrente da aplicação progressiva do modelo de entidades públicas empresariais a todos os hospitais do SNS (ver nota (3) do quadro I)

Não foram quantificadas as poupanças relativas a algumas medidas, nomeadamente, aceleração da transição para a nova fórmula de cálculo das pensões (regime geral), definição de um limite superior de pensões e reorganização do mapa judiciário e moratória à criação de novas escolas do ensino superior.

Anexos

1) Correspondência entre os Saldos em Contabilidade Pública e em Contabilidade Nacional

2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social – 2004

3) Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social

1) CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS SALDOS EM CONTABILIDADE PÚBLICA E EM CONTABILIDADE NACIONAL

A óptica da contabilidade nacional, por contraposição à óptica de contabilidade pública, decorre da aplicação das disposições do Sistema Europeu de Contas (SEC'95).

Nesse quadro, os ajustamentos efectuados a partir da contabilidade pública para a contabilidade nacional podem, de forma resumida, ser agrupados nas categorias seguintes:

- Efeito de registo segundo a especialização do exercício ("*accrual*");
- Ajustamento de diferenças de universo;
- Aplicação do princípio da neutralidade dos fundos comunitários;
- Outros ajustamentos.

Na óptica da contabilidade nacional releva-se o momento em que o valor económico, os direitos ou obrigações são criados, transformados ou extintos, enquanto que na contabilidade pública se registam as operações no momento em que são efectuados os recebimentos ou os pagamentos. Assim, torna-se necessário um conjunto de operações sobre os saldos da contabilidade pública para aplicar a especialização do exercício da contabilidade nacional. Estas operações afectam especialmente, os impostos e contribuições sociais, juros, bem como, as aquisições de bens e serviços ou despesas de investimento.

No caso dos impostos, a aproximação à especialização do exercício é efectuada através do método do "caixa ajustado" que consiste na aplicação de um desfasamento temporal correspondente ao prazo médio de pagamento do imposto ou da contribuição.

Nas contas nacionais são considerados os juros corridos por contraposição aos juros pagos ou recebidos, registados na contabilidade pública. Por último, nas restantes categorias de despesa, a aproximação à especialização do exercício é efectuada adicionando à despesa paga os compromissos assumidos a pagar e retirando os pagamentos de compromissos assumidos em anos anteriores.

O efeito da Neutralidade dos Fundos Comunitários constitui igualmente um importante ajustamento a considerar à contabilidade pública, de modo a eliminar eventuais impactos positivos ou negativos que o mesmo possa produzir no saldo das Administrações Públicas (AP). Pretende-se desta forma, que o saldo das Administrações Públicas não seja afectado em resultado da intermediação de fundos comunitários que ocorre através de determinados organismos públicos.

Assim, a partir da diferença apurada entre o montante de verbas aplicadas e verbas comunitárias recebidas, no âmbito dos fundos comunitários previstos, designadamente o FEDER, FEOGA – Garantia, FEOGA – Orientação e FSE com aplicação em projectos, é determinado o valor a retirar ao saldo das Administrações Públicas em contabilidade pública.

O universo de consolidação nas contas públicas e nas contas nacionais não coincide uma vez que nas contas nacionais se consideram como fazendo parte das Administrações Públicas as unidades institucionais cuja actividade consista na produção de outros bens e serviços não mercantis destinados ao consumo individual e colectivo, e/ou efectuem a redistribuição do rendimento e da riqueza nacional. Desta abordagem decorre que alguns serviços autónomos são excluídos do sector das AP e integrados no sector das Sociedades. São exemplos desta reclassificação, entre outros, o ISP, o Instituto Nacional de Habitação e o Instituto da Vinha e do Vinho

Por outro lado, existem unidades públicas com estatuto empresarial que devem integrar o sector das Administrações Públicas. Estão neste caso, actualmente, as sociedades Polis e o Instituto de Estradas de Portugal, EPE.

Complementarmente, acresce ainda o facto, da Caixa Geral de Aposentações (CGA) que integra o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos (FSA) em contabilidade pública, ser considerada no subsector da Segurança Social na óptica de contabilidade nacional.

Os outros ajustamentos correspondem a uma rubrica residual que completa a explicação da passagem da contabilidade pública para contabilidade nacional. Nesta rubrica incluem-se aqueles elementos que por não se enquadrarem nos conceitos de transposição directa caixa / "*accrual*", ou por saírem fora do âmbito do cálculo do saldo global das AP em contabilidade pública, são determinantes para a explicação do saldo das AP numa óptica da contabilidade nacional. De entre esses factos destacam-se, determinadas operações que decorrem da aplicação de princípios do SEC 95 (por exemplo, o tratamento do *leasing* financeiro) ou de operações que foram objecto de decisões do Eurostat (por exemplo, as injecções de capital a empresas públicas, objecto de reclassificação em transferências de capital com impacto negativo no défice sempre que se trate de empresas não lucrativas).

Passagem do Saldo em Contabilidade Pública para o Saldo em Contabilidade Nacional

- 2004 -

(milhões de euros)

	Estado	SFA's	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Seg. Social	AP's
Saldo em Contabilidade Pública	**-9.248,2**	**2.048,0**	**-7.200,3**	**105,3**	**276,2**	**-6.818,8**
(em percentagem do PIB)	-6,6%	1,5%	-5,1%	0,1%	0,2%	-4,8%
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	2.217,5	-624,5	1.593,0	15,2	38,2	1.646,3
Impostos e Contribuições	373,7	0,0	373,7	0,0	227,1	600,7
Juros a receber/pagar	-9,5	0,0	-9,5	0,0	0,0	-9,5
Outras Contas a receber	0,0	-1.392,5	-20,8	5,4	-188,8	-209,6
Outras Contas a pagar (-)	1.853,3	768,0	1.249,6	9,8	0,0	1.264,7
Ajustamento de diferença de universo	0,0	-1.725,7	-1.725,7	20,9	3.086,3	1.342,2
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	0,0	-105,7	-105,7	0,0	-54,6	-160,3
Outras	-277,4	0,0	-277,4	0,0	0,0	-238,1
Saldo em Contabilidade Nacional	**-7.308,2**	**-408,0**	**-7.716,1**	**141,3**	**3.346,2**	**-4.228,6**
(em percentagem do PIB)	-5,2%	-0,3%	-5,5%	0,1%	2,4%	-3,0%

- 2005 -

(milhões de euros)

	Estado	SFA's	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Seg. Social	AP's
Saldo em Contabilidade Pública	**-9.903,8**	**1.813,8**	**-8.090,0**	**-193,0**	**-200,2**	**-8.483,2**
(em percentagem do PIB)	-6,8%	1,2%	-5,6%	-0,1%	-0,1%	-5,8%
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	618,1	332,7	950,8	0,0	4,7	955,5
Impostos e Contribuições	195,0	0,0	195,0	0,0	4,7	199,7
Juros a receber/pagar	-45,2	0,0	-45,2	0,0	0,0	-45,2
Outras Contas a receber	0,0	-160,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Contas a pagar (-)	468,3	492,9	801,0	0,0	0,0	801,0
Ajustamento de diferença de universo	0,0	-1.167,6	-1.167,7	0,0	-74,9	-1.242,6
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	0,0	-8,3	-8,3	0,0	98,3	90,0
Outras	-61,0	0,0	-61,0	0,0	0,0	-61,0
Saldo em Contabilidade Nacional	**-9.346,8**	**970,6**	**-8.376,2**	**-193,0**	**-172,1**	**-8.741,4**
(em percentagem do PIB)	-6,4%	0,7%	-5,8%	-0,1%	-0,1%	-6,0%

Passagem do Saldo em Contabilidade Pública para o Saldo em Contabilidade Nacional
- 2006 -

(milhões de euros)

	Estado	SFA's	Adm. Central	Adm. Local e Regional	Seg. Social	AP's
Saldo em Contabilidade Pública	**-7.993,7**	**316,3**	**-7.677,3**	**-0,2**	**-63,2**	**-7.740,7**
(em percentagem do PIB)	-5,3%	0,2%	-5,1%	0,0%	0,0%	-5,1%
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	420,4	95,3	515,7	0,0	40,0	555,6
Impostos e Contribuições	230,7	0,0	230,7	0,0	40,0	270,7
Juros a receber/pagar	-8,8	0,0	-8,8	0,0	0,0	-8,8
Outras Contas a receber	0,0	-63,3	-63,3	0,0	0,0	-63,3
Outras Contas a pagar	198,5	158,6	357,1	0,0	0,0	357,1
Ajustamento de diferença de universo	0,0	123,9	123,9	0,0	-32,8	91,1
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	0,0	0,0	0,0	0,0	171,3	171,3
Outras	-46,4	0,0	-46,4	0,0	0,0	-46,4
Saldo em Contabilidade Nacional	**-7.619,6**	**535,5**	**-7.084,1**	**-0,2**	**115,3**	**-6.969,1**
(em percentagem do PIB)	-5,1%	0,4%	-4,7%	0,0%	0,1%	-4,6%

2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social - 2004

Balanço - Continente

Unidade Monetária: Euros

Código das Contas POCISSSS	ACTIVO	Exercícios			
		2004			2003
		AB	AP	AL	AL
	Imobilizado				
	Bens de domínio público:				
451	Terrenos e recursos naturais	0,00	0,00	0,00	0,00
452	Edifícios	0,00	0,00	0,00	0,00
453	Outras construções e infra-estruturas	0,00	0,00	0,00	0,00
455	Bens do património histórico artístico e cultural	0,00	0,00	0,00	0,00
459	Outros bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00
445	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
446	Adiantamentos por conta de bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	**0,00**	**0,00**	**0,00**
	Imobilizações incorpóreas:				
431	Despesas de instalação	272.617,53	125.867,39	146.750,14	0,00
432	Despesas de investigação e desenvolvimento	0,00	0,00	0,00	0,00
433	Propriedade industrial e outros direitos	527.427,46	523.628,54	3.798,92	71.126,65
443	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
449	Adiantamentos por conta de imobilizações incorpóreas	0,00	0,00	0,00	0,00
		800.044,99	**649.495,93**	**150.549,06**	**71.126,65**
	Imobilizações corpóreas:				
421	Terrenos e recursos naturais	3.230.572,18	0,00	3.230.572,18	2.921.425,72
422	Edifícios e outras construções	160.093.343,73	42.020.899,35	118.072.444,38	86.280.825,27
423	Equipamento básico	251.896.384,38	199.037.843,56	52.858.540,82	74.962.263,48
424	Equipamento de transporte	12.102.535,11	11.258.129,15	844.405,96	1.044.489,22
425	Ferramentas e utensílios	198.154,59	143.670,85	54.483,74	85.643,02
426	Equipamento administrativo	48.974.159,70	44.323.934,32	4.650.225,38	6.300.840,03
427	Taras e vasilhame	0,00	0,00	0,00	0,00
429	Outras imobilizações corpóreas	5.905.170,47	4.753.891,93	1.151.278,54	1.507.093,80
442	Imobilizações em curso	17.768.000,66	0,00	17.768.000,66	33.451.362,27
448	Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	192.289,64	0,00	192.289,64	583.123,09
		500.360.610,46	**301.538.369,16**	**198.822.241,30**	**207.137.065,90**
	Investimentos financeiros:				
411	Partes de capital	198.275.502,66	5.331.476,35	192.944.026,31	177.029.942,57
412	Obrigações e títulos de participação	228.680,88	228.609,05	71,83	71,83
413	Empréstimos de financiamento	649,19	0,00	649,19	2.110,70
414	Investimentos em imóveis	75.538.655,79	5.017.595,99	70.521.059,80	67.291.668,20
415	Outras aplicações financeiras	5.116.747,16	77.236,62	5.039.510,54	11.611.726,51
441	Imobilizações em curso	329.161,54	0,00	329.161,54	39.550,24
447	Adiantamentos por conta de investimentos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00
		279.489.397,22	**10.654.918,01**	**268.834.479,21**	**255.975.070,05**
	Circulante				
	Existências:				
36	Matérias-primas, subsidiárias e de consumo	1.562.545,14	0,00	1.562.545,14	1.728.655,46
35	Produtos e trabalhos em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
34	Sub-produtos, desperdícios, resíduos e refugos	0,00	0,00	0,00	0,00
33	Produtos acabados e intermédios	0,00	0,00	0,00	0,00
32	Mercadorias	498.696,18	0,00	498.696,18	501.005,43
37	Adiantamentos por conta de compras	0,00	0,00	0,00	0,00
		2.061.241,32	**0,00**	**2.061.241,32**	**2.229.660,89**
	Dívidas de terceiros - Médio e longo prazo				
2812+2822	Empréstimos concedidos	99.759,58	0,00	99.759,58	99.759,58
		99.759,58	**0,00**	**99.759,58**	**99.759,58**
	Dívidas de terceiros - Curto prazo:				
2811+2821	Empréstimos concedidos	1.159.524,50	0,00	1.159.524,50	1.249.886,90
211	Clientes c/c	98.556,52	0,00	98.556,52	56.055,24
212	Contribuintes c/c	982.852.097,24	0,00	982.852.097,24	696.955.305,89
213	Utentes c/c	541.275,44	0,00	541.275,44	601.716,77
214	Clientes, contribuintes e utentes - Títulos a receber	718.102,65	0,00	718.102,65	718.102,65
218	Clientes contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	133.077.529,45	127.246.266,23	5.831.263,22	13.166.657,59
251	Devedores pela execução do orçamento	3.169.838,10	0,00	3.169.838,10	0,00
229	Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00	0,00
2619	Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00	0,00
24	Estado e outros entes públicos	5.847,56	0,00	5.847,56	5.847,56
265	Prestações sociais a repôr	245.063.202,58	0,00	245.063.202,58	204.719.767,54
262+263+267+26	Outros devedores	566.471.429,81	55.202.899,97	511.268.529,84	564.531.027,88
		1.933.157.403,85	**182.449.166,20**	**1.750.708.237,65**	**1.482.004.368,02**

2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social - 2004

Balanço – Continente (continuação)

Unidade Monetária: Euros

Código das Contas POCISSSS	ACTIVO	Exercícios			
		2004			2003
		AB	AP	AL	AL
	Títulos negociáveis:				
151	Acções	780.724.973,49	0,00	780.724.973,49	501.154.739,22
152	Obrigações e titulos de participação	529.994.088,74	0,00	529.994.088,74	709.404.384,85
153	Títulos da dívida pública	3.679.840.819,79	0,00	3.679.840.819,79	3.280.721.188,10
159	Outros títulos	224.002.880,00	0,00	224.002.880,00	297.615.745,49
18	Outras aplicações de tesouraria	82.383.910,22	0,00	82.383.910,22	64.737.697,73
		5.296.946.672,24	**0,00**	**5.296.946.672,24**	**4.853.633.755,39**
	Depósitos em instituições financeiras e caixa:				
12	Depósitos em instituições financeiras	1.320.938.232,83	0,00	1.320.938.232,83	1.373.023.511,72
11	Caixa	3.153.094,88	0,00	3.153.094,88	4.111.122,19
13	Tesouro	0,00	0,00	0,00	
		1.324.091.327,71	**0,00**	**1.324.091.327,71**	**1.377.134.633,91**
	Acréscimos e diferimentos:				
271	Acréscimos de proveitos	200.051.178,19	0,00	200.051.178,19	90.195.295,98
272	Custos diferidos	7.601.222,22	0,00	7.601.222,22	7.341.302,90
		207.652.400,41	**0,00**	**207.652.400,41**	**97.536.598,88**
	Total de amortizações		**307.205.461,08**		
	Total de provisões		**188.086.488,22**		
	Total do Activo	**9.544.658.857,78**		**9.049.366.908,48**	**8.275.822.039,27**

AB = activo bruto
AP = amortizações e provisões acumuladas
AL = activo liquido

2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social - 2004

Balanço – Continente

Unidade monetária: Euros

Código das Contas POCISSSS	FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	Exercícios	
		2004	2003
	Fundos próprios:		
51	Património	8.486.874.845,05	8.143.779.132,58
55	Ajustamento de partes de capital em empresas	229.549,05	74.819,68
56	Reservas de reavaliação	0,00	0,00
		8.487.104.394,10	**8.143.853.952,26**
	Reservas:		
571	Reservas legais	908.847.341,71	948.236.559,76
572	Reservas estatutárias	225.264.728,17	226.454.341,75
573	Reservas contratuais	0,00	0,00
574	Reservas livres	0,00	0,00
575	Subsídios	0,00	0,00
576	Doações	111.913,36	95.449,19
577	Reservas decorrentes da transferência de activos	0,00	0,00
		1.134.223.983,24	**1.174.786.350,70**
59	Resultados transitados	-1.678.350.509,06	-960.832.371,94
88	Resultado líquido do exercício	608.473.947,70	-472.357.085,34
		-1.069.876.561,36	**-1.433.189.457,28**
	Total dos Fundos Próprios	**8.551.451.815,98**	**7.885.450.845,68**
	Passivo:		
292	Provisões para riscos encargos	3.277.896,98	2.243.728,64
	Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo	0	0
		3.277.896,98	**2.243.728,64**
	Dívidas a terceiros - Curto prazo:		
23111+23211	Empréstimo por dívida titulada	0,00	0,00
23112+23212	Empréstimos por dívida não titulada	0,00	0,00
269	Adiantamentos por conta de vendas	0,00	0,00
221	Fornecedores, c/c	630.876,43	906.657,55
228	Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	763,93	9.216,10
222	Fornecedores - Títulos a pagar	0,00	0,00
2612	Fornecedores de imobilizado -Títulos a pagar	0,00	0,00
252	Credores pela execução do orçamento	1.532.522,93	789,00
219	Adiantam. de clientes, contribuintes e utentes	0,00	0,00
2611	Fornecedores de imobilizado c/c	118.122,25	1.691.455,61
24	Estado e outros entes públicos	26.303.256,47	20.079.746,66
266	Prestações sociais	3.526.229,77	6.271.072,95
262+263+267+268	Outros credores	171.178.736,84	186.680.088,00
		203.290.508,62	**215.639.025,87**
	Acréscimos e diferimentos:		
273	Acréscimo de custos	86.127.061,16	84.497.714,27
274	Proveitos diferidos	205.219.625,74	87.990.724,81
		291.346.686,90	**172.488.439,08**
	Total do passivo	**497.915.092,50**	**390.371.193,59**
	Total dos fundos próprios e do passivo	**9.049.366.908,48**	**8.275.822.039,27**

2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social - 2004

Demonstração de Resultados - Continente

Unidade Monetária: Euros

POCISSSS	Custos e Perdas	Exercício			
		2004		2003	
61	Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas:				
	Mercadorias	256.896,37		213.513,79	
	Matérias	2.962.316,89	3.219.213,26	3.155.445,84	3.368.959,63
62	Fornecimentos e serviços externos		97.121.010,19		104.021.795,11
64	Custos com o pessoal:				
641+642	Remunerações	311.393.849,31		294.117.736,24	
643 a 648	Encargos sociais:				
	Pensões	2.074.036,15		7.229.036,25	
	Outros	45.065.839,66	358.533.725,12	84.103.248,42	385.450.020,91
63	Transferências correntes concedidas e prestações sociais		15.776.033.752,97		14.463.020.729,50
66	Amortizações do exercício		50.292.990,99		36.196.213,88
67	Provisões do exercício		63.228.744,22		51.181.625,27
65	Outros custos e perdas operacionais		8.698.025,50		7.679.913,39
	(A)		16.357.127.462,25		15.050.919.257,69
68	Custos e perdas financeiras		132.584.528,04		216.150.252,65
	(C)		16.489.711.990,29		15.267.069.510,34
69	Custos e perdas extraordinárias		161.425.377,93		2.409.316.686,46
	(E)		16.651.137.368,22		17.676.386.196,80
88	Resultado líquido do exercício		608.473.947,70		-472.357.085,34
			17.259.611.315,92		**17.204.029.111,46**

Unidade Monetária: Euros

POCISSSS	Proveitos e Ganhos	Exercício			
		2004		2003	
71	Vendas e prestações de serviços				
	Vendas de mercadorias	320.118,81		521.012,51	
	Vendas de Produtos	38.656,52		68.826,61	
	Prestações de serviços	13.979.852,65	14.338.627,98	11.032.987,90	11.622.827,02
72	Impostos e taxas		11.056.471.727,09		10.078.011.216,48
	Variação da produção				
75	Trabalhos para a própria entidade		0,00		0,00
73	Proveitos suplemetares		858.693,03		126.160,54
74	Transferências e subsídios correntes obtidos:				
741	Transferências - Tesouro	0,00		0,00	
742+743	Outras	5.278.421.105,20	5.278.421.105,20	4.448.208.788,48	4.448.208.788,48
76	Outros proveitos e ganhos operacionais		22.383.741,66		18.465.867,95
	(B)		16.372.473.894,96		14.556.434.860,47
78	Proveitos e ganhos financeiros		479.621.361,24		553.060.819,20
	(D)		16.852.095.256,20		15.109.495.679,67
79	Proveitos e ganhos extraordinários		407.516.059,72		2.094.533.431,79
	(F)		**17.259.611.315,92**		**17.204.029.111,46**

Resultados operacionais: (B) - (A) =	**15.346.432,71**	**-494.484.397,22**
Resultados financeiros: (D-B) - (C-A) =	**347.036.833,20**	**336.910.566,55**
Resultados correntes: (D) - (C) =	**362.383.265,91**	**-157.573.830,67**
Resultado líquido do exercício: (F) - (E) =	**608.473.947,70**	**-472.357.085,34**

2) Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social – 2004

Demonstração dos Resultados Financeiros - Continente

Unidade Monetária: Euros

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercício 2004 Consolidado	Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercício 2004 Consolidado
681	Juros suportados	407.015,72	781	Juros obtidos	210.896.575,35
682	Perdas em empresas filiais e associadas	0,00	782	Ganhos em empresas filiais e associadas	83.247,73
683	Amortizações de Investimentos em imóveis	464.582,18	783	Rendimentos de imóveis	5.880.524,68
684	Provisões para aplicações financeiras	236.427,23	784	Rendimentos de participações de capital	26.683.918,17
685	Diferenças de câmbio desfavoráveis	2.173.454,29	785	Diferenças de câmbio favoráveis	2,28
687	Perdas na alienação de aplicações de tesouraria	18.379.267,13	786	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,00
688	Outros custos e perdas financeiras	110.923.781,49	787	Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	40.518.189,82
			788	Outros proveitos e ganhos financeiros	195.558.903,21
	Resultados Financeiros	347.036.833,20			
		479.621.361,24			479.621.361,24

Demonstração dos Resultados Extraordinários - Continente

Unidade Monetária: Euros

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercício 2004 Consolidado	Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercício 2004 Consolidado
691	Transferências de capital concedidas	28.217.465,92	791	Restituições de impostos	0,00
692	Dividas incobráveis	697.997,04	792	Recuperação de dívidas	0,00
693	Perdas em existências	129.153,01	793	Ganhos em existências	97.036,94
694	Perdas em imobilizações	478.273,06	794	Ganhos em imobilizações	6.171.983,14
695	Multas e penalidades	33.843,72	795	Benefícios de penalidades contratuais	30.971.502,74
696	Aumentos de amortizações e provisões	62.754,46	796	Reduções de amortizações e provisões	4.734.658,56
697	Correcções relativas a exercícios anteriores	98.071.301,58	797	Correcções relativas a exercícios anteriores	344.073.917,19
698	Outros custos e perdas extraordinárias	33.734.589,14	798	Outros proveitos e ganhos extraordinários	21.466.961,15
	Resultados extraordinários	246.090.681,79			
		407.516.059,72			407.516.059,72

3) Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social

Cenários de Longo Prazo e Apresentação de Medidas com Efeito na Sustentabilidade de Longo Prazo da Segurança Social

Apresentação

Em conformidade com o compromisso assumido no Programa do XVII Governo Constitucional, o presente estudo que o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social apresenta sobre a evolução da Segurança Social nas próximas décadas, vem dar cumprimento ao estabelecido no n.º 4 do artigo 114.º da Lei de Bases da Segurança Social, apresentando em anexo ao orçamento da Segurança Social uma previsão actualizada de longo prazo da situação financeira da Segurança Social, tendo em vista a adequação das suas formas de financiamento.

A imperiosa necessidade de uma reflexão sobre a situação actual e futura da Segurança Social, requer um diagnóstico extensivo e um conhecimento profundo da situação deste sector, que terá de levar em conta não só os condicionalismos revelados pela conjuntura económica e social, mas sobretudo as tendências demográficas e económicas que se repercutirão na evolução da Segurança Social no médio e longo prazo.

Torna-se assim necessário preparar atempadamente o sistema de Segurança Social, no sentido de minimizar o impacto dos efeitos do envelhecimento e do aumento da esperança média de vida da população, realidade que será nas próximas décadas particularmente incisiva, acentuada pelo facto de estarmos perante um sistema ainda longe de atingir a sua maturidade, factor que será determinante nas reflexões sobre a reforma da Segurança Social.

O compromisso de avaliar a sustentabilidade a prazo da Segurança Social, habilitando o Governo a tomar as medidas mais adequadas nesta área, foi reforçado no Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 e nas Grandes Opções do Plano 2005-2009, que realçam a necessidade de revisão dos estudos de sustentabilidade financeira da Conta da Segurança Social, em especial do Subsistema Previdencial.

Caracterização do Sistema de Segurança Social

A Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro, define as bases gerais em que assenta o Sistema de Segurança Social, bem como as atribuições prosseguidas pelas Instituições de Segurança Social e a articulação com entidades particulares de fins análogos.

Quanto aos **objectivos**, o Sistema de Segurança Social visa:

- Garantir a concretização do direito à Segurança Social;
- Promover a melhoria das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade;
- Proteger os trabalhadores e as suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte;
- Proteger as pessoas que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência;
- Proteger as famílias através da compensação de encargos familiares;
- Proteger a eficácia dos regimes prestacionais e a qualidade da sua gestão, bem como a eficiência e sustentabilidade financeira do sistema.

Na sua composição o Sistema abrange o **Sistema Público de Segurança Social**, o **Sistema de Acção Social** e o **Sistema Complementar**.

A protecção social garantida pelo **Sistema Público de Segurança Social** visa garantir aos respectivos beneficiários o direito a determinados rendimentos que se traduzem em prestações sociais exigíveis administrativa e judicialmente.

O **Sistema de Acção Social**, desenvolvido por instituições públicas, designadamente pelas autarquias e pelas instituições particulares sem fins lucrativos tem como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social, bem como assegurar especial protecção aos grupos mais vulneráveis.

O **Sistema Complementar** compreende regimes legais para a cobertura de eventualidades ou a atribuição de prestações em articulação com o sistema público, regimes contratuais, para a atribuição de prestações complementares do subsistema previdencial na parte não coberta por este, e esquemas facultativos, que visam o reforço da auto-protecção voluntária dos interessados.

O presente relatório visa essencialmente apresentar a situação financeira no longo prazo, tendo em vista, conforme previsto na Lei de Bases da Segurança Social, a adequação das fontes de financiamento aos diversos subsistemas que compõem o Sistema Público de Segurança Social.

Sistema Público de Segurança Social

O Sistema Publico de Segurança Social consubstancia-se no **subsistema previdencial**, no **subsistema de solidariedade** e no **subsistema de protecção familiar**.

O **Subsistema Previdencial** tem como objectivo garantir, com base num princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos do trabalho, perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente previstas. As prestações atribuídas no âmbito deste subsistema são financiadas de forma bipartida, através de cotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras.

O **Subsistema de Protecção Familiar** visa assegurar as prestações de protecção familiar, prestações com forte componente redistributiva, situações determinantes de diminuição de receitas ou de aumento de despesas sem base contributiva específica e medidas inseridas em políticas activas de emprego e de formação profissional, sendo para tal financiado de forma tripartida, através de cotizações dos trabalhadores, de contribuições das entidades empregadoras e da consignação de receitas fiscais.

O **Subsistema de Solidariedade** destina-se a assegurar direitos essenciais por forma a prevenir e erradicar situações de pobreza e de exclusão, garantindo prestações em situação de comprovada necessidade pessoal ou familiar não incluídas no subsistema previdencial. Este subsistema abrange também situações de compensação social ou económica em virtude de insuficiências contributivas ou prestativas do subsistema previdencial, sendo financiado por transferências do Orçamento do Estado.

As consequências dos factores estruturais que afectam a sustentabilidade da Segurança Social, designadamente a tendência demográfica e macroeconómica e a maturidade do Sistema de Segurança Social português têm o seu maior reflexo ao nível do sistema contributivo, ou seja, no equilíbrio do Subsistema Previdencial. Nos termos da Lei de Bases da Segurança Social, este subsistema deve ser fundamentalmente autofinanciado, garantindo através das receitas de contribuições e cotizações dos trabalhadores os meios financeiros necessários ao pagamento dos encargos decorrentes dos direitos dos contribuintes, razão pela qual, o trabalho desenvolvido com vista a reforçar a sustentabilidade da Segurança Social, apresenta especial enfoque nas medidas que conduzam ao equilíbrio do Subsistema Previdencial.

Situação Actual da Segurança Social

No último triénio assistiu-se a uma significativa deterioração dos equilíbrios do Subsistema Previdencial, passando de uma situação de *superavit* para uma situação de défice em 2004. O fraco crescimento da economia portuguesa nos últimos anos contribuiu decisivamente para o agravamento da situação financeira, que se traduziu por um lado numa quebra das contribuições que constituem a principal fonte de receitas, e por outro lado num significativo aumento das despesas do sistema, por via do aumento de despesas com prestações de desemprego e pensões.

Relativamente a 2000, a situação verificada em 2004 teve um impacte financeiro significativo na conta da segurança social, em termos de incremento das despesas, a saber:

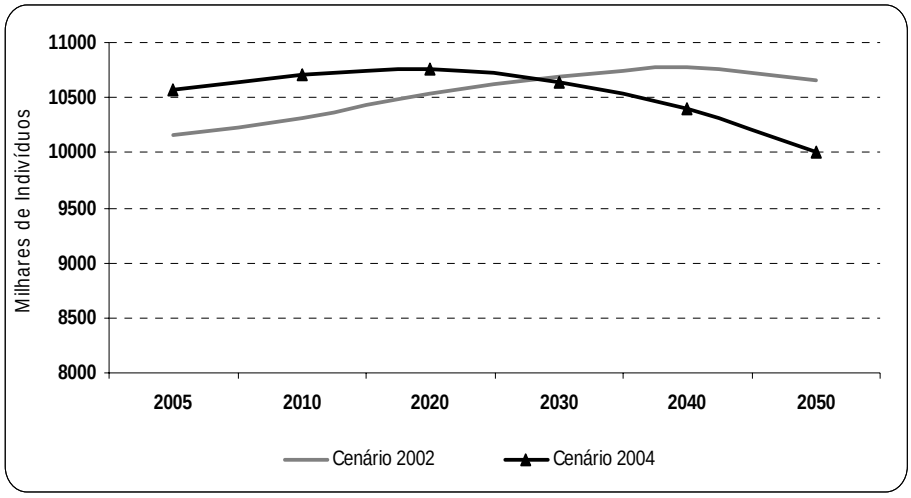
- aumento do número de beneficiários do subsídio de desemprego em mais 125% (223 mil em 2004, 100 mil em 2000),
- os pensionistas de velhice do Regime Geral aumentaram 17% por relação a 2000, e os de sobrevivência 8%,
- os novos pensionistas de velhice do RG no ano de 2004 foram superiores ao verificado em 2000 mais de 20% (e o perfil e a dimensão dos novos pensionistas no ano base da simulação influencia significativamente as despesas com pensões no longo prazo).

A existência desde Março de 2003 de um Programa Emprego e Protecção Social permitiu um aumento do número de beneficiários de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, até pela redução dos prazos de garantia para acesso aos benefícios, implicando um significativo aumento de despesas com o desemprego. Este diploma permitiu igualmente alargar aos desempregados de longa duração, as condições de acesso à pensão de velhice aos 58 anos sem penalização. Estas medidas conjugadas com o aumento do nível de desemprego influenciaram o crescimento de receitas de contribuições e cotizações, gerando menores saldos no subsistema previdencial, com consequências ao nível das transferências para o FEFSS durante os últimos anos, que não permitiram reforçar significativamente o Fundo.

Cenário Demográfico

O novo cenário demográfico do Eurostat utilizado nas projecções a partir de 2004, em comparação com o cenário do estudo publicado em 2002, apresenta uma dinâmica de envelhecimento e um decréscimo da população residente no longo prazo mais acentuado.

Gráfico 4.16.1. Projecções da População Residente – Comparação Estudo 2002 / Base 2004



Fonte: Eurostat, Projecções Demográficas.

A população residente no novo cenário é superior nos próximos 20 anos à que as anteriores projecções previam, mas diminuirá mais cedo do que as anteriores previsões, e de forma mais acentuada.

Quadro 4.16.1. Cenários Demográficos – Comparação Estudo 2002 / Base 2004

		2005	2010	2020	2030	2040	2050
População Total	Cenário 2002	10163	10323	10529	10694	10776	10661
	Cenário 2004	10567	10707	10766	10642	10393	10009
População <15	Cenário 2002	1765	1808	1702	1630	1663	1604
	Cenário 2004	1654	1682	1606	1417	1365	1311
População 15-64	Cenário 2002	6779	6832	6917	6848	6499	6299
	Cenário 2004	7107	7108	6932	6591	6011	5502
População 65+	Cenário 2002	1618	1683	1910	2215	2614	2758
	Cenário 2004	1806	1917	2227	2633	3017	3196
Índice de dependência Jovens %	Cenário 2002	26.0	26.5	24.6	23.8	25.6	25.5
	Cenário 2004	23.3	23.7	23.2	21.5	22.7	23.8
Índice de dependência Idosos %	Cenário 2002	23.9	24.6	27.6	32.3	40.2	43.8
	Cenário 2004	25.4	27.0	32.1	40.0	50.2	58.1

Ao longo de todo o horizonte das projecções, verifica-se que no cenário de 2004 o índice de dependência dos jovens é inferior e o índice de dependência dos idosos é superior no caso do cenário 2004. Ou seja, o cenário 2004 contempla, quer do lado dos jovens, mais associado à fecundidade, quer dos idosos, associado ao envelhecimento, uma evolução claramente desfavorável para o sistema de Segurança Social.

A leitura destas novas previsões de evolução demográfica disponibilizadas pelo Eurostat, traduzem um cenário que se prevê de maior envelhecimento no médio e longo prazo, com naturais consequências no saldo da Conta da Segurança Social no longo prazo, mesmo que a evolução económica se venha a verificar mais favorável.

Cenário Macroeconómico

O enquadramento macroeconómico subjacente ao PEC 2005-2009, que foi tomado como base para a actualização das projecções da Conta da Segurança Social, revela diferenças significativas nas principais variáveis macroeconómicas face ao cenário base utilizado nas projecções divulgadas em 2002, e que incorporou as previsões oficiais da altura, nomeadamente a versão do PEC de Dezembro de 2001 para o período 2002-2005, cenários do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica da UE e projecções da OCDE para o médio e longo prazo.

Da comparação entre o cenário utilizado no estudo de 2002 e o cenário subjacente a este trabalho para o período até 2009, é de realçar a evolução verificada e prevista do PIB real anual inferior em 1,5pp (de 2,8% para 1,3%), com idêntica inferência negativa sobre a produtividade, uma reavaliação em baixa da evolução dos salários reais em média em quase 2pp (de 2,1% para 0,2%), e uma taxa de desemprego que quase que duplica em média no período considerado (de 4,1% para 6,9%).

Quadro 4.16.2. Cenário Estudo 2002

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crescimento do PIB Real	1,8	2,5	3,0	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0
Crescimento do Emprego	0,9	0,9	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5
Cresc. da Produtividade do Trabalho	0,9	1,6	2,0	2,0	2,6	2,5	2,5	2,5
Crescimento do Salário Real	1,6	1,5	1,7	1,8	2,6	2,5	2,5	2,5
Taxa de Inflação	2,8	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Taxa de Desemprego	4,2	4,1	4,0	4,0	4,2	4,2	4,2	4,2

Quadro 4.16.3. Evolução verificada 2002-2004, Cenário Base 2004 (PEC 2005-2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Crescimento do PIB Real	0,4	-1,1	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
Crescimento do Emprego	0,5	-0,4	0,1	0,4	0,7	1,1	1,3	1,5
Cresc. da Produtividade do Trabalho	-0,1	-0,7	0,9	0,4	0,7	1,1	1,3	1,5
Crescimento do Salário Real	0,3	-0,7	0,2	0,2	0,0	0,3	0,5	1,1
Taxa de Inflação	3,6	3,3	2,4	2,7	2,9	2,5	2,5	2,4
Taxa de Desemprego	5,0	6,3	6,7	7,4	7,7	7,6	7,3	6,9

A conjugação da evolução verificada e prevista destas variáveis nesta década – menor produto, menor produtividade, salários inferiores, desemprego mais elevado – tem como consequência uma degradação do saldo da conta da Segurança Social no imediato, fruto de menores receitas do que as perspectivadas e do aumento das despesas com a protecção no desemprego, independentemente de ainda não se sentir nesta década a influência do envelhecimento da população e o consequente aumento da despesa com pensões.

Para além das consequências do envelhecimento demográfico, a Segurança Social é bastante sensível às evoluções de longo prazo das variáveis macro-económicas, dos efeitos da imigração no mercado de trabalho, da competitividade das empresas, dos ganhos de produtividade induzidos por melhorias qualificacionais e organizacionais. A incerteza quanto à evolução previsível do PIB e do desemprego, por exemplo, não desvalorizando as projecções que se apresentam, que devem ser entendidas como tendências de evolução às quais escapam situações conjunturais e o rigor de projecções anuais, devem ser sistematicamente revistas em função de novos referenciais de crescimento económico e da evolução do mercado de trabalho.

Comparando as hipóteses relativamente às previsões até 2050 da actual projecção com as assumidas no anterior trabalho, salienta-se a previsível evolução inferior do PIB (-1pp), da produtividade (-0,7pp) e dos salários reais (-0,7pp) e taxas de desemprego superiores (de 4% para 5,5%), com consequências na conta da Segurança Social que se traduzem em menores receitas de contribuições e maiores despesas com o desemprego.

Quadro 4.16.4. Cenários macro-económicos (2010-2050) – Comparação Estudo 2002 / Base 2004

	Estudo 2002	Base 2004
Crescimento do PIB Real	3,0	2,0
Crescimento do Emprego	0,1	-0,1
Cresc. da Produtividade do Trabalho	2,8	2,1
Crescimento do Salário Real	2,8	2,1
Taxa de Inflação	2,0	2,0
Taxa de Desemprego	4,0	5,5

Deste modo, neste estudo foi considerado um crescimento de 2% para o PIB real, para o horizonte temporal de 2010 a 2050, assumindo-se assim uma redução do actual diferencial para a média europeia. Esta evolução beneficiará da progressiva aceleração da produtividade do factor trabalho fruto das medidas já implementadas e a implementar até ao final da legislatura com vista ao aumento da qualificação da mão-de-obra e criação de mecanismos de incentivos ao investimento privado, com particular ênfase em tecnologias e inovação.

A partir de 2010 espera-se uma desaceleração no crescimento do emprego, que o Governo pretende combater com a implementação de políticas de envelhecimento activo que

favoreçam a permanência dos trabalhadores mais idosos no mercado de trabalho, garantindo assim uma maior taxa de actividade bem como a estabilidade do nível de emprego.

Neste contexto, e conjugado com a pressão da diminuição da população em idade activa, espera-se um crescimento dos salários reais em linha com o crescimento da produtividade, resultando também de aumentos de salários efectivos devido à melhoria das qualificações dos trabalhadores portugueses.

São ainda apresentadas duas variantes ao novo cenário macro-económico de base, uma mais conservadora com previsões de evolução do PIB para o período entre 2010 e 2050 de 1,2% em média, e outra mais ambiciosa quanto à evolução da economia portuguesa considerando uma evolução de 2,4% em média neste período.

Quadro 4.16.5. Cenários Alternativos (2010-2050) – Comparação Base 2004 / Variantes

	V.1	Base 2004	V.2
Crescimento do PIB Real	1,2	2,0	2,4
Crescimento da Produtividade do Trabalho	1,3	2,1	2,5

Projecções da Conta da Segurança Social

As projecções financeiras que se apresentam da Conta da Segurança Social, devem ser entendidas como projecções do sistema se não fossem tomadas medidas para além daquelas que já foram anunciadas ou mesmo regulamentadas, com significativos efeitos conjunturais e até estruturais: a subida da taxa normal do IVA de 19% para 21% cuja receita adicional foi afecta em 50% a receitas da Segurança Social até 2009, o aumento da remuneração de referência das contribuições dos trabalhadores independentes para 1,5 salários mínimos já em 2005, o ingresso dos novos funcionários públicos no regime geral de segurança social a partir de 2006, resultados das medidas de combate à fraude e evasão, a suspensão e revogação de legislação que permitia a antecipação da idade de reforma (Decreto-Lei nº 9/99 e PEPS).

A concretizarem-se os pressupostos macro-económicos e de enquadramento do mercado de trabalho subjacentes a este estudo, as previsões realizadas para o Subsistema Previdencial e para o FEFSS, constantes do quadro da página seguinte, que incorporam já os efeitos das medidas entretanto adoptadas em 2005, apontariam para a necessidade de recorrer ao FEFSS já em 2007, e para um esgotamento deste em 2015.

Quadro 4.16.6. Projecções do Subsistema Previdencial – Comparação Base 2004 / Variantes

	V.1	Base 2004	V.2
Esgotamento do FEFSS	2014	2015	2015
Défice efectivo (% PIB)			
2020	2,3	1,8	1,5
2030	3,8	2,8	2,3
2050	5,6	3,7	3,3

As projecções considerando diferentes evoluções do PIB no longo prazo, têm como consequência natural, diferentes dimensões do défice efectivo do regime contributivo (que inclui o Subsistema Previdencial e a Protecção à Família e Políticas Activas de Emprego) por referência ao PIB: a verificar-se um crescimento económico de 2,4%, tal implicaria défices no longo prazo ligeiramente superiores a 3%; admitindo que o PIB crescia a metade deste ritmo, os défices superariam os 5% do PIB.

Quadro 4.16.7. Projecção Financeira do Subsistema Previdencial

(Milhões de euros, 2004 e 2005 – Preços Correntes, 2006/50 – Preços Constantes 2006)

- Cenário Base -

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Subsistema Previdencial																	
Receitas	**Totais**	**10804**	**11090**	**11745**	**12016**	**12282**	**12656**	**13016**	**13057**	**13349**	**13629**	**13895**	**14196**	**15802**	**19588**	**24299**	**30191**
	Contribuições e Cotizações Regime Geral	10429	10887	11438	11796	12060	12431	12788	12930	13220	13497	13761	14059	15651	19403	24072	29912
	Contribuições e cotizações em % do PIB	*7,7*	*7,8*	*7,9*	*7,9*	*7,9*	*7,9*	*7,9*	*7,8*	*7,8*	*7,7*	*7,7*	*7,7*	*7,8*	*7,9*	*8,1*	*8,2*
Despesas	**Totais**	**9712**	**10468**	**11165**	**11592**	**12000**	**12376**	**12767**	**13217**	**13640**	**14123**	**14662**	**15248**	**18199**	**24835**	**32577**	**41337**
	Subsídio por Doença	506	509	512	534	544	558	575	591	607	623	637	651	725	901	1119	1392
	Subsídio de Maternidade	229	231	237	243	247	253	261	269	276	283	289	296	330	409	508	632
	Subsídio de Desemprego	1341	1440	1512	1558	1518	1466	1414	1380	1342	1275	1302	1328	1466	1788	2179	2656
	Subsídio por Morte	147	169	166	182	186	191	197	204	211	218	226	234	278	398	568	784
	Pensões:																
	Sobrevivência	1238	1332	1414	1469	1533	1583	1635	1689	1735	1798	1848	1903	2186	2882	3915	5165
	Invalidez	961	1010	1011	1031	1031	1032	1036	1044	1060	1073	1088	1109	1236	1515	1736	1672
	Velhice	4962	5503	6044	6281	6637	6980	7329	7710	8071	8503	8911	9353	11541	16363	21807	28102
	Pensões do Subsistema Previdencial em % do PIB	*5,3*	*5,6*	*5,8*	*5,9*	*6,0*	*6,1*	*6,2*	*6,3*	*6,4*	*6,5*	*6,6*	*6,8*	*7,5*	*8,5*	*9,2*	*9,6*
	Despesas de Administração do Subsistema Previdencial	216	222	224	246	255	263	271	281	290	300	312	324	387	530	695	884
	Despesas do Subsistema Previdencial em % do PIB	*7,2*	*7,5*	*7,7*	*7,8*	*7,8*	*7,9*	*7,9*	*7,9*	*8,0*	*8,1*	*8,2*	*8,4*	*9,1*	*10,1*	*10,9*	*11,4*
	Saldo efectivo do sistema contributivo (inclui previdencial, protecção à família e políticas activas de emprego)	**128**	**46**	**0**	**-151**	**-290**	**-288**	**-821**	**-1247**	**-1394**	**-1612**	**-1910**	**-2221**	**-3694**	**-6822**	**-10206**	**-13503**
	Saldo efectivo em % do PIB				*-0,1*	*-0,2*	*-0,2*	*-0,5*	*-0,7*	*-0,8*	*-0,9*	*-1,1*	*-1,2*	*-1,8*	*-2,8*	*-3,4*	*-3,7*
FEFSS																	
	Dotação Final do FEFSS	**5779**	**6160**	**6532**	**6571**	**6473**	**6374**	**5739**	**4660**	**3401**	**1889**	**34**	**-2185**				
	Dotação Final do FEFSS / Pensões RG	*80,7%*	*78,5%*	*77,1%*	*74,8%*	*70,4%*	*66,4%*	*57,4%*	*44,6%*	*31,3%*	*16,6%*	*0,3%*	*-17,7%*				
	Dotação Final do FEFSS em % do PIB	*4,3*	*4,4*	*4,5*	*4,4*	*4,2*	*4,0*	*3,5*	*2,8*	*2,0*	*1,1*	*0,0*	*-1,2*				
Pensões do Subsistema de Solidariedade																	
	RESSAA, RNCE, Complementos sociais	1997	2186	2429	2250	2269	2277	2289	2318	2336	2398	2421	2480	2797	3806	5185	6786
	Pensões não contributivas em % do PIB	*1,5*	*1,6*	*1,7*	*1,5*	*1,5*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,4*	*1,6*	*1,7*	*1,9*

Medidas estudadas para reforço da sustentabilidade financeira da Segurança Social

De entre as possíveis medidas projectou-se o contributo das mais significativas para a sustentabilidade financeira de longo prazo do sistema, equacionando assim, os efeitos das medidas entretanto implementadas e possíveis efeitos do aumento da idade legal de reforma, da introdução de tectos contributivos (vulgo plafonamento) e de alterações na transição para a nova fórmula de cálculo das pensões. As projecções apresentadas devem ser lidas à luz dos pressupostos macro-económicos e demográficos considerados, em termos de tendência, e sem considerações imperativas sobre os momentos de ruptura do FEFSS ou dos défices previsto do sistema.

Promoção do Envelhecimento Activo

Conforme previsto no programa do XVII Governo Constitucional, no que concerne medidas de promoção de envelhecimento activo, o Governo procedeu à suspensão do Decreto-Lei 9/99. Revogou-se igualmente o regime de antecipação da idade da reforma aos 58 anos para os trabalhadores desempregados previsto no Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS), que constituía um incentivo à retirada precoce do mercado de trabalho para os trabalhadores mais idosos, acarretando, igualmente, efeitos negativos substanciais no sistema de financiamento da segurança social.

Para tornar o regime de flexibilização da idade de reforma sustentável no longo prazo, este deverá ser actuarialmente neutro, de modo a que seja possível assegurar o equilíbrio financeiro das responsabilidades geradas com a antecipação da idade de reforma, sem por em causa o equilíbrio do sistema.

Recorrendo a dados administrativos disponibilizados pelo Centro Nacional de Pensões, foi possível caracterizar os novos pensionistas da Segurança Social que ao longo do ano de 2004, se reformaram ao abrigo destes esquemas de antecipação da idade de reforma. Com base nestes elementos foram testadas várias hipóteses de taxa anual de redução de pensão com vista a aferir a situação de neutralidade financeira, tendo-se concluído que a situação de equilíbrio implica um agravamento do factor de penalização dos actuais 4.5% para:

- 6,5% - para acesso à pensão antes dos 60 anos para quem acumula 30 anos de carreira aos 55 anos de idade, admitindo a redução de 1 ano de penalização por cada 3 anos de carreira acima dos 30;
- 6% - para acesso à pensão depois dos 60 anos para quem acumula 30 anos de carreira aos 55 anos de idade, admitindo a redução de 1 ano de penalização por cada 3 anos de carreira acima dos 30;
- 5.4% - para acesso à pensão aos 60 anos de idade para quem acumula 35 anos de carreira, com redução de 1 ano de penalização por cada 3 anos de carreira acima dos 35 anos.

Até ser definido um novo enquadramento jurídico da flexibilização da idade da reforma, a eliminação dos referidos esquemas de antecipação implicará uma quebra na despesa com pensões em 2006, estimada em cerca de 51 milhões de euros. As projecções apresentadas não estimam a manutenção da suspensão do Decreto-Lei 9/99, a ser revisto até ao final de 2006, e que, em virtude de concretizarem um esquema de antecipação da idade de reforma actuarialmente neutro, implicarão novas poupanças a partir de 2007 inclusive.

A suspensão do regime previsto no PEPS, permitirá durante algum tempo a manutenção da antecipação da idade de reforma ao abrigo deste diploma, uma vez que foram salvaguardadas as situações dos beneficiários de prestações de desemprego, que à data da entrada em vigor deste diploma reuniam idade igual ou superior a 55 anos à data do desemprego e que aos 55 anos tenham completado 30 anos civis com registo de remunerações.

Assim, continuará a verificar-se a entrada de novos pensionistas por antecipação ao abrigo do PEPS até 2008, data a partir da qual se perspectiva uma poupança de cerca de 46 milhões de euros, o que corresponde a cerca de 13% da despesa anual com pensões antecipadas por desemprego.

Aumento da base de incidência contributiva dos Trabalhadores Independentes

Não obstante todas as medidas de contenção da despesa que constam do Programa de Governo, o equilíbrio da Segurança Social depende igualmente da capacidade do sistema para tornar mais equilibrados os regimes específicos, assegurando o cumprimento das obrigações contributivas. A declaração generalizada de remunerações abaixo dos valores reais prejudica a situação contributiva e financeira da Segurança Social, motivo pelo qual o Governo adoptou já medidas no sentido de reduzir o diferencial entre os valores auferidos e os valores declarados à Segurança Social.

Como passo intermédio foi aprovada a elevação do escalão mínimo de 1 para 1,5 vezes do salário convencional mínimo de desconto, como base de contribuição para os trabalhadores independentes, cujo rendimento mensal seja superior ou igual a 1,5 vezes o SMN e que, actualmente, utilizem o escalão de 1 vez o SMN para efectuar tal contribuição.

O cruzamento entre dados relativos aos rendimentos declarados para efeitos fiscais e informação referente às contribuições efectuadas por escalão de SMN dos trabalhadores independentes, admitindo como hipótese que estes trabalhadores descontam generalizadamente para o regime obrigatório, permitiu estimar uma receita adicional que pode ascender a 115 milhões de euros em 2006, aumentando nos anos seguintes em função da evolução salarial. Tendo sido já aprovada, esta medida está incorporada nas projecções apresentadas.

Combate à Fraude e Evasão Contributiva

A sustentabilidade da Segurança Social também depende da capacidade e da eficácia do sistema para arrecadar receitas declaradas e não cobradas e combater a fraude. Nesse sentido a implementação do Plano Nacional de Prevenção e Combate à Fraude e Evasão Contributivas e Prestacionais, visa não só aumentar os recursos financeiros da Segurança Social mas também reduzir a despesa resultante de comportamentos fraudulentos ao nível das prestações sociais, nomeadamente através de um reforço significativo da fiscalização aos contribuintes, aos beneficiários de subsídio de desemprego, de subsídio de doença e do Rendimento Social de Inserção.

Foi já efectuado um balanço dos resultados desta medida desde a sua implementação, com base nos quais se estimaram prudentemente ganhos de cerca de 150 milhões de euros em 2005 (tendo em conta a dedução de valores titularizados), prevendo-se que este ganhos se mantenham até 2010, em resultado do aperfeiçoamento do sistema informático e do nível de eficácia de cobrança e de fiscalização. Estes resultados já estão incorporados nas projecções apresentadas neste estudo.

No domínio da evasão contributiva e da cobrança de contribuições não declaradas, o cruzamento de dados entre a administração fiscal, o sistema de segurança social e diversos instrumentos estatísticos a aprofundar num futuro próximo (entre os quais se destacam os apuramentos dos Quadros de Pessoal e o Inquérito aos Ganhos), sugerem valores não negligenciáveis da massa salarial que não é considerada para efeitos de contribuições para a Segurança Social. Naturalmente que haverá que considerar diferentes conceitos de bases contributivas e dos correspondentes aumentos de despesa de curto prazo com prestações imediatas substitutivas de rendimentos do trabalho e a longo prazo de prestações diferidas, mas crê-se que o efeito será positivo para a sustentabilidade da segurança social.

Evolução da esperança média de vida

A esperança média de vida tem crescido de forma sustentada, prevendo-se que aumente cerca de seis anos (até aos 81 anos nos homens e 87 anos nas mulheres) nas próximas quatro décadas. Considerando os indicadores de esperança média de vida aos 65 anos, para o

mesmo período, esta aumentará quatro anos, projectando-se que atinja em 2050 cerca de 20 anos para os homens e 23 anos para as mulheres.

Assim, prevê-se uma deterioração significativa da relação entre a população com mais de 65 anos e a população com idade compreendida entre 15 e 64 anos, situação que pode ser avaliada considerando os indicadores de dependência implícitos no cenário demográfico como é o caso do rácio de dependência dos idosos, que mais do que duplica em 2050 face aos actuais 25%.

Este fenómeno demográfico está na base do significativo aumento da despesa com pensões previsto a médio e longo prazo, razão pela qual se torna relevante avaliar os efeitos no sistema de se proceder a um aumento da idade legal de reforma.

Continuando a ser relativamente curtas as carreiras contributivas médias, estando ainda em crescimento e distantes de carreiras completas, um aumento no imediato da idade legal de reforma teria um impacto sobre a formação de direitos dos futuros pensionistas com previsíveis resultados no aumento da despesa com pensões, não contribuindo necessariamente para a sustentabilidade financeira do sistema. Por outro lado, continuando a crescer a população em idade activa e não se verificando ainda uma diminuição do crescimento do emprego, poderia induzir um efeito de substituição de emprego de jovens, com consequências no aumento das despesas com a protecção no desemprego.

Os efeitos do aumento da idade legal de reforma, na medida em que podem ser potenciados quando a população em idade activa diminuir, prevendo um aumento da idade legal para 66 anos a ocorrer em 2020, e para 67 anos em 2030, poderão resultar numa diminuição do défice em percentagem do PIB de 0,2% a partir de 2030.

Quadro 4.16.8. Simulação de Medidas – Comparação
Base 2004 / Aumento da Idade de Reforma

Projecções do subsistema previdencial	Base 2004	Aumento idade reforma
Défice efectivo (% PIB)		
2020	1,8	1,8
2030	2,8	2,6
2050	3,7	3,5

Introdução de tectos contributivos

Não constando do programa do Governo, e apesar dos estudos realizados a propósito do Livro Branco da Segurança Social apontarem para os efeitos negativos no curto e médio prazo da introdução de tectos contributivos, as alterações demográficas que prevêem um envelhecimento mais acentuado do que o prospectivado em anteriores estudos, e a evolução macro-económica mais recente, justificam que se actualizem projecções sobre a sustentabilidade da segurança social com a introdução do plafonamento contributivo.

A introdução de tectos contributivos, ainda que implique pagar pensões inferiores no longo prazo, tem um efeito significativo sobre a redução das receitas no curto prazo. Para perspectivar os efeitos no longo prazo quando os novos pensionistas atingirem a reforma, considerando a totalidade da sua carreira contributiva sujeita a plafonamento das contribuições, foram simulados os efeitos da introdução de dois limiares: 5 e 12 salários mínimos nacionais (SMN).

A definição de um tecto contributivo a partir de 5 SMN tem um impacto muito significativo no curto prazo, reduzindo a receita de contribuições em cerca de 14% e podendo antecipar o esgotamento do FEFSS em 5 anos, prevendo-se que apesar da redução futura da despesa em pensões, o saldo do subsistema previdencial piorará anualmente entre 0.3% a 0.8% do PIB no período entre 2020 e 2030.

A introdução de um limiar ao nível dos 12 SMN terá um impacto inferior no curto prazo, reduzindo a receita em aproximadamente 3%, estimando-se a ruptura do FEFSS em 2013, com um efeito ligeiramente inferior em termos de despesa no longo prazo relativamente à primeira hipótese simulada (o défice piorará anualmente em média 0.1% do PIB no período entre 2020 e 2030).

Quadro 4.16.9. Simulação de medidas
– Comparação Base 2004 / Plafonamento

Projecções do subsistema previdencial	Base 2004	Plafon. 12 SMN	Plafon. 5 SMN
Esgotamento do FEFSS	2015	2013	2010
Défice efectivo (% PIB)			
2020	1,8	2,0	2,6
2030	2,8	2,8	3,1
2050	3,7	3,7	3,6

Como se depreende, não contribuindo para a diminuição de défices no longo prazo, por não reduzir mais que proporcionalmente a despesa com pensões por relação às receitas de contribuições que não serão arrecadadas pelo sistema, o plafonamento contribuirá para o significativo aumento da dívida acumulada do sistema e para o agravamento da sustentabilidade da segurança social.

Transição para a nova fórmula de cálculo das pensões

O Decreto-Lei 35/2002 de 19 de Fevereiro, definiu as novas regras de cálculo da pensão para a qual a remuneração de referência passou a resultar da consideração da totalidade da carreira contributiva, aplicando-se taxas regressivas de formação da pensão aos diferentes escalões de rendimentos. Esta nova fórmula de cálculo veio reforçar a componente de solidariedade no plano laboral introduzindo mecanismos redistributivos no cálculo das pensões, que se traduzem numa taxa de formação global de pensão superior, podendo atingir o limite máximo de 92%, para quem tenha remuneração de referência até 1.1 salários mínimos, concretizando a solidariedade inter-profissional.

Para salvaguardar os direitos adquiridos e os direitos em formação, foi previsto um período transitório relativamente amplo, durante o qual, será garantida a atribuição do montante de pensão mais favorável que resulte da aplicação da antiga fórmula de cálculo, da nova fórmula de cálculo ou da aplicação proporcional das regras de cálculo de acordo com a fórmula antiga e a nova (através duma média ponderada pela duração da carreira até 2001 e após 2002).

A consideração desta regra na atribuição de pensões desde 2002, traduziu-se num aumento de despesa com pensões dos novos pensionistas em cerca de 2.5%, face à despesa que resultaria da aplicação exclusiva da fórmula de cálculo antiga com base nos 10 melhores anos dos últimos 15.

Assim, simularam-se várias hipóteses relativamente ao fim da cláusula de salvaguarda de onde resultam os seguintes efeitos, não assumindo alteração dos comportamentos contributivos:

- a) Aplicação imediata, em 2006, das fórmulas de cálculo da pensão, com base na média ponderada dos períodos contributivos antes e depois de 2002, eliminando portanto, de imediato a cláusula de salvaguarda;
- b) Um cenário idêntico ao da a), considerando, novas taxas de formação de pensão por referência a novos limiares do SMN (até 1.1 – 2.1%, até 8 – 2.05%, superiores a 8 SMN – 2%);
- c) Manutenção da actual clausula de salvaguarda até 2011, aplicando-se posteriormente o cálculo da pensão apenas com base na média ponderada antes e depois de 2002;

Quadro 4.16.10. Simulação de medidas – Comparação
Base 2004 / Nova Fórmula de Cálculo das Pensões

Projecções do subsistema previdencial	Base 2004	Hip.a)	Hip.b)	Hip.c)
Esgotamento do FEFSS	2015	2018	2018	2015
Défice efectivo (% PIB)				
2020	1,8	1,1	1,0	1,3
2030	2,8	1,8	1,5	1,9
2050	3,7	3,5	3,3	3,5

A transição menos lenta para a nova fórmula de cálculo de pensões de acordo com as hipóteses anteriores, se se abandonar a cláusula de salvaguarda já em 2006, poderá contribuir para a redução dos défices do subsistema para valores de cerca de 1% do PIB em 2020 e de 1,5% a 1,8% em 2030, consoante haja ou não diferenciação de novas taxas de formação de pensão. No final do período de projecção, o défice poderá reduzir-se anualmente em cerca de 0,2 a 0,4 p.p. do PIB.

Mantendo as taxas de formação da pensão actualmente em vigor e considerando a eliminação da clausula de salvaguarda (hipóteses a) e c)), as pensões calculadas com base numa média ponderada sofreriam uma quebra de cerca -8 e -12% para os novos pensionistas em 2020 e 2030 respectivamente, se comparadas com a antiga fórmula de cálculo que considerava apenas os melhores 10 dos últimos 15 anos da carreira contributiva.

A hipótese b), na qual são consideradas novas taxas de formação da pensão, resultaria ainda numa redução adicional de 5% nas pensões dos novos pensionistas relativamente às hipóteses a) e c).

Registe-se ainda que esta projecção não considera, mas será de admitir, que pelo facto de começar a ser considerada na fórmula de cálculo da pensão toda a carreira contributiva, poderão os comportamentos dos beneficiários ser induzidos a maiores registos de remunerações, logo desde o início da actividade profissional, e não apenas nos últimos 10/15 anos de carreira, como acontecia com a antiga fórmula de cálculo, com alguma manipulação de registos salariais de algumas carreiras contributivas. Deste modo o efeito de redução na despesa com pensões seria menor, sendo compensado por outro lado, por um incremento do lado da receita.