



REPÚBLICA PORTUGUESA

Programa de Estabilidade e Crescimento

2006 - 2010

Actualização de Dezembro de 2006

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Av.ª 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
I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL	1
I.1. A Evolução Macroeconómica em 2006	1
I.2. O Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE).....	6
I.3. O Processo de Consolidação Orçamental	8
I.3.1. Finanças Públicas: Execução Orçamental em 2006 e Orçamento para 2007	9
I.3.2. As Principais Medidas de Consolidação Orçamental.....	11
A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos	11
B. Contenção da Despesa em Segurança Social e em Participações na Saúde	18
C. Controlo Orçamental e Solidariedade Institucional das Administrações Regionais e Locais	24
D. Sistema Fiscal	29
I.3.3. Resumo dos Impactos Directos das Principais Medidas de Consolidação Orçamental	32
I.3.4. Resumo das Implicações Orçamentais das Medidas do PNACE	35
II. PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS E ORÇAMENTAIS, 2006-2010	37
II.1. Hipóteses	37
II.2. Projeções Macroeconómicas	37
II.3. Projeções Orçamentais	39
II.4. Análise de Sensibilidade a Diferentes Hipóteses de Cenário Macroeconómico	41
II.5. Comparação com a Actualização de Dezembro de 2005	44
III. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS	45
IV. INSTITUIÇÕES, PROCESSOS E REGRAS ORÇAMENTAIS	47
IV.1. Processo e Elaboração do Orçamento do Estado	47
IV.2. Regras Orçamentais de Tipo Numérico	51
<i>Apêndice</i>	55

Índice de caixas

Caixa 1. O projecto de Orçamentação por Programas	48	Caixa 3. Prestação de informação relativa à execução orçamental das Administrações Públicas	51
Caixa 2. Criação da Unidade Técnica de Apoio Orçamental – UTAO	49		

Índice de quadros

Quadro I.1.1. Despesa Nacional	2	Quadro II.2.2. Balança Corrente e de Capital – Principais Componentes.....	39
Quadro I.1.2. IHPC - Total e Principais Agregados.....	6	Quadro II.3.1. Saldos Orçamentais Estruturais	41
Quadro I.3.1 - Contas das Administrações Públicas	10	Quadro II.3.2. Evolução dos Saldos Orçamentais Estruturais	41
Quadro I.3.2. Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública.....	27	Quadro II.3.3. Evolução da Dívida Pública.....	41
Quadro I.3.3. Efeitos Directos Atribuíveis às Principais Medidas de Consolidação na Receita Corrente e Despesa Corrente Primária das Administrações Públicas (a)	34	Quadro II.4.1. Análise de Sensibilidade ao Preço do Petróleo e à Procura Externa	42
Quadro I.3.4. Implicações Orçamentais das Políticas do PNACE (a)	35	Quadro II.4.2. Análise de Sensibilidade à Variação da Taxa de Juro.....	44
Quadro II.1.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses	37	Quadro II.5.1. Indicadores de Sustentabilidade de Longo Prazo	46
Quadro II.2.1. Principais Indicadores Macroeconómicos – 2005-2010	38		

Índice de gráficos

Gráfico I.1.1. Exportações – Mercados com Maiores Crescimentos.....	2
Gráfico I.1.2. PIB real e Emprego.....	3
Gráfico I.1.3. Hiato do Produto e Taxa de Desemprego	4
Gráfico I.1.4. Custos Unitários do Trabalho em Portugal Relativamente à Área do Euro (*)	5
Gráfico I.3.1. Evolução do Saldo das Administrações Públicas, Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 e 2006-2010	9
Gráfico II.3.1. Decomposição da Variação do Saldo Global	40

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia, nomeadamente no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. Consiste na actualização para o período 2006-2010 do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Após a apresentação e discussão na Assembleia da República no dia 14 de Dezembro de 2006, é enviado à Comissão Europeia em 15 de Dezembro de 2006, de acordo com o prazo estabelecido para Portugal no Código de Conduta do Pacto.

O Governo reitera mais uma vez o compromisso de prosseguir a redução estrutural da despesa pública, de modo a manter os objectivos de consolidação orçamental, a saber:

(i) Diminuição gradual do rácio nominal até atingir um valor inferior a 3% do PIB em 2008; sendo que o perfil desta diminuição se mantém exactamente como o assumido anteriormente – diminuição de 1,4 pontos percentuais (p.p.) em 2006, 0,9 p.p. em 2007 e 1,1 p.p. em 2008;

(ii) Consolidação orçamental baseada em medidas de carácter estrutural, com ênfase na redução da despesa primária, em detrimento do recurso a medidas extraordinárias e de efeito transitório; o compromisso perante os parceiros europeus, consubstanciado nas recomendações, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), do Conselho da União Europeia em Setembro de 2005 é plenamente mantido, uma vez que se prevê que as medidas conduzam a reduções de 1,5, 0,8 e 0,8 p.p., respectivamente em 2006, 2007 e 2008, do peso do défice estrutural no PIB (i.e., o rácio em relação ao PIB do défice expurgado dos efeitos cíclicos e de eventuais medidas extraordinárias)¹;

(iii) Prossecução a um ritmo de 1,1 p.p. por ano, da diminuição do défice em 2009 e 2010, com a ambição de atingir neste último ano um saldo estrutural de -0,5% do PIB, que é, face às necessidades de crescimento económico de Portugal e às restrições impostas pela dinâmica da dívida pública, o Objectivo de Médio Prazo (OMP) que o Governo português assume no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento;

(iv) Transparência e melhoria da qualidade das estatísticas das finanças públicas. O apuramento do défice em contabilidade nacional, bem assim como os valores a constar nos reportes semestrais ao Eurostat no âmbito do PDE, são agora da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito de um protocolo celebrado em Janeiro de 2006 entre o Departamento de Estatísticas Macroeconómicas daquela instituição, o Departamento de Estatística do Banco de Portugal e a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) do Ministério das Finanças e da Administração Pública. Esta nova postura relativa à transparência e qualidade das estatísticas das contas públicas, que tem sido expressamente reconhecida pelo Eurostat e pela Comissão Europeia, confere acrescida credibilidade interna e externa à informação prestada pelas autoridades portuguesas;

(v) Reforço da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, num contexto de pressões crescentes sobre as políticas públicas sensíveis ao envelhecimento da população. Após um esforço inicial de reforço da receita fiscal e de preparação de reformas na Administração Pública, e tal como constava do compromisso assumido na actualização anterior do PEC (Dezembro de 2005), o Governo desenvolveu com os parceiros sociais, ao longo do ano de 2006, a reforma da segurança social que foi aprovada pela Assembleia da República em Novembro de 2006, na sequência de um acordo com a maioria dos parceiros sociais. Esta reforma permite reduzir significativamente os riscos relativos à

¹ Ver recomendação do Conselho em <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st12/st12401.en05.pdf#page=2>.

sustentabilidade de longo prazo, quer das finanças públicas, quer do próprio sistema de segurança social baseado no princípio da solidariedade.

Quer a execução orçamental em 2006, quer os objectivos detalhados para 2007 no Orçamento do Estado recentemente aprovado na Assembleia da República, demonstram que o Governo está determinado e é credível na sua estratégia de consolidação orçamental. Também nas projecções orçamentais até 2010, elaboradas com a necessária prudência quanto à evolução da receita fiscal, a generalidade das rubricas da despesa primária reduzem o seu peso no PIB, reflectindo, principalmente, quer o pleno desenrolar dos resultados do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), quer, no caso das prestações sociais, o gradual reforço da contenção proporcionado pelas reformas dos regimes geral e da função pública de segurança social.

A consolidação orçamental é uma das vertentes das reformas estruturais actualmente em curso. O Governo está ciente que a plena recuperação da competitividade e do crescimento, efectivo e potencial, da economia portuguesa, projectada para o horizonte temporal desta actualização do PEC, depende crucialmente da continuação da implementação com vigor do conjunto de reformas estruturais sistematizadas no Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE).

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO E ORÇAMENTAL

I.1. A Evolução Macroeconómica em 2006

A evolução da economia portuguesa em 2006 tem confirmado e consolidado a recuperação do crescimento económico iniciada em meados de 2005. A recuperação tem-se baseado no elevado dinamismo das exportações, e tem possibilitado uma significativa criação líquida de emprego – superior mesmo à que seria expectável face ao crescimento ainda moderado do PIB. O ano de 2006 tem sido ainda caracterizado pelo avanço no processo de correcção dos desequilíbrios das contas públicas.

Prevê-se que em 2006, a economia portuguesa registe um crescimento de 1,4%, acelerando face aos 0,4% observados no ano anterior². Este comportamento resulta em grande parte do forte aumento das exportações, impulsionadas por importantes ganhos de quota de mercado em países extra-UE e pelo maior dinamismo das economias dos principais parceiros comerciais da área do euro. No que respeita à procura interna, o seu crescimento tem-se revelado muito moderado, o que tem contribuído para a redução dos desequilíbrios macroeconómicos em Portugal. Prevê-se que o consumo privado abrande relativamente a 2005 e que o consumo público reflecta o esforço de consolidação orçamental pelo lado da despesa corrente primária. O investimento, ainda muito influenciado pelo peso do sector da construção civil, não tem acompanhado a recuperação do crescimento económico. Este desfasamento poderá estar associado a custos de ajustamento na reafecção intersectorial de recursos, reafecção essa que é sinalizada pela alteração que se tem verificado na estrutura das exportações, a favor de alguns produtos com maior conteúdo tecnológico. Por outro lado, a economia portuguesa não regista ainda uma utilização plena da capacidade produtiva instalada (i.e. o hiato do produto é ainda negativo), o que tem diminuído a necessidade de expandir essa mesma capacidade produtiva através de novo investimento.

² A estimativa de crescimento para o conjunto do ano de 2006 tem subjacente um perfil intra-anual de aceleração, que se afigura consistente com os dados mais recentes das Contas Trimestrais, divulgados para o 3.º trimestre.

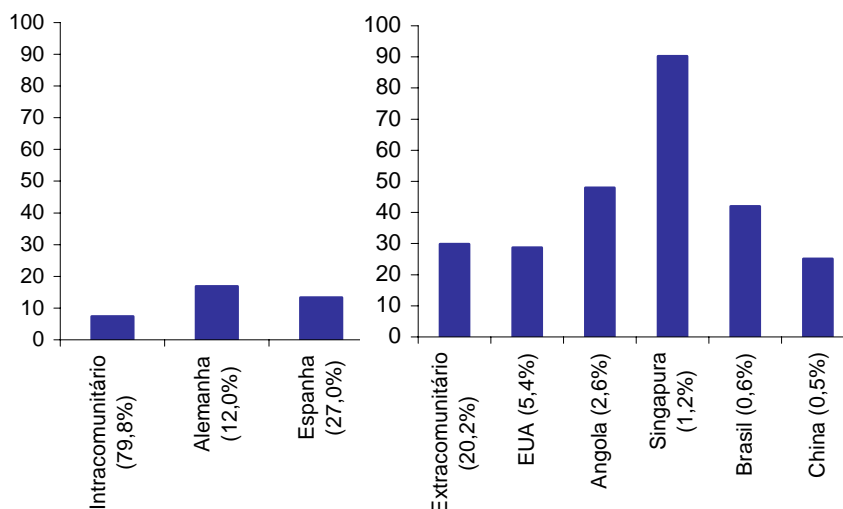
Quadro I.1.1. Despesa Nacional
(Taxas de variação homóloga em volume, %)

	Estrutura 2004 (%)	2005	2006 (e)	2006		
				I	II	III
Consumo Privado	65,5	2,0	1,0	0,9	0,1	1,8
Consumo Público	21,1	1,8	-0,2	0,3	-0,2	-0,6
Investimento (FBCF)	21,6	-2,9	-2,6	-1,6	-2,0	-3,1
Procura Interna		0,8	0,0	0,2	-0,8	0,5
Exportações	28,6	0,9	8,6	8,6	7,7	8,8
Importações	37,4	1,8	2,8	4,5	2,0	4,7
PIB	100,0	0,0	1,4	1,1	0,8	1,5
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)						
Procura Interna		0,9	0,0	0,3	-0,8	0,6
Exportações Líquidas		-0,4	1,4	0,8	1,7	0,9

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.
(e) estimativa para 2006.

A dinâmica de crescimento das exportações está a ser acompanhada por uma maior diversificação geográfica dos mercados de destino, com os países extra-UE a ganharem peso acrescido, como se depreende claramente da comparação que o Gráfico I.1.1 permite.

Gráfico I.1.1. Exportações – Mercados com Maiores Crescimentos
(Janeiro a Setembro de 2006 – taxa de variação homóloga em valor, em %)



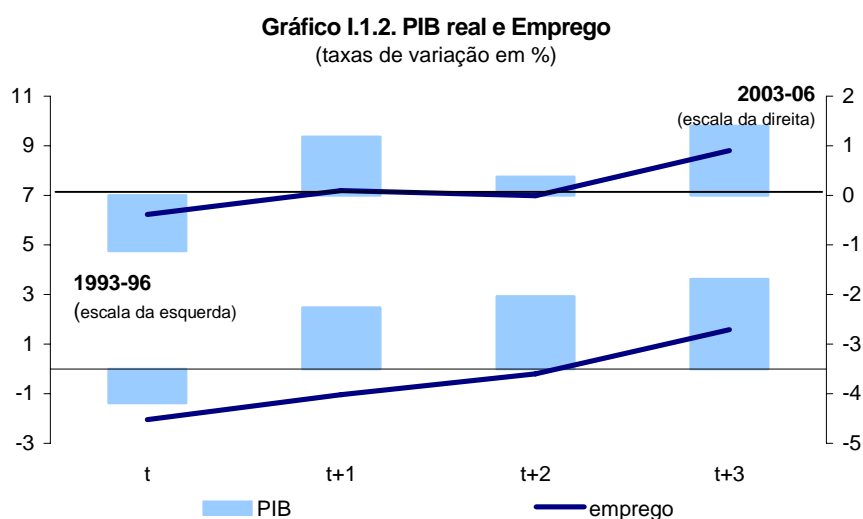
Fonte: INE.

Nota: entre parênteses, peso no total das exportações (2005).

Com esta dinâmica das exportações em 2006, o contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB deverá ser bastante positivo, atendendo a que as importações evidenciam um crescimento menos vigoroso, em virtude da moderação no crescimento da procura interna, em particular da procura por bens de investimento e por produtos petrolíferos. Este comportamento dos fluxos do comércio externo deverá conduzir a uma redução do défice da balança corrente na medida em que o impacto do efeito volume daí resultante mais do que compensará os efeitos negativos dos termos de troca e do aumento do défice da balança de rendimentos. As necessidades de financiamento da economia, medidas pelo défice conjunto

das balanças corrente e de capital, deverão reduzir-se de 7,9%, em 2005, para 7,5%, em 2006 (Quadro 1d do Apêndice).

No mercado de trabalho, destaca-se o aumento do emprego em 0,9% no conjunto dos primeiros três trimestres, depois da estagnação em 2005. Este comportamento está em linha com o enquadramento económico mais favorável, superando, contudo, as expectativas, num contexto de recuperação ainda moderada do crescimento económico. Com efeito, a actual fase de recuperação, quando comparada com a do ciclo anterior (após a recessão de 1993), tem-se caracterizado por uma evolução mais lenta da actividade económica, mas também por maior criação líquida de emprego (ver Gráfico I.1.2).

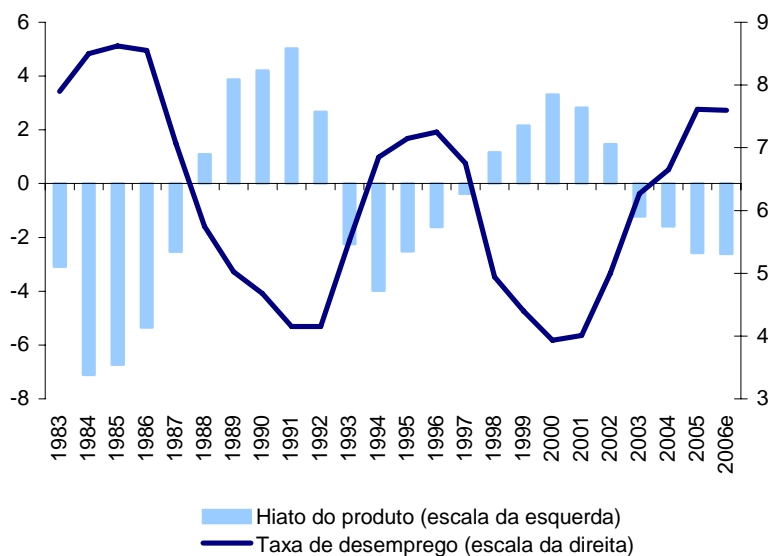


Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.
Nota: Estimativa para 2006.

A evolução do emprego reflecte principalmente a recuperação da criação de postos de trabalho nos sectores da agricultura e da indústria. Mesmo assim, o sector dos serviços manteve-se o mais dinâmico em termos de criação líquida de emprego, tendo contribuído em 0,7 pontos percentuais (p.p.) para o aumento total do emprego. A taxa de emprego aumentou para 68,0%, valor que não se registava desde 2003, reaproximando-se, assim, da meta estabelecida pela Estratégia de Lisboa para 2010 (70%).

A taxa de desemprego também evidenciou um comportamento favorável, embora se mantenha ainda em níveis elevados. Situou-se, em média, em 7,5% no conjunto dos três primeiros trimestres de 2006 (7,6% em 2005). Para o conjunto do ano, espera-se uma estabilização daquela taxa face ao ano anterior. Este comportamento sugere que a travagem da tendência altista da taxa de desemprego deverá ocorrer mais cedo do que no ciclo passado, num período em que o hiato negativo do produto ainda perdura (ver Gráfico I.1.3).

Gráfico I.1.3. Hiato do Produto e Taxa de Desemprego
(%)

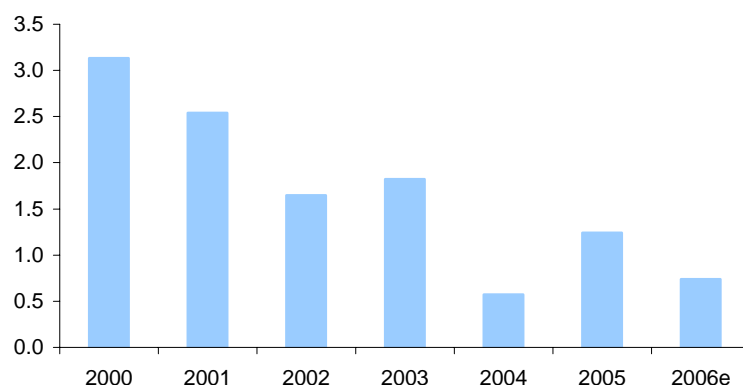


Fontes: Ministério das Finanças e da Administração Pública e INE.

Nota: Hiato do Produto estimado de acordo com a metodologia da Comissão Europeia.

Em 2006, o crescimento das remunerações nominais por trabalhador deverá manter-se moderado, à semelhança do verificado em 2005. Este comportamento é o reflexo de vários factores: a taxa de desemprego ainda elevada; crescimento económico ainda abaixo do potencial; as pressões concorrenciais do mercado externo e a contenção na evolução das remunerações na Administração Pública. Contudo, esta moderação salarial não tem sido ainda suficiente para se traduzir em ganhos de competitividade face aos parceiros europeus, uma vez que é ainda tímida a aceleração da produtividade do trabalho. Com efeito, os custos unitários do trabalho em Portugal evidenciam ainda um crescimento superior ao do resto da área do euro.

Gráfico I.1.4. Custos Unitários do Trabalho em Portugal Relativamente à Área do Euro (*)
(Taxas de variação, %)



Fonte: Comissão Europeia, *Price and Cost Competitiveness*, 3.º trimestre 2006.

(*) Variação dos custos unitários do trabalho no total da economia face à área do euro (uma variação positiva significa perda de competitividade);

(e) estimativa.

Em 2006, a taxa de inflação média anual, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), deverá situar-se em 2,9%, *i. e.*, 0,8 p.p. acima da verificada em 2005.

Os dados disponíveis apontam para que, na generalidade dos bens e serviços sujeitos à taxa normal do IVA, a transmissão aos consumidores da subida daquela taxa de 19 para 21% tenha ocorrido no ano de 2006. Apesar de a subida da taxa se ter dado em Julho de 2005, o muito débil crescimento económico então verificado, bem como estratégias promocionais de não repercussão nos preços do aumento do imposto, terão ditado um diferimento de alguns meses na transmissão aos preços de venda ao público,

Para além do impacto do IVA, ao longo do primeiro semestre de 2006 a subida do preço do petróleo continuou a influenciar fortemente a evolução dos preços no consumidor, tendo a aceleração verificada sido também, em parte, explicada pela evolução do preço dos bens alimentares e dos bens industriais não energéticos (nomeadamente vestuário e calçado). No terceiro trimestre de 2006 inverteu-se esta tendência, assistindo-se a uma desaceleração da inflação, que reflectiu essencialmente a evolução do preço dos bens industriais, em particular dos energéticos (Quadro I.1.2).

Quadro I.1.2. IHPC - Total e Principais Agregados
(Taxas de variação em %)

	2004	2005	2006 (e)	2005			2006		
	Média anual			III	IV	Homóloga			
						I	II	III	
Total	2,5	2,1	2,9	2,4	2,6	3,2	3,6	2,9	
Agregados									
Bens	1,6	1,9		2,2	2,4	3,2	4,0	3,2	
Alimentares	1,4	0,1		-0,2	1,2	2,9	3,6	4,0	
Não transformados	0,0	-0,5		-0,7	0,3	1,2	2,8	3,9	
Transformados	2,8	0,8		0,2	2,1	4,6	4,5	4,1	
Industriais	1,8	2,8		3,6	3,1	3,4	4,3	2,8	
Não energéticos	0,8	1,0		1,0	1,0	0,9	2,0	1,5	
Energéticos	5,4	10,0		12,9	10,6	12,7	12,4	6,9	
Serviços	3,9	2,5		2,7	2,8	3,0	2,8	2,3	

Fonte: Eurostat.

I.2. O Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE)

O Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008 (PNACE), apresentado em 2005 no âmbito do processo de implementação das orientações e prioridades da Estratégia de Lisboa Renovada, constitui um instrumento privilegiado de coordenação de um conjunto de reformas estruturais, consubstanciadas em medidas de natureza macroeconómica, microeconómica e de emprego, que procuram reforçar a base competitiva do país, contribuindo, desta forma, para a elevação do seu potencial de crescimento e para a promoção do seu desenvolvimento sustentável, prosseguindo os seguintes objectivos estratégicos:

- Retomar a credibilidade do País através da consolidação das contas públicas e da aplicação de políticas fortes, transparentes e focalizadas;
- Restabelecer a confiança no País, através do crescimento económico, da melhoria do contexto jurídico e legal e do investimento público em sectores chave da economia, visando dessa forma atrair mais investimentos privados;
- Aumentar a competitividade da economia portuguesa, através da implementação do Plano Tecnológico (PT) e da desburocratização dos procedimentos públicos;
- Reforçar a coesão social, territorial e ambiental através de políticas voltadas para o emprego, a educação e a qualificação, com um foco específico na formação ao longo da vida.

No que respeita em particular à parte macroeconómica, realça-se a forte articulação existente entre o PNACE e o PEC na prossecução de uma estratégia de consolidação orçamental baseada em medidas de carácter estrutural, orientadas para a Reforma da Administração Pública, a sustentabilidade dos sistemas de saúde e de segurança social e a simplificação administrativa e legislativa. Pretende-se, com isto, fomentar a criação de um enquadramento macroeconómico estável, de finanças públicas consolidadas e de um ambiente de negócios favorável ao investimento, à inovação e ao crescimento da produtividade, susceptíveis de promover a dinâmica e a concretização do potencial que os agentes económicos, com especial destaque para as pequenas e médias empresas, encerram e para o fomento da ligação entre indústria e ciência.

É de destacar a escolha feita pelo Governo de privilegiar uma estratégia de desenvolvimento do país, assente no reforço da investigação, desenvolvimento e inovação. No plano microeconómico, o programa Compromisso com a Ciência pretende reforçar o conhecimento científico e as competências tecnológicas medidas ao mais alto nível internacional, os recursos humanos e a cultura científica e tecnológica, o reforço da responsabilidade, a organização em rede das instituições públicas e privadas de investigação e desenvolvimento, a internacionalização, a exigência de elevado desempenho e avaliação, e a obtenção de valor económico da investigação. Neste sentido, é de realçar o reforço levado a cabo em 2007 no orçamento público de ciência e tecnologia, com cerca de mais 250 milhões de euros face a 2006. O acordo recentemente celebrado entre os Governos Português e Espanhol para a criação do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia, a instalar em 2007 em Braga, e as Parcerias Internacionais em Ciência, Tecnologia e Ensino Superior realizadas com universidades de reconhecido mérito mundial, como o *Massachusetts Institute of Technology* ou o *Carnegie Mellon*, constituem outros exemplos de relevo a assinalar no âmbito da condução desta política.

A aposta no conhecimento, tecnologia e inovação encontra-se também reflectida na estreita relação entre o PNACE e o PT, destacando-se aqui a iniciativa Ligar Portugal (que define a política nacional para a sociedade da informação e a promoção do acesso à banda larga) e a promoção de um ensino básico de elevada qualidade (através da formação e acompanhamento dos professores de Matemática, Português e ensino experimental das ciências, do esforço para assegurar uma maior permanência e melhor acompanhamento dos alunos na escola e da inclusão do ensino do inglês no 1.º ciclo do ensino básico, favorecendo uma cultura internacional do cidadão português).

A aposta na formação dos recursos humanos faz-se também sentir em iniciativas como a “Novas Oportunidades”, que pretende requalificar cerca de 1 milhão de portugueses através, por exemplo, do “Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências”. Na promoção do emprego qualificado, os programas “Inov-Jovem” e “Inov-Contacto” apoiam a inserção de jovens com qualificações de nível superior em pequenas e médias empresas e promovem a realização de estágios no estrangeiro, incentivando, assim, a introdução de competências de gestão, tecnologia, marketing e internacionalização nas empresas.

A promoção do empreendedorismo faz-se sentir na disponibilização de instrumentos de capital de risco (“Programa FINICIA”), para a qual contribui também a diminuição dos custos de contexto associados à adopção de medidas de simplificação administrativa e legislativa, através, por exemplo, da simplificação de procedimentos e eliminação de formalidades desnecessárias (em que o “SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa” se insere), criando um ambiente propício à concretização dos direitos e cumprimento das obrigações por parte dos cidadãos e empresas. A classificação de Portugal, de acordo com o relatório “*Doing Business*” do Banco Mundial, como um dos dez países onde em 2005/2006 é mais rápido constituir uma empresa, considerando-o *top reformer*, bem como a recente atribuição pela Comissão Europeia do “Prémio Europeu de Iniciativa Empresarial” à “Empresa na Hora”, constituem exemplos do reconhecimento da eficácia que este tipo de medidas pode assumir.

Adicionalmente, o PNACE reflecte preocupações de coesão territorial e sustentabilidade ambiental, enquadrando medidas relacionadas com a promoção do desenvolvimento das energias renováveis ou do aumento da eficiência energética.

É de salientar a articulação e o reforço mútuo existentes entre as medidas adoptadas nos três domínios de referência (macroeconómico, microeconómico e emprego), permitindo catalisar os efeitos positivos associados individualmente a cada uma delas, contribuindo conjuntamente para a realização dos objectivos prosseguidos.

Ainda no domínio da articulação, o PNACE apresenta-se como um programa de suporte à elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), que procede ao enquadramento dos fundos comunitários para o período 2007/2013, partilhando das mesmas preocupações relativas à qualificação dos recursos humanos e à competitividade e ao crescimento sustentado da economia portuguesa.

Tal como evidenciado na apreciação sobre os relatórios de progresso dos programas nacionais de reforma levada a cabo pelo Comité de Política Económica (CPE), na sequência do procedimento de avaliação multilateral, ao nível da União Europeia, ocorrido em Novembro do corrente ano, a execução das medidas prossegue a um bom ritmo em áreas como as da inovação e investigação e desenvolvimento (beneficiando do facto de a estrutura de coordenação do PNACE ser a mesma da responsável pelo PT), do mercado de trabalho (destacando-se as medidas de reforma da segurança social), da energia (por exemplo, a entrada em funcionamento do Mercado Ibérico de Electricidade) ou da melhor regulação e redução dos encargos administrativos.

No sentido de completar o processo de monitorização do PNACE, encontra-se actualmente em fase de desenvolvimento um conjunto de indicadores através dos quais se pretende avaliar a implementação do programa.

Tomando como referência a informação contida na matriz de execução das medidas do PNACE que integra o Relatório do 1.º ano de Execução, é apresentada na secção I.3.4. uma projecção das implicações orçamentais directas associadas à concretização das sete políticas nele identificadas: crescimento económico e sustentabilidade das contas públicas; governação e Administração Pública; competitividade e empreendedorismo; investigação, desenvolvimento e inovação; coesão territorial e sustentabilidade ambiental; eficiência dos mercados; e qualificação, emprego e coesão social.

I.3. O Processo de Consolidação Orçamental

O processo de consolidação orçamental, iniciado em meados de 2005, é um contributo incontornável para o conjunto de reformas estruturais que Portugal está a empreender e que encontram a sua expressão programática no PNACE. Tornar as finanças públicas saudáveis é não só imprescindível para o financiamento sustentado das restantes reformas, como é também, em si, um contributo directo para melhoria da competitividade da economia, uma vez que representa uma excelente oportunidade para a modernização da administração e dos serviços públicos.

Face à grave situação das finanças públicas no início de 2005 - quer no que respeita aos desequilíbrios macroeconómicos subjacentes, quer quanto ao grau de sustentabilidade inter-geracional das políticas públicas e sociais, quer ainda em termos dos compromissos de Portugal no seio da União Europeia e, em particular, no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento - o Governo preparou um programa de consolidação das contas públicas para o período 2005-2009, que agora se projecta para 2006-2010. Este programa é largamente assente em reformas estruturais: uma vez que a situação de défice das contas públicas se tem revelado estrutural e fundamentalmente determinada pelo crescimento da despesa pública primária, é ineficaz e ilusório o uso de medidas de carácter extraordinário e transitório que, embora aumentando imediatamente a receita pública, acabam por acarretar iguais ou até maiores despesas em anos subsequentes. Como em outros casos de êxito a nível internacional, a aposta na contenção da despesa primária através de reformas de natureza estrutural tem, adicionalmente, efeitos

potencialmente muito positivos sobre a confiança dos agentes económicos nacionais e internacionais e, portanto, sobre a capacidade de recuperação sustentada da actividade económica.

Embora tenha tido em conta uma abordagem gradualista e, portanto, realista face às dificuldades de recuperação do crescimento da economia portuguesa (elas próprias causadas por ineficiências estruturais), a trajectória para o saldo das Administrações Públicas, expressa no Gráfico I.1.3, em percentagem do PIB, implica uma forte e sustentada dinâmica de disciplina orçamental. Quer a execução orçamental em 2006, quer os objectivos detalhados para 2007 no Orçamento do Estado recentemente aprovado na Assembleia da República, provam que o Governo está determinado e é credível na sua estratégia de consolidação orçamental.

**Gráfico I.3.1. Evolução do Saldo das Administrações Públicas,
Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 e 2006-2010**
(% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

I.3.1. Finanças Públicas: Execução Orçamental em 2006 e Orçamento para 2007

O perfil da evolução dos principais indicadores das contas públicas em 2006 (estimada) e 2007 (Orçamento do Estado para 2007), patente no Quadro I.3.1, é, claramente, consentâneo com a estratégia delineada.

Quadro I.3.1 - Contas das Administrações Públicas
(Óptica da Contabilidade Nacional)

	2005		2006		2007	
	Milhões de euros	% do PIB	Milhões de euros	% do PIB	Milhões de euros	% do PIB
1. Receitas Fiscais	35.001,6	23,7	37.257,8	24,4	39.413,6	24,7
Impostos s/Produção e Importação	22.214,1	15,1	23.649,3	15,5	24.726,0	15,5
Impostos s/Rendimento e Património	12.787,5	8,7	13.608,5	8,9	14.690,6	9,2
2. Contribuições Sociais	18.443,6	12,5	18.684,4	12,2	19.525,9	12,2
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	16.715,1	11,3	17.350,7	11,4	18.413,4	11,5
3. Outras Receitas Correntes	6.122,8	4,2	5.580,3	3,7	6.094,1	3,8
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	59.568,1	40,4	61.522,5	40,3	65.033,6	40,7
5. Consumo Intermédio	5.997,3	4,1	6.194,2	4,1	6.392,7	4,0
6. Despesas com Pessoal	21.327,6	14,5	21.207,1	13,9	21.010,0	13,2
7. Prestações Sociais	27.205,1	18,5	28.235,4	18,5	29.394,0	18,4
8. Juros	4.028,9	2,7	4.363,5	2,9	4.770,2	3,0
9. Subsídios	2.353,2	1,6	1.786,9	1,2	1.802,9	1,1
10. Outras Despesas Correntes	3.426,9	2,3	3.394,9	2,2	3.722,2	2,3
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	64.338,9	43,7	65.182,0	42,7	67.092,0	42,0
Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)	60.310,0	40,9	60.818,5	39,8	62.321,8	39,0
12. Poupança Bruta (4-11)	-4.770,8	-3,2	-3.659,5	-2,4	-2.058,4	-1,3
13. Receitas de Capital	1.954,8	1,3	2.118,9	1,4	1.594,7	1,0
14. Formação Bruta de Capital Fixo	4.183,1	2,8	3.746,9	2,5	3.634,3	2,3
15. Outras Despesas de Capital	1.895,5	1,3	1.739,8	1,1	1.811,6	1,1
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6.078,5	4,1	5.486,8	3,6	5.445,8	3,4
17. Total Receitas (4+13)	61.522,9	41,7	63.641,4	41,7	66.628,3	41,7
18. Total Despesa (11+16)	70.417,4	47,8	70.668,8	46,3	72.537,8	45,4
Da qual: Total Despesa Primária	66.388,5	45,0	66.305,3	43,4	67.767,6	42,4
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-8.894,5	-6,0	-7.027,4	-4,6	-5.909,5	-3,7
Do qual: Saldo Primário (19+8)	-4.865,6	-3,3	-2.663,9	-1,7	-1.139,3	-0,7
Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)	-742,0	-0,5	704,0	0,5	2.711,8	1,7
20. Dívida Pública	94.394,0	64,0	102.948,0	67,4	108.598,0	68,0

Fontes: 2005 – INE; 2006 e 2007 – Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2007.

De facto, é nítido o ênfase na redução da despesa, que se reduz em 2,4 pontos percentuais (p.p.) do PIB entre 2005 e 2007, com especial incidência na despesa primária (redução de 2,6 p.p. do PIB), enquanto que o peso da receita total se mantém estável.

É de salientar que, com excepção dos juros - que aumentam por via quer dos aumentos das taxas, quer da inércia do stock da dívida pública, que só em 2008 quebrará o seu peso no PIB -, todas as rubricas da despesa são objecto de contenção ou redução. Especial destaque, pela sua natureza estrutural e peso dominante no conjunto da despesa pública, merecem as Despesas com Pessoal, que descem 1,3 p.p. do PIB de 2005 para 2007, e as Prestações Sociais, cuja tendência estrutural para se expandirem está a ser objecto de forte contenção, quer ao nível da sustentabilidade de médio e longo prazos (com a reforma da Segurança Social), quer no que respeita ao controlo das despesas de saúde, já em vigor actualmente e no horizonte próximo.

Embora o peso da receita total no PIB se mantenha estável, a receita fiscal e contributiva está ainda a aumentar, devido em parte aos efeitos do impulso inicial de consolidação pela via fiscal, mas também em função de ganhos de eficiência que têm sido obtidos em resultado do combate à fraude e evasão fiscal e contributiva e da melhoria nas respectivas administrações, ganhos esses cujo ritmo se prevê que seja mantido em 2007.

No que respeita aos saldos, é de salientar, em primeiro lugar, que os objectivos traçados pelo Governo estão a ser cumpridos: de 6% do PIB em 2005, o défice será reduzido para 3,7% em 2007, cumprindo-se entretanto o objectivo de redução de 1,4 p.p. em 2006. É de notar, ainda, que o saldo primário está já muito próximo do equilíbrio (tornando-se até o saldo corrente primário positivo, já a partir de 2006), o que indicia para breve a inversão da dinâmica de aumento do peso do serviço da dívida pública. A confirmar essa tendência, e contando também com o contributo muito positivo das receitas das privatizações, está o facto do crescimento da dívida pública ter entrado em desaceleração ainda durante 2006, apesar de ainda no início deste ano se terem efectuado operações avultadas de regularização de passivos, com destaque para o Serviço Nacional de Saúde.

I.3.2. As Principais Medidas de Consolidação Orçamental

As medidas com maior impacto no processo de consolidação orçamental conduzido pelo Governo Português podem ser agrupadas em quatro grandes categorias:

- A) Medidas relativas à reestruturação da Administração, recursos humanos e serviços públicos;
- B) Medidas relativas à contenção da despesa em segurança social e em participações na saúde;
- C) Medidas relativas ao controlo orçamental e à solidariedade institucional das Administrações Regionais e Locais;
- D) Medidas relativas ao sistema fiscal.

Estas medidas, pela sua natureza fundamentalmente estrutural, têm efeitos, em grande parte, desfasados no tempo, o que explica que, embora a actividade legislativa se concentre predominantemente até 2007, os seus impactos em termos de consolidação orçamental das contas públicas se prolongam para os anos subsequentes. De tal forma que a projectada redução, para somente 0,4% do PIB, das necessidades de financiamento líquido das Administrações Públicas em 2010 (ver Quadro 2, Apêndice) resulta, fundamentalmente, da dinâmica das reformas estruturais previamente implementadas.

A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos

As reformas em curso na Administração Pública continuarão a incidir, em 2007, essencialmente nos seguintes domínios:

- Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE);
- Reorganização das redes de Educação, serviços de Saúde e Justiça
- Reforma dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos funcionários públicos;
- Reforma do sistema de avaliação de desempenho dos funcionários públicos, incluindo dirigentes, e implementação de um sistema geral de avaliação de serviços públicos;
- Operacionalização do regime comum de mobilidade dos funcionários públicos;
- Redução de efectivos;
- Promoção da qualificação dos Recursos Humanos da Administração Pública;

- Reforma do regime da protecção social dos funcionários públicos;
- Reforma da acção social complementar dos funcionários públicos;
- Reforma dos subsistemas de saúde de funcionários públicos;
- Desenvolvimento da Administração Electrónica;
- Continuação das medidas de simplificação administrativa.

A.1. Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)

As orientações gerais e especiais a seguir na reorganização de todos os Ministérios foram fixadas em Abril de 2006 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, tendo em Outubro de 2006 entrado em vigor as novas leis orgânicas dos Ministérios, que concretizaram os objectivos previstos para a primeira fase do PRACE (Decretos-Leis n.ºs 201 a 215/2006, de 27 de Outubro).

Os resultados obtidos, para além de um novo modelo de organização que privilegia as funções de apoio à governação, de gestão de recursos e as funções operacionais para um melhor serviço aos cidadãos, sintetizam-se assim:

- Redução de 25,6% das estruturas da Administração Central: dos 518 serviços existentes (serviços centrais dos Ministérios, serviços desconcentrados, órgãos consultivos e outras estruturas) que foram objecto de avaliação, foram extintos 133 pelas leis orgânicas dos Ministérios; as restantes extinções previstas operar-se-ão através das leis orgânicas dos serviços;
- Redução de 25,8% dos cargos de direcção superior: dos 729 cargos pré-existentes, as leis orgânicas dos Ministérios passam a consagrar 541;
- Redução em cerca de 40% da administração indirecta do Estado (institutos públicos dotados de autonomia administrativa e financeira, de regime geral). Da avaliação de 100 institutos públicos resulta a consagração, nas leis orgânicas dos Ministérios, de 56 institutos dotados de autonomia administrativa e financeira.

A execução do PRACE centra-se, agora, na definição das micro-estruturas dos serviços, tendo também já entrado em vigor o diploma que fixa o quadro normativo das extinções, fusões e reestruturações dos serviços públicos e da racionalização de efectivos (Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro). Prevê-se a aprovação dos diplomas das leis orgânicas dos serviços em Conselho de Ministros, até ao final de 2006.

No ano de 2007, a reorganização estrutural traduzir-se-á na obtenção de resultados em matéria de redução de micro-estruturas administrativas, orientada por idênticos critérios de racionalização estrutural, desconcentração coordenada e simplificação do funcionamento do Estado, já seguidos no domínio das macro-estruturas ministeriais.

Após este movimento de amplíssima reforma estrutural, em 2007 assistir-se-á a uma fase de estabilização e sedimentação das novas estruturas, a todos os níveis.

Com impacto na reorganização da Administração Central do Estado, durante o primeiro trimestre de 2007, iniciar-se-á a prestação de serviços partilhados pela Administração Pública, seguindo um modelo empresarial, nos domínios da gestão de recursos financeiros, humanos e materiais. Estão definidas as seguintes prioridades para a prestação dos serviços partilhados:

- Prestação de serviços na área da contabilidade, promovendo-se a implementação do Plano Oficial da Contabilidade Pública;
- Prestação de serviços no domínio da gestão de funcionários em situação de mobilidade especial e o processamento de remunerações dos funcionários públicos;
- Gestão centralizada de compras públicas;
- Gestão centralizada da frota de veículos do Estado.

A prestação de serviços partilhados, prevista no PRACE, criará uma nova dinâmica que permitirá, em anos seguintes, suportar novas reduções de estruturas administrativas e das despesas relacionadas com a gestão de recursos comuns da Administração Pública.

A.2. Reorganização das Redes de Educação, Segurança, Serviços de Saúde e Justiça

O processo de reordenamento da rede escolar, iniciado em 2006, conduziu ao encerramento de escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico isoladas e sem condições de ensino, bem como à integração das escolas do 1.º ciclo do Ensino Básico em agrupamentos verticais. Este processo de crescente racionalização na gestão de meios e de procura de melhoria da qualidade de ensino terá a sua continuidade em 2007, em estreita articulação com as Autarquias Locais e Conselhos Municipais.

No âmbito da Administração Interna será levada a cabo a revisão do dispositivo territorial da GNR e da PSP, eliminando alguns casos de duplicação de presença da GNR e da PSP e postos e esquadras de reduzida dimensão.

No sector da Saúde destaca-se o Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, que, com o objectivo de melhorar as práticas de gestão na área da saúde, alargou o modelo de Entidade Pública Empresarial (EPE) aos dois hospitais de maior dimensão no país (Hospital de Santa Maria e Hospital de S. João) e criou três outros hospitais EPE pela fusão de oito hospitais do Sistema Nacional de Saúde. Assinale-se igualmente o Despacho Normativo n.º 9/2006, de 16 de Fevereiro, que veio reconfigurar o actual modelo de centros de saúde, através da criação das unidades de saúde familiares, estruturas mais pequenas e flexíveis, com o objectivo de melhorar a acessibilidade dos cidadãos aos cuidados de proximidade, criando condições para a diminuição da pressão sobre a procura de cuidados mais diferenciados, caracterizados por custos unitários mais elevados. Foram adoptadas, ainda, medidas de reorganização da rede de urgência, procurando-se racionalizar os pontos de acesso à rede (Despachos n.º 17736/2006, de 31 de Agosto, e 18459/2006, de 12 de Setembro, do Ministro da Saúde).

Na área da Justiça serão introduzidas medidas que promovam a sua racionalização e desenvolvimento, nomeadamente:

- Reforma do parque penitenciário, tendo já sido encerrados, em 2006, 4 estabelecimentos prisionais (Brancanes, Felgueiras, Monção e São Pedro do Sul);
- Revisão do mapa judiciário (Tribunais), cujo estudo se encontra na sua fase final, perspectivando-se a sua conclusão no primeiro trimestre de 2007;
- Revisão do mapa de reinserção social (Centros Educativos).

A.3. Reforma dos Regimes de Vinculação, Carreiras e Remunerações dos Funcionários Públicos

Com a elaboração e divulgação do “Relatório de Diagnóstico e Perspectiva de Evolução”, em Setembro de 2006, tornou-se público um retrato exaustivo do actual sistema de vínculos, carreiras e remunerações, da evolução verificada nestes domínios desde 1990, dos desequilíbrios actualmente existentes e das correcções que se impõe introduzir. Tal diagnóstico aponta para a necessidade de uma reforma muito ampla, que se traduzirá nomeadamente num novo sistema de gestão de recursos humanos e sua relação com o ciclo de gestão global dos serviços públicos, subordinados a princípios de gestão por objectivos.

Iniciou-se, durante o mês de Novembro de 2006, um processo de audição das associações sindicais sobre esta matéria.

Os princípios da reforma serão enunciados a curto prazo e prevê-se que seja implementada em 2007 nos seguintes termos:

- Aprovação dos diplomas legais que fixam o novo sistema de gestão de recursos humanos e os princípios dos novos regimes de vinculação, de carreiras e remunerações (durante o primeiro semestre de 2007);
- Aprovação dos diplomas que estabelecem o novo regime de carreiras gerais (durante o primeiro semestre de 2007);
- Aprovação dos diplomas legais que estabelecem os novos regimes das carreiras especiais (durante o segundo semestre de 2007).

Por forma a que estas reformas não sejam perturbadas, inclusivamente no plano orçamental, foram adoptadas medidas que permitem o prolongamento, durante o ano de 2007, das previstas na Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto (correntemente conhecidas por congelamento de progressões e suplementos remuneratórios).

Deve referir-se que foi aprovado, em Conselho de Ministros, o novo estatuto da carreira do pessoal docente do ensino básico e secundário que, em certos domínios, antecipa já alguns dos princípios que inspirarão a presente reforma.

A.4. Sistema de Avaliação de Desempenho de Serviços Públicos, Dirigentes e Funcionários

Estando praticamente concluída a avaliação do sistema de avaliação em vigor – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho dos Funcionários Públicos (SIADAP) – e após alterações introduzidas pela Lei n.º 15/2006, de 26 de Abril, para permitir uma mais ampla aplicação, está em fase adiantada de elaboração o projecto de reforma do regime de avaliação dos funcionários e dirigentes, e de criação do sistema de avaliação dos serviços públicos. Pese embora a diferença de objecto (funcionários, dirigentes incluídos, e serviços), a reforma traduzir-se-á num único diploma legal, dadas as conexões que se pretendem estabelecer entre ambos. Esta reforma terá que igualmente seguir a calendarização da reforma dos regimes de vinculação, carreiras e remunerações dos funcionários públicos, face às conexões existentes entre elas. A sua aprovação terá de ocorrer também durante o primeiro semestre por forma a permitir uma adequada sedimentação e a aprovação de regimes especiais de avaliação de desempenho para certos sectores do Estado.

Refira-se que o diploma do novo estatuto da carreira do pessoal docente do ensino básico e secundário, referido no ponto anterior, inclui um novo sistema de avaliação do desempenho do pessoal docente do ensino básico e secundário, um dos principais corpos do Estado.

A.5. Operacionalização do Regime Comum de Mobilidade dos Funcionários Públicos

Com a entrada em vigor da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, estão criadas as condições para aumentar a eficácia na gestão e mobilidade dos recursos humanos da Administração Pública, permitindo a sua racional afectação aos diversos sectores administrativos, a sua requalificação e reconversão profissional e o apoio ao recomeço da actividade profissional noutros sectores. Durante o último trimestre de 2006, procedeu-se à preparação da instalação da entidade gestora da mobilidade que será assumida no âmbito dos serviços partilhados (referida acima no âmbito do PRACE). Em 2007, com a concretização das operações de extinção, fusão e reestruturação de serviços previstas e consagradas no âmbito do PRACE, assistir-se-á aos primeiros movimentos de pessoal sob o novo regime da mobilidade comum, incluindo o da mobilidade especial. Refira-se que se encontra prevista, no âmbito do instrumento de mobilidade especial, a possibilidade de diminuição da retribuição dos funcionários por ele abrangidos para 66,6% da remuneração base mensal, sendo esta medida, contudo, contrabalançada com a possibilidade de exercício de outra actividade profissional fora do âmbito da Administração Pública.

A.6. Redução de Efectivos

Outra preocupação constante, ao longo de 2006, traduziu-se na prossecução de uma política de redução do número de efectivos. Nesse sentido, e na sequência de normas fixadas na Lei do Orçamento do Estado para 2006, foi aprovada a Resolução de Conselho de Ministros n.º 38/2006, de 18 de Abril, que estabeleceu as normas de concretização da regra do recrutamento externo de um novo efectivo por cada dois saídos. Com os mesmos objectivos, foi publicado o Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto, que, de entre outras medidas, reforça os mecanismos de controlo de admissões e contratações de pessoal.

Como resultado dessas medidas refira-se que, entre Janeiro e Agosto de 2006, foi conseguida uma redução de 5.900 funcionários, reflectindo uma taxa de substituição de 60%, próxima dos 50% pretendidos.

Em 2007 prosseguir-se-á uma política de redução de efectivos, subordinada aos mesmos princípios.

A.7. Promoção da Qualificação dos Recursos Humanos da Administração Pública

Estão em preparação programas visando a qualificação dos recursos humanos da Administração Pública, em especial os que estiverem em situação de mobilidade especial e os que vierem a apresentar baixos níveis de qualificação. Tais programas inserir-se-ão no âmbito das medidas previstas para a qualificação do potencial humano no QREN.

A par disso, continuar-se-á a dar prioridade à formação dos dirigentes da Administração Pública prevista no Estatuto deste pessoal, tal como consta da Lei n.º 51/2005, de 30 Agosto.

Com esse objectivo entrou em vigor o sistema de reconhecimento de instituições do ensino superior (Portaria n.º 264/2006, de 17 de Março) para formação em alta direcção dos dirigentes dos serviços

públicos, alargando-se assim a capacidade de resposta que, até ao presente, tem estado centrada no Instituto Nacional de Administração.

Em 2007, na sequência de concurso aberto que se encontra em fase final de conclusão, prevê-se que a formação dos dirigentes dos serviços públicos comece também a ser ministrada por instituições de ensino superior credenciadas para o efeito.

A.8. Reforma do Regime de Protecção Social dos Funcionários Públicos

Em matéria de protecção social, e na sequência da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que estabeleceu mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social, no que respeita às condições de aposentação e cálculo das pensões, foram aprovados:

- O Decreto-Lei n.º 55/2006, de 15 de Março, que fixa o âmbito da protecção social, garantida pela segurança social, dos funcionários e agentes admitidos a partir de 1 de Janeiro de 2006, abrangendo as eventualidades de invalidez, morte e encargos familiares. Esta medida legislativa é essencial face à reforma do regime de aposentação dos funcionários públicos;
- O Decreto-Lei n.º 117/2006, de 20 de Junho, que define a transição do regime obrigatório de protecção social da função pública para o regime geral de segurança social dos trabalhadores que, sem interrupção da prestação de trabalho, mudem de regime de vinculação (de direito público para direito privado).

Em 2007, e em estreita articulação com a reforma do sistema de vínculos, proceder-se-á à revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores na Administração Pública que concretizará também, no âmbito da Função Pública, o “Acordo sobre Reforma da Segurança Social” celebrado entre o Governo e Parceiros Sociais, nomeadamente quanto à introdução do factor de sustentabilidade.

Tal revisão visará estabelecer um corpo coerente nesta matéria, ao aproximar a protecção social dos funcionários públicos com os regimes gerais de protecção social e ao prevenir e eliminar diferenças de regime actualmente existentes em função dos vários tipos de vinculação laboral.

A.9. Reforma da Acção Social Complementar dos Funcionários Públicos

Até ao final de 2006 será tornado público o relatório que procede ao diagnóstico da acção social complementar que é actualmente desenvolvida em vários sectores do Estado para funcionários públicos e seus familiares. Juntamente com tal relatório será apresentado o projecto de diploma legal que procede à reforma das prestações sociais segundo princípios de harmonização, sustentabilidade financeira e redução de despesas administrativas. Tal diploma procederá igualmente à fusão, como prevista no PRACE, de cinco Serviços Sociais num único serviço (Serviços Sociais da Administração Pública).

Em 2007, assistir-se-á à implementação do referido serviço o que originará a harmonização das prestações sociais.

A.10. Reforma dos Subsistemas de Saúde dos Funcionários Públicos

Na sequência da reforma, introduzida em 2005, de convergência dos subsistemas de saúde específicos existentes nos ministérios da Administração Interna, Defesa Nacional e Justiça, com o sistema geral da Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) de que são beneficiários a generalidade dos funcionários públicos, ainda em 2006 foram adoptadas medidas de convergência para concretização dessas reformas (designadamente, fixação de critérios comuns de identificação de beneficiários familiares).

No que respeita ao sistema geral da ADSE, deu entrada na Assembleia da República a proposta de Lei n.º 105/X, que prevê o aumento de 0,5 p.p. no desconto efectuado nas remunerações dos funcionários titulares, bem como o alargamento do desconto (em 1%) às pensões de aposentação e reforma dos beneficiários titulares, quando o seu montante for igual ou superior ao valor correspondente a uma vez e meia a Retribuição Mínima Mensal Garantida, visando a sustentabilidade financeira daquele sistema.

A.11. Desenvolvimento da Administração Electrónica

Em 2007, assistir-se-á a um esforço acrescido de desenvolvimento da administração electrónica, através da intervenção coordenadora da nova Agência para a Modernização Administrativa, criada no contexto do PRACE, designadamente em matéria de investimento público, de definição de políticas transversais e regras com carácter vinculativo nos domínios das tecnologias de informação e comunicação e no desenvolvimento de projectos de natureza transversal visando a evolução da actual infra-estrutura tecnológica bem como a racionalização dos custos de comunicação.

A.12. Continuação das Medidas de Simplificação Administrativa

Durante 2006, o Governo adoptou um largo conjunto de iniciativas visando a modernização da Administração Pública centrada no cidadão e parceira da iniciativa empresarial.

O SIMPLEX 2006 constituiu uma dessas iniciativas, sendo que o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa englobou medidas que visam a facilitação da vida dos Cidadãos e Empresas. Tendo sido lançado em Março, o SIMPLEX 2006 é um programa de todo o Governo e uma responsabilidade partilhada de todos os Ministérios na sua execução.

Incluiu um vasto conjunto de medidas inseridas em 6 vertentes:

- Eliminação de Certidões;
- Eliminação do papel / desmaterialização;
- Simplificação / desburocratização;
- Desregulamentação;
- Facilitação do acesso aos serviços públicos;
- Harmonização e consolidação dos regimes jurídicos.

A avaliação dos resultados do SIMPLEX nos primeiros seis meses, apontou para um nível de execução de 84%, tendo em conta as medidas que foram previstas para este horizonte temporal. Até ao final de 2006, executar-se-ão as demais medidas inicialmente previstas.

O Programa Simplex para 2007 será apresentado no início do próximo ano, estando já colocado em consulta pública (www.ucma.gov.pt).

B. Contenção da Despesa em Segurança Social e em Comparticipações na Saúde

No que respeita à Segurança Social, consideram-se as seguintes medidas:

- Reforma da Segurança Social;
- Protecção social da eventualidade do desemprego.

Quanto às comparticipações na Saúde, as principais medidas referem-se a:

- Política de Medicamentos;
- Revisão dos Acordos de Serviços de Saúde Convencionados;
- Taxas Moderadoras;
- Comissão para a Sustentabilidade do Financiamento do Serviço Nacional de Saúde.

B.1. Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social

B.1.1. Reforma da Segurança Social

Ao longo do ano de 2006, o Governo desencadeou um debate aprofundado com os parceiros sociais e com as diversas forças políticas procurando um consenso alargado na sociedade portuguesa relativamente à melhor estratégia de reforma para enfrentar os desafios que se colocam à segurança social nas próximas décadas.

A negociação em sede da Comissão Permanente de Concertação Social promoveu uma análise profunda das medidas de reforma apresentadas, das suas implicações económicas e sociais a longo prazo, tendo em vista a sustentabilidade financeira do sistema e a promoção da equidade e justiça social. O diálogo com os parceiros sociais culminou na assinatura de um acordo tripartido em Outubro de 2006, na sequência do qual o Governo procedeu de imediato à sua concretização no plano legislativo.

A reforma estrutural da segurança social, que agora se empreende, encontra-se consagrada na proposta de Lei de Bases da Segurança Social (proposta de Lei n.º 101/X) aprovada em Novembro na generalidade na Assembleia da República. A nova lei, com efeitos a partir de Janeiro de 2007, introduz mecanismos de ajustamento automático do sistema, que garantem o seu equilíbrio e uma resposta adequada aos desafios do envelhecimento da população.

A reforma em curso assenta, assim, no desenvolvimento das seguintes medidas constantes do Acordo sobre a Reforma da Segurança Social:

Introdução de um Factor de Sustentabilidade

Ao cálculo das futuras pensões será aplicado um factor cuja fórmula é dada pela relação entre a esperança média de vida em 2006 e aquela que se verificar no ano anterior ao do requerimento da pensão, que permitirá redistribuir a pensão de cada beneficiário por um maior número de anos, procurando-se neutralizar o efeito do envelhecimento da população nos equilíbrios do sistema.

Aceleração do prazo de transição para a nova fórmula de cálculo das pensões

A partir de 2007, o cálculo das pensões resultará da ponderação dos períodos de carreira contributiva cumpridos ao abrigo da antiga e da nova fórmula de cálculo. Assim, entra de imediato em vigor a fórmula de cálculo aprovada em 2002, que é mais justa, por considerar a totalidade da carreira contributiva e por garantir melhor protecção social aos trabalhadores com baixos salários.

Novas regras de actualização

A partir de 2007 procede-se à desindexação das prestações à Remuneração Mínima Mensal Garantida, e à fixação de uma regra de actualização que permite uma actualização mais sustentável das prestações, diferenciando positivamente a actualização das pensões de valor mais baixo, eliminando a discricionariedade.

Promoção do Envelhecimento Activo

O enquadramento jurídico dos regimes de flexibilização da idade de reforma será revisto com vista a promover o envelhecimento activo, adequando-o ao princípio da neutralidade actuarial e financeira, através do agravamento da penalização concedida em caso de antecipação da idade de reforma e da introdução de um mecanismo de bonificação à permanência no mercado de trabalho em função da carreira e da idade.

Introdução de limite superior no cálculo das pensões

Será aplicado um limite superior exclusivamente à parcela que resulta do cálculo baseado nos últimos anos da carreira contributiva, por forma a limitar os efeitos para o sistema de segurança social da concentração dos descontos na parte final da carreira contributiva.

Adequação do Modelo de Financiamento da Segurança Social

Através do aprofundamento do princípio da adequação selectiva, clarificam-se as despesas de natureza não contributiva que passam a ser financiadas pelo Orçamento do Estado.

Aprovação de um Código Contributivo

Com a aprovação do código, proceder-se-á ao alargamento da base de incidência contributiva, tendo em vista a convergência com a base fiscal às seguintes componentes:

- Despesas de representação pré-determinadas;
- Indemnizações por extinção do contrato de trabalho por mútuo acordo, no montante que ultrapasse os limites legalmente estabelecidos para efeitos fiscais;
- Ajudas de custo na parte que excedam os limites legais ou quando não sejam observados os pressupostos da sua atribuição aos servidores do Estado;

- Valores despendidos obrigatória ou facultativamente pela entidade empregadora com aplicações financeiras a favor dos trabalhadores, designadamente seguros do ramo vida, fundos de pensões e planos de poupança reforma ou quaisquer regimes complementares de segurança social, quando sejam objecto de resgate, adiantamento, remição ou qualquer outra forma de antecipação de correspondente disponibilidade ou, em qualquer caso, de recebimento de capital antes da data da passagem à situação de pensionista;
- Abonos para falhas devidos a quem, no seu trabalho, tenha de movimentar numerário, na parte em que exceda 5% da remuneração mensal fixa;
- As prestações relacionadas com os resultados obtidos pela empresa quando, quer no respectivo título atributivo, quer pela sua atribuição regular e permanente, revistam carácter estável independentemente da variabilidade do seu montante.

Ainda neste âmbito, proceder-se-á à sistematização da relação jurídica de enquadramento contributivo na segurança social e à revisão dos regimes contributivos especiais, incluindo os trabalhadores independentes, tendo em vista a racionalização das taxas contributivas em vigor e a aproximação das bases contributivas à remuneração real.

Combate à fraude e evasão contributiva e prestacional

Reforço dos mecanismos de combate à fraude e evasão no sistema com a implementação de um conjunto de medidas:

- Eliminação da sub-declaração e ausência pontual de declaração de remunerações à Segurança Social, nomeadamente através do desenvolvimento de um novo processo de emissão de declarações de remuneração oficiosas, consagrado na Lei de Bases da segurança Social já aprovada na generalidade;
- Reforço dos procedimentos de cruzamento de dados com a Administração Fiscal, nomeadamente com vista ao combate à evasão contributiva e ao falso trabalho independente;
- Revisão do regime de contra-ordenações da Segurança Social;
- Desenvolvimento de um sistema de monitorização das declarações de remuneração e notificação centralizada e automática em situação de incumprimento;
- Implementação de um novo modelo de gestão da dívida, e de automatização do processo executivo;
- Implementação de um novo sistema informático de gestão da conta-corrente.

Regime Complementar

Reforço dos mecanismos de poupança complementar, designadamente por via da estruturação de incentivos às poupanças complementares de natureza colectiva e individual, neste último caso através da criação de um novo regime público de capitalização individual e opcional.

Convergência dos regimes de Protecção Social

No respeito do espírito da Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro, que estabelece mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública com o regime geral da segurança social, as medidas de reforma aprovadas no âmbito do Acordo sobre a Reforma da Segurança Social, nomeadamente o factor de sustentabilidade, as regras de actualização de pensões, os incentivos à

permanência e as penalizações à antecipação da idade da reforma, serão aplicadas num quadro de convergência entre os regimes de segurança social público e privado.

Outras medidas

Serão ainda desenvolvidas novas medidas ao longo do ano de 2007 tendo em vista a adequação da protecção garantida pelo sistema às novas realidades sociais, melhorando a eficácia designadamente dos regimes jurídicos de protecção na deficiência, invalidez, monoparentalidade e sobrevivência. Pretende-se ainda proceder à estruturação de um conjunto de incentivos à natalidade, por forma a contribuir para a minoração dos efeitos do fenómeno de envelhecimento da população sobre o sistema de segurança social.

B.1.2. Protecção Social da Eventualidade do Desemprego

Para além destas medidas, destaca-se, no âmbito da protecção social da eventualidade do desemprego, a publicação do Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, que reforça o papel dos serviços públicos de emprego, as medidas de activação dos beneficiários, o controlo na atribuição das prestações, o combate aos comportamentos fraudulentos complementados pelo reforço do regime sancionatório aplicável e agravamentos das coimas, e procede ainda à melhoria dos incentivos ao envelhecimento activo.

B.1.3. Medidas de Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social já implementadas ou a implementar

Como já foi anteriormente referido, na sequência do acordo assinado com os parceiros sociais, o Governo procedeu à concretização das medidas acordadas que encontram expressão num conjunto de projectos de lei que já foram alvo de discussão na Assembleia da República ou se encontram em fase de discussão pública. Enunciam-se de seguida as medidas já adoptadas ou que se encontram em fase avançada de implementação:

Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2006 de 12 de Outubro

Aprova um conjunto de medidas de reforma da segurança social que visam garantir a sustentabilidade do sistema, que inclui designadamente a aprovação das propostas de Lei de Bases da Segurança Social e da lei que cria o novo Indexante dos Apoios Sociais e estabelece a regra de actualização das pensões, a apreciação do novo regime jurídico de protecção nas eventualidades de invalidez e velhice, determina que seja desencadeada a negociação colectiva tendo em vista a convergência dos regimes de protecção social, e estabelece prazos para aprovação do Código Contributivo no âmbito do qual se procede à revisão dos regimes contributivos especiais, ao alargamento da base de incidência contributiva e a sistematização e actualização do regime sancionatório. Estabelece ainda o prazo para a criação do regime complementar público de contas individuais.

Projecto de Diploma que procede à Revisão Jurídica de Protecção Social nas eventualidades de Invalidez e Velhice do Regime Geral, aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 12 de Outubro já publicado no Boletim do Trabalho e Emprego e actualmente em discussão pública

Estabelece o novo regime da protecção nas eventualidades da invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de segurança social, introduz um conjunto de medidas moralizadoras, de limites superiores no valor da pensão para efeitos de cálculo das pensões de montante elevado, respeitando o princípio da contributividade. Procede à revisão das regras de cálculo das pensões das eventualidades de invalidez e velhice, introduzindo a partir de 2008 um factor de sustentabilidade relacionado com a evolução da esperança média de vida, antecipa o período de transição para a fórmula de cálculo das pensões introduzida pelo Decreto-Lei n.º 35/2002, introduz um limite superior às pensões cujo cálculo resulte da antiga fórmula e adequa o regime de flexibilização da idade de reforma ao princípio da neutralidade actuarial e financeira, incentivando a permanência dos trabalhadores na vida activa.

Proposta de Lei n.º 101/X – Estabelece as Bases do Sistema de Segurança Social, aprovada na generalidade na Assembleia da República

Aprova as bases gerais do sistema de segurança social que estabelece uma nova concepção do sistema e introduz as seguintes alterações: aplicação no cálculo das pensões de um factor de sustentabilidade que adequa o sistema de pensões à evolução da esperança média de vida. Procede à aceleração do período de transição para a fórmula de cálculo das pensões, com base na totalidade da carreira contributiva, e ao aprofundamento da adequação selectiva das fontes de financiamento do sistema, clarificando as despesas a financiar pela solidariedade nacional. Consagra um novo regime complementar de capitalização pública, assente na criação de contas individuais de natureza opcional.

Proposta de Lei n.º 102/X – Estabelece o Indexante dos Apoios Sociais e a Regra de Actualização das Pensões, aprovada na generalidade na Assembleia da República

Cria o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) que substitui a retribuição mínima mensal garantida, enquanto referencial determinante na fixação, cálculo e actualização dos apoios financeiros públicos, por forma a salvaguardar continuamente o poder de compra aos beneficiários de prestações de valor médio ou baixo. Define as regras de actualização das pensões do sistema de segurança em função da evolução anual conhecida da inflação e da evolução média nos últimos dois anos do Produto Interno Bruto em termos reais. Determina por razões de justiça social e de moralização, um limite na actualização das pensões de valor superior a 12 IAS.

Plano de combate à fraude e evasão

Com início em 2005, este plano consiste na implementação de objectivos e definição de metas anuais, que visam combater a fraude e a evasão contributiva e prestacional tendo em vista a melhoria da eficiência do sistema. O plano cuja implementação está em curso consagra um aumento considerável no esforço de fiscalização a contribuintes e beneficiários apostando em novas dinâmicas de fiscalização, na optimização da utilização dos sistemas de informação da segurança social e de outros serviços da administração pública através de cruzamentos sistemáticos.

O recurso a novas metodologias de trabalho que conduziram a uma significativa melhoria do sistema, permitiu uma recuperação adicional em 2005 de 297 milhões de euros, sendo que em 2006 a meta de 350 milhões foi já ultrapassada.

Projecto de Decreto-Lei que procede à 3ª revisão do Decreto-Lei n.º 124/84 aprovado em Reunião de Conselho de Ministros de 9 de Novembro

Estabelece o agravamento do quadro sancionatório nos casos de falta de declaração perante a segurança social da admissão de novos trabalhadores procurando diminuir e dissuadir a evasão fiscal e contributiva.

Decreto-Lei n.º 220/2006 de 3 de Novembro

Estabelece o regime jurídico de protecção social da eventualidade de desemprego.

B.2. Sustentabilidade Financeira do Serviço Nacional de Saúde

No âmbito da política de Saúde, tem vindo a ser adoptado um conjunto articulado de políticas de contenção de custos e de melhoria da eficiência na prestação dos cuidados de saúde, com o intuito de reforçar, no médio prazo, a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

B.2.1. Política de Medicamentos

A proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2007 estabelece a redução em 6% (relativamente a 2006) dos preços de aquisição, pelos estabelecimentos do SNS, dos produtos farmacêuticos e de consumo clínico de maior expressão, a redução do preço de venda ao público dos medicamentos comparticipados, incluindo genéricos, a suportar pela indústria, grossistas e farmácias, em linha com o verificado na anterior redução de preços e das margens de comercialização, por grosso e retalho, e a redução das taxas de comparticipação em todos os escalões, com excepção do escalão A, que já foi objecto de redução em 5 p.p. no ano transacto. Note-se, no entanto, que o valor percentual da comparticipação acrescida, aplicada aos pensionistas de baixo rendimento, mantém-se inalterado.

O Decreto-Lei n.º 176/2006, de 30 de Agosto, introduziu regras e procedimentos para a introdução de medicamentos no mercado, sujeitando-os a uma análise de custo benefício.

Ainda no domínio da política de medicamentos, encontra-se em preparação um diploma legal de alteração da forma de fixação dos preços dos medicamentos, determinando, entre outras medidas, a conversão de um sistema de preços fixos num modelo assente na fixação de preços máximos.

B.2.2. Revisão dos Acordos de Serviços de Saúde Convencionados

É também reforçada a análise, revisão e eventual reformulação das convenções celebradas pelo SNS.

Assim, estabelece-se na proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2007, um tecto máximo para a despesa global, por cada área, que tem como referência a despesa ocorrida em 2006. O preço por acto deixa de ser fixo, passando a flutuar em termos inversamente proporcionais ao crescimento da actividade efectuada. Na ausência desta medida, a despesa teria um crescimento esperado de 5%.

B.2.3. Taxas Moderadoras

Em 2007 serão actualizadas as taxas moderadoras, o que se pretende que aconteça de forma dinâmica, anualmente, e evidenciando a evolução da inflação. É generalizada a todas as áreas de actividade a aplicação de taxas moderadoras, como sejam as cirurgias de ambulatório e o internamento (artigo 139º da proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2007), mantendo-se todavia todas as actuais isenções.

B.2.4. Comissão para a Sustentabilidade do Financiamento do Serviço Nacional de Saúde

Pelo Despacho conjunto n.º 296/2006, de 30 de Março, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Saúde, foi criada uma Comissão para a Sustentabilidade do Financiamento do Serviço Nacional de Saúde, com o objectivo de empreender uma reflexão sobre as novas orientações internacionais das políticas públicas de saúde, analisar a evolução recente das necessidades de financiamento do SNS, identificando os factores do lado da procura e do lado da oferta de cuidados de saúde que as determinam e que condicionam a sua sustentabilidade financeira, analisar as formas actuais de organização do SNS e ainda identificando os aspectos críticos para o controlo de gastos na produção.

C. Controlo Orçamental e Solidariedade Institucional das Administrações Regionais e Locais

Neste domínio, as principais medidas foram as seguintes:

- Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas;
- Revisão da Lei de Finanças Locais;
- Desenvolvimento da Qualidade no Reporte da Informação;
- Criação da Figura do Controlador Financeiro;
- Processo de Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas;
- Reforço dos Poderes de Fiscalização do Tribunal de Contas.

C.1. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas

Nos termos definidos na Proposta de Lei de Finanças das Regiões Autónomas, aprovada em Novembro na Assembleia de República, procede-se à revisão das regras de determinação dos montantes das transferências anuais do Orçamento do Estado a favor das Regiões Autónomas. Assim, indexa-se o montante anual das verbas a inscrever no Orçamento do Estado à taxa de variação da despesa corrente do Estado, excluindo a transferência do Estado para a Segurança Social e a contribuição do Estado para a Caixa Geral de Aposentações, sendo definido um tecto máximo de variação igual à taxa de variação do PIB a preços de mercado correntes, o que constitui uma base de referência mais consentânea com o princípio da solidariedade nacional. Pretende-se, assim, que a evolução da transferência para as Regiões Autónomas, que é usada para financiar uma parte da respectiva despesa, acompanhe, por princípio, a evolução da correspondente despesa corrente do Estado. Para manter essa correspondência, exclui-se dessa evolução os itens da despesa que continuarão a ser inteiramente suportados pelo Orçamento do

Estado e não pelas Regiões Autónomas. O tecto estabelecido é activado em eventuais situações em que a despesa corrente esteja, por razões transitórias, a aumentar em peso no PIB, de modo a evitar que um maior aumento do montante da transferência agrave ainda mais essa situação.

A repartição entre as duas Regiões Autónomas do montante global das transferências anuais rege-se por princípios de equidade e, adicionalmente, procura induzir comportamentos mais eficientes. Desta forma, a repartição efectua-se atendendo à população total, à população jovem e idosa (que gera maior despesa), ao índice de periferia de cada Região e a um índice de esforço fiscal. O objectivo deste último indicador é premiar a Região Autónoma que mais esforço faça para obter as suas receitas fiscais. Com o índice de periferia, que é definido para cada Região Autónoma como uma média ponderada da menor distância a Lisboa e do número de ilhas com residentes, pretende-se entrar em linha de conta com a despesa acrescida que maiores distâncias e dispersão territorial acarretam. De notar que a majoração utilizada na determinação do montante das transferências para as Regiões Autónomas no primeiro ano de aplicação da nova lei destina-se a colmatar a diferença entre, por um lado, as receitas do IVA actualmente transferidas para as Regiões através do mecanismo baseado na capitação do IVA e, por outro, o montante que se prevê que resulte do regime, que passará a vigorar, de consignação directa das receitas do IVA geradas em cada uma das Regiões.

No que diz respeito ao Fundo de Coesão, as respectivas transferências são fixadas como uma função decrescente do rácio entre o PIB a preços de mercado *per capita* da Região e nacional, em coerência com a finalidade de se assegurar a convergência económica com o restante território nacional. De facto, não se justifica a manutenção do Fundo de Coesão numa Região que já tenha atingido o nível de PIB *per capita* nacional, excepto em situações transitórias. Adicionalmente, e tendo em vista minimizar o impacto negativo decorrente da aplicação da nova fórmula de cálculo do Fundo de Coesão, estabelece-se uma cláusula que salvaguarda a sua aplicação gradual no tempo.

Em termos de endividamento, é confirmada uma sanção, já prevista hoje na Lei do Enquadramento Orçamental, a aplicar em caso de violação dos limites de endividamento consagrados, determinando uma redução nas transferências do Estado no ano subsequente, de valor igual ao excesso de endividamento observado pela Região face ao limite fixado. No Capítulo IV é desenvolvida esta temática das regras orçamentais de tipo numérico. Estabelece-se ainda a proibição de prestação de garantias pessoais do Estado ao endividamento das Regiões Autónomas, bem como a proibição da assunção das suas dívidas.

C.2. Revisão da Leis de Finanças Locais

A Proposta de Lei das Finanças Locais, aprovada em Novembro na Assembleia de República, consagra um novo sistema de financiamento autárquico em que, para além da redefinição do modelo da participação dos municípios nos impostos do Estado (destacando-se a possibilidade de estes determinarem o IRS a suportar pelos seus munícipes, reforçando o princípio da responsabilização pela gestão da receita e introduzindo um elemento de competitividade fiscal entre municípios), se salvaguarda que a atribuição e transferência de competências para as autarquias locais é acompanhada dos recursos financeiros adequados à sua realização. Ao nível da repartição dos recursos financeiros é estabelecida pela primeira vez uma discriminação positiva dos municípios cujo aproveitamento do solo se encontre condicionado por razões ambientais ou de conservação da natureza.

No âmbito dos procedimentos e regras orçamentais, desenvolvido em pormenor no Capítulo IV, são definidos limites ao endividamento líquido municipal, sendo fixados mecanismos de ajustamento a prosseguir pelas autarquias sempre que estes sejam ultrapassados. Para além do limite de

endividamento líquido, a nova Lei também prevê que o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior.

Estabelece-se, igualmente, o princípio geral da proibição da assunção pelo Estado das obrigações assumidas pelos municípios e freguesias.

C.3. Desenvolvimento da Qualidade no Reporte de Informação

Para que o processo de consolidação orçamental seja duradouro, torna-se também necessário empreender reformas que promovam a melhoria da qualidade e transparência dos processos e instituições orçamentais. É na prossecução dessa qualidade informativa que, desde o início da presente legislatura, os deveres de reporte de informação prestados pelos diferentes subsectores da Administração Pública têm revelado um crescente desenvolvimento, que passam não só por renovadas exigências na periodicidade da apresentação de informação financeira, mas também na qualidade do seu conteúdo e apresentação (ver Caixa 3).

Um aspecto recente na reforma da qualidade da informação financeira das Administrações Públicas prende-se com a introdução de medidas legais de disciplina na prestação dessa informação. A Lei do Orçamento do Estado de 2006 e a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2007 estabelecem a retenção de transferências e a recusa de antecipação de duodécimos aos organismos autónomos da Administração Central, Regiões Autónomas e Autarquias Locais, nas situações em que a informação tipificada na Lei de Execução Orçamental não seja tempestivamente prestada ao Ministério das Finanças e Administração Pública pelos respectivos órgãos competentes.

Na redacção das propostas de Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais, o Governo Português procurou reforçar os deveres de reporte de informação das Administrações Regionais e Locais, introduzindo medidas sancionatórias para o não cumprimento da prestação de informação semelhantes às previstas nas mais recentes Leis do Orçamento do Estado, mas cujo prazo de vigência legal já não se confinará apenas ao do exercício orçamental. As referidas propostas de Lei reflectem ainda uma aproximação da definição dos agregados sujeitos a controlo à óptica da Contabilidade Nacional, óptica esta subjacente ao Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas (SEC95) utilizado na elaboração das contas nacionais das Administrações Públicas. Para além disso, a nova Lei de Finanças das Regiões Autónomas explicita um prazo de 2 anos para a adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública e respectivos Planos Sectoriais pelas Regiões Autónomas.

Ainda no domínio da qualidade no reporte da informação, releve-se o carregamento da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (BDAP) que permitiu obter a sua quantificação e caracterização, o que não acontecia desde 1999. Esse carregamento identificou os seguintes dados fundamentais sobre o número de funcionários e agentes, em 31 de Dezembro de 2005:

Quadro I.3.2. Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública
(Número de funcionários e Agentes)

Total das Administrações Públicas	737.774
Administração do Estado	568.384
Administração Regional	38.740
Administração Autárquica	130.650

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Feito este carregamento, em 2007 iniciar-se-á a reconcepção dos sistemas o que permitirá obter informação permanentemente actualizada sobre os recursos humanos da Administração Pública.

C.4. Criação da Figura do Controlador Financeiro

A publicação do Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro, criou a figura do controlador financeiro de área ministerial que, à semelhança do que sucede nas grandes empresas privadas e conforme as melhores práticas de outras administrações públicas, visa o reforço da função de controlo financeiro ao nível da preparação, execução e avaliação orçamental. Pretendeu-se, pois, com a intervenção do controlador financeiro, particularmente premente nas despesas de montante elevado e de certa natureza, garantir a satisfação do princípio da economia, eficácia e eficiência na utilização dos fundos públicos.

Tomaram posse, ao longo do 1.º e 2.º trimestres de 2006, 12 controladores financeiros, aos quais foram atribuídas competências nos domínios do planeamento orçamental, da execução orçamental e assumpção de compromissos, da prestação de contas, bem como das obrigações de reporte, do Ministério onde exercem funções, sendo os termos de referência da sua acção definidos nas respectivas cartas de missão.

As responsabilidades atribuídas aos controladores financeiros envolvem também o envio ao Ministério das Finanças e da Administração Pública de uma Nota Informativa, de carácter mensal, que relata a evolução orçamental do Ministério que acompanha, alerta para eventuais situações potenciadores de riscos orçamentais e desenvolve sugestões de promoção da qualidade da despesa pública.

Tem sido reconhecido aos controladores financeiros um papel diferenciador e de qualidade acrescida no processo de acompanhamento orçamental e de avaliação da qualidade da despesa pública. A qualidade da intervenção dos controladores financeiros tem sido potenciada pelas sinergias resultantes da partilha de informação e experiências dentro da rede de controladores, a qual desenvolve reuniões frequentes com responsáveis do Ministério das Finanças e da Administração Pública, reforçando-se a respectiva periodicidade aquando dos trabalhos de elaboração do Orçamento do Estado, bem como nos períodos decisivos de execução orçamental.

C.5. Processo de Acompanhamento das Parcerias Público Privadas

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho, procedeu-se à revisão do quadro jurídico das Parcerias Público Privadas (PPP), com o objectivo de assegurar um reforço do rigor e ponderação

dos custos e benefícios das opções a tomar nesta matéria, numa perspectiva *value-for-money*, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental.

O novo diploma legal pretende corrigir deficiências ou fragilidades do regime originário, como sejam a ausência de mecanismos de partilha de benefícios financeiros a favor do Estado, a não consideração no caso base de receitas acessórias provenientes da parceria, que passavam a constituir receitas ocultas do parceiro privado, a excessiva frequência com que se tem recorrido à consultoria externa — nem sempre com a necessária transparência ou o desejável valor acrescentado para o Estado — ou a inadequação ou a baixa pressão concorrencial verificada em procedimentos concursais.

Por outro lado, o diploma introduz um conjunto de inovações que permitem reforçar a coesão e articulação entre ministérios co-envolvidos nas PPP, bem como aperfeiçoar várias das suas disposições no sentido do incremento do controlo financeiro no lançamento de novas parcerias, nas alterações a contratos de parcerias já celebrados ou em outras situações susceptíveis de gerarem um aumento de encargos para o parceiro público ou para o Estado.

C.6. Reforço dos Poderes de Fiscalização do Tribunal de Contas

A nova redacção da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, resultante das alterações previstas na Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, reforça os poderes de fiscalização prévia e de fiscalização concomitante do Tribunal de Contas, tornando-o mais actuante e eficaz na defesa do bem comum e no controlo da boa utilização de dinheiros públicos.

Deste modo, estende-se o âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas a novas entidades até à data fora da jurisdição deste Tribunal. Por outro lado, passa a dispensar-se deste tipo de controlo os chamados «contratos adicionais» e reduz-se o prazo de remessa para o Tribunal de Contas dos processos sujeitos a fiscalização prévia, assegurando-se deste modo uma mais célere decisão sobre os mesmos. Já a fiscalização concomitante é, por sua vez, reforçada na medida em que se prevê a realização de auditorias à execução dos contratos visados em fiscalização prévia.

Os poderes de jurisdição do Tribunal de Contas passam a incidir, também, sobre todos aqueles que gerem e utilizam dinheiros públicos, independentemente da entidade a que pertencem, seja em sede de responsabilização financeira reintegratória ou sancionatória. Trata-se de estender os poderes do Tribunal de Contas a todas as situações em que possa ocorrer má gestão ou aplicação indevida de dinheiros públicos.

Outra matéria relevante é a da legitimidade para requerer acções de responsabilidade financeira junto do Tribunal de Contas. Esta legitimidade era da competência exclusiva do Ministério Público, tendo-se alargado agora a entidades que também têm perfil institucional para o fazer. Assim, passam a ter esta competência os órgãos de controlo interno, ainda que a título subsidiário, uma vez que o exercício do direito de acção depende de uma decisão de não requerimento de procedimento jurisdicional pelo Ministério Público.

D. Sistema Fiscal

No seguimento das principais áreas de actuação identificadas e assumidas como prioritária na actualização do PEC de Dezembro de 2005, a política fiscal para 2007 desenvolver-se-á em torno dos seguintes temas de intervenção:

- Reforço do combate à fraude e evasão fiscais;
- Simplificação e redução dos custos de contexto do sistema fiscal;
- Reforço da eficácia e da eficiência da Administração Fiscal;
- Melhoria da equidade do sistema fiscal; e,
- Revisão do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

D.1. Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais

O combate à fraude e evasão fiscal, assumido sistematicamente como prioridade do Governo, é um domínio de actuação que será integrado por medidas de natureza operacional e legislativa.

As medidas de natureza operacional traduzir-se-ão no objectivo de melhorar o desempenho da Inspeção Tributária. Refira-se, a este respeito, que o ano de 2007 será um ano de optimização das potencialidades já criadas em 2006 pois, ao longo deste ano, foram já adoptadas diversas e significativas medidas neste domínio, tal como assumido na actualização do PEC de Dezembro de 2006, entre as quais se destaca, nomeadamente, o reforço dos meios afectos à Inspeção Tributária (reforçadas em cerca de 400 efectivos). Doravante, será assim possível centrar a vertente de actuação do Governo neste domínio em aspectos relacionados com:

- A melhoria da segmentação dos contribuintes mais relevantes, nomeadamente através do recurso a ferramentas adequadas de análise do risco;
- Enfoque nos contribuintes que operam fora do sistema e que integram a habitualmente designada por “economia paralela”;
- Desenvolvimento da auditoria informática.

Ainda no âmbito do combate à fraude e evasão fiscal e no respeitante às medidas de natureza operacional, serão continuadas certas medidas e adoptadas outras de carácter inovador visando conjuntamente uma maior percepção do risco de incumprimento e dos custos associados. Assim, salienta-se designadamente:

- Optimização de acções de controlo automático que, com base no cruzamento de informação, permitirão não só a detecção de situações de incumprimento como também a sua penalização;
- Troca de informação com as Administrações Fiscais de outros Estados;
- Colaboração mais intensiva e estreita com outras entidades nacionais com competências inspectivas, tais como Polícia Judiciária (PJ), Brigadas Fiscal (BF), Inspeção-Geral do Trabalho, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Segurança Social, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), entre outros;
- Reforço do número de inspectores afectos ao combate à fraude e evasão fiscal;

- Controlo rigoroso da aplicação do IVA, designadamente em matéria de reembolsos e da percentagem de dedução no caso de sujeitos passivos mistos;
- Controlo da facturação falsa.

No que se refere às medidas de carácter legislativo a adoptar com vista ao combate à fraude e à evasão fiscal destacam-se designadamente as seguintes:

- Aceleração dos procedimentos de liquidação oficiosa de IRS relativamente a contribuintes que não apresentem a declaração de rendimentos;
- Instituição de um conjunto de obrigações acessórias destinadas a proporcionar um sistema de cruzamento de informação, de modo a evitar a utilização fraudulenta dos benefícios fiscais concedidos ao mecenato;
- Obrigatoriedade de os retalhistas e prestadores de serviços abrangidos pela dispensa de facturação ficarem também obrigados a emitir factura quando transmitam bens ou serviços a adquirentes não sujeitos passivos que exijam a respectiva emissão;
- Susceptibilidade de levantamento do sigilo bancário no procedimento de reclamação administrativa.

D.2. Simplificação e Redução dos Custos de Contexto do Sistema Fiscal

Outro dos principais objectivos da intervenção do Governo no domínio da Administração Fiscal será reforçar a competitividade da economia nacional nomeadamente através da simplificação e da redução dos custos de contexto do sistema fiscal português. Reduzir custos de contextos traduz a preocupação com a redução de obstáculos, embaraços ou atrasos não razoáveis no desenrolar de projectos, processos ou actos da responsabilidade da Administração Pública. Trata-se, por conseguinte, de adoptar boas práticas no âmbito da Administração Pública.

Nesta matéria, as medidas a adoptar dirigir-se-ão, numas situações, a todos os contribuintes (medidas de carácter geral); noutras, a grupos específicos de contribuintes / utentes (nomeadamente investidores, utentes da Internet ou utentes dos serviços de finanças).

No tocante às medidas de carácter geral e que beneficiarão a generalidade dos contribuintes, refira-se a título exemplificativo as seguintes medidas:

- Reavaliação do processo declarativo;
- Redução do tempo de resposta às várias petições apresentadas pelos contribuintes;
- Desenvolvimento da conta-corrente do contribuinte;
- Investimento na área da educação tributária.

Ainda em sede de simplificação e redução de custos de contexto mas tratando-se de medidas de carácter específico, salientam-se as seguintes:

- Na óptica dos investidores: a conclusão da recuperação dos níveis de serviço da área das Relações Internacionais, traduzida designadamente em maior celeridade na apreciação e decisão de pedidos de reembolsos; na emissão de certificados de residência fiscal e na facilitação do acesso aos benefícios das convenções destinadas a evitar a dupla tributação;

- Na perspectiva do contribuinte utente da Internet: o pré-preenchimento parcial da declaração Modelo 3 do IRS, a continuidade do processo de priorização da Internet (que deverá ser, tendencialmente, o principal canal de interação entre o contribuinte e a Administração fiscal) bem como o alargamento e diversificação do local de acesso ao canal Internet mediante, entre outros, a disponibilização de postos de Internet nos serviços de finanças mais relevantes com assistência aos contribuintes.

D.3. Reforço da Eficácia e da Eficiência da Administração Fiscal

Também nesta área o Governo propõe-se a adoptar quer medidas operacionais, quer medidas de natureza legislativa.

No respeitante às medidas de carácter operacional, a actuação do Governo centrar-se-á fundamentalmente:

- Racionalização e reestruturação de processos e procedimentos da Administração Fiscal;
- Forte investimento na informatização de processos com inclusão de diversos e novos automatismos e no enriquecimento das bases de dados para efeitos do cruzamento automático da informação;
- Cruzamento da informação para detecção de contribuintes inactivos;
- Informatização de procedimentos relacionados com o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU).

Quanto às alterações legislativas mais significativas com vista ao reforço da eficácia e da eficiência da Administração Fiscal, salienta-se:

- Gradual desmaterialização dos procedimentos administrativos e do processo de execução fiscal através de alterações, já iniciadas em 2006, à Lei Geral Tributária (LGT) e ao Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), designadamente com a consagração da possibilidade da prática de um conjunto significativo de actos com recurso à via electrónica;
- Eliminação de formalidades não essenciais na tramitação de procedimentos administrativos e de processos, de modo a possibilitar o maior uso da via electrónica.

D.4. Melhoria da Equidade do Sistema Fiscal

No âmbito do objectivo da melhoria da equidade do sistema fiscal salienta-se a área da justiça tributária e um conjunto de medidas legislativas, do qual se destacam as medidas referentes a benefícios fiscais para sujeitos passivos com deficiência.

Em sede de justiça tributária, o ano de 2007 será o ano da conclusão e da consolidação do processo de modernização da Justiça Tributária, tal como previsto no Plano Estratégico para a Justiça e Eficácia Fiscal aprovado e iniciado em meados de 2005, com especial destaque no que toca a:

- Monitorização e controlo acrescidos dos maiores devedores;
- Diminuição dos tempos médios de demora na instauração de processos de execução fiscal, na citação dos devedores e, na prática, dos restantes actos de coerção previstos na lei;
- Enfoque do esforço de cobrança nos processos mais antigos e, portanto, com maior risco de incobrança;

- Aumento da venda de bens penhorados;
- Reforço e dinamização dos mecanismos de compensação automática de dívidas com créditos fiscais.

No respeitante às medidas legislativas que visarão melhorar a equidade do sistema fiscal e, em particular, para os sujeitos passivos com deficiência salientam-se as seguintes:

- Criação de uma dedução à colecta correspondente a 3 vezes a retribuição mínima mensal, para cada sujeito passivo, e uma retribuição mínima mensal para cada dependente ou ascendente com deficiência, a que acresce a dedução à colecta de 30% das despesas com educação ou reabilitação, e 25% das despesas com prémios de seguros de vida;
- Alargamento dos bens a que se aplica a taxa reduzida de IVA (5%), com vista a tornar menos onerosa a aquisição de utensílios, aparelhos ou objectos especificamente utilizados por pessoas com deficiência.

D.5. Revisão do Estatuto dos Benefícios Fiscais

Em 2007, e no seguimento do compromisso de realização de uma avaliação de todo o sistema de benefícios fiscais assumido no Programa de Governo, são concretizadas, no Orçamento do Estado para 2007, algumas das recomendações efectuadas pela Comissão de Reavaliação dos Benefícios Fiscais, designadamente no que se refere a:

- Reformulação e reforço da regra geral de caducidade dos benefícios fiscais;
- Criação do Classificador de todos os Benefícios Fiscais em vigor;
- Adequação do regime de benefícios fiscais vigente.

I.3.3. Resumo dos Impactos Directos das Principais Medidas de Consolidação Orçamental

A previsão dos efeitos directos nas contas das Administrações Públicas atribuíveis às principais medidas de consolidação orçamental, com base no aumento da receita corrente e na diminuição da despesa corrente primária, é descrita no Quadro I.3.3.

Os efeitos são quantificados em cada ano, por comparação com a situação sem processo de consolidação orçamental desde final de 2006. Esta situação com ausência de medidas é caracterizada, em geral, pela hipótese de manutenção do peso de cada rubrica no PIB, com excepção das rubricas em que seria de esperar aumentos estruturais do peso no PIB, com destaque para as Prestações Sociais e Despesas com Pessoal.

A melhoria da informação disponível para as medidas entretanto implementadas ou em processo de implementação, quando comparado com a actualização de Dezembro de 2005 do PEC, permite agora desagregar os efeitos das poupanças em Despesas com Pessoal e Ganhos de Eficiência na reforma da Administração Pública.

As poupanças em Despesas com Pessoal resultam (i) das reduções nas estruturas administrativas no âmbito do PRACE; (ii) do apertado controlo nas admissões, através da aplicação da regra média de uma

entrada por cada duas saídas; (iii) da contenção na actualização da tabela salarial; e (iv) do prolongamento, em 2007, do congelamento das progressões automáticas, enquanto se finaliza o novo sistema de vínculos, carreiras e remunerações da Administração Pública.

Por sua vez, os ganhos de eficiência agregam as poupanças em consumos intermédios resultantes de: (i) operações de extinção, fusão e reestruturação de serviços no âmbito do PRACE; (ii) aposta, também no âmbito do PRACE, em modelos de serviços partilhados; e (iii) racionalização das redes de serviços públicos.

A estimativa de poupanças na despesa com a Caixa Geral de Aposentações (CGA) resulta da soma dos efeitos decorrentes das medidas planeadas em 2005 (encerramento de novas inscrições na CGA, reforço das contribuições das entidades públicas com autonomia administrativa e financeira com trabalhadores abrangidos pelo regime de protecção social da função pública em matéria de pensões, aumento gradual da idade de reforma dos 60 para os 65 anos, revisão da fórmula de cálculo das pensões de aposentação dos funcionários públicos admitidos antes de 1993) e das medidas planeadas já em 2006 (revisão do regime geral de protecção social dos trabalhadores na Administração Pública que concretizará também, o Acordo sobre Reforma da Segurança Social celebrado entre o Governo e Parceiros Sociais).

No que respeita à receita, os efeitos resultam da actualização dos valores constantes do PEC de Dezembro de 2005, pautada pelas seguintes razões:

- IRS – correcção ao aumento da receita em resultado dos ajustamentos feitos relativamente à convergência da dedução específica da categoria H para a categoria A, e incremento da parte relativa ao combate à evasão fiscal e aumento da eficiência em virtude do reforço de recursos humanos afectos à fiscalização;
- IVA – adicional de receita no período 2008-2010, em resultado do retorno esperado na componente de combate à evasão fiscal e aumento da eficiência em virtude do reforço de recursos humanos afectos à fiscalização;
- ISP – correcção do aumento de receita previsto por forma a contemplar o acréscimo de despesa fiscal que resulta da isenção parcial concedida aos biocombustíveis; uma vez que a medida do aumento da taxa de ISP em 2.5 cêntimo/Litro termina em 2008, o efeito desta alteração traduz-se numa redução da receita em 2009 relativamente a 2008, e em 2010 relativamente a 2009;
- IT – como resultado das antecipações que ocorreram em 2005, o efeito da alteração da taxa de imposto, implementada em 2005, produziu um adicional de receita em 2006, quando comparado com o PEC de Dezembro de 2005, o que se reflecte na diminuição das poupanças previstas nos anos subsequentes.

Para além dos impactos das restantes medidas já elencadas atrás, o Quadro I.3.3 inclui ainda a estimativa da diminuição da despesa no pagamento do Estado às concessionárias, decorrente da introdução de portagens em 3 das actuais auto-estradas sem custos para o utilizador, SCUT Costa da Prata, SCUT Grande Porto e SCUT Norte Litoral, cuja implementação está prevista para o segundo semestre de 2007.

Quadro I.3.3. Efeitos Directos Atribuíveis às Principais Medidas de Consolidação na Receita Corrente e Despesa Corrente Primária das Administrações Públicas (a)

(Preços de 2006)

		2007	2008	2009	2010
AUMENTO DA RECEITA					
Impostos (D)	Milhões de Euros	495	865	920	845
	% do PIB	0,32	0,54	0,56	0,50
Impostos sobre o rendimento e património	Milhões de Euros	260	375	400	400
	% do PIB	0,17	0,24	0,24	0,24
IVA	Milhões de Euros	0	20	20	20
	% do PIB	0,00	0,01	0,01	0,01
ISP (para além do aumento anual para compensar inflação)	Milhões de Euros	140	275	205	130
	% do PIB	0,09	0,17	0,12	0,08
Imposto sobre tabaco	Milhões de Euros	95	195	295	295
	% do PIB	0,06	0,12	0,18	0,17
Contribuições para a Segurança Social (B.1)	Milhões de Euros	120	190	220	230
	% do PIB	0,08	0,12	0,13	0,14
Diversificação das Fontes de Financiamento	Milhões de Euros	60	65	70	70
	% do PIB	0,04	0,04	0,04	0,04
Combate à Fraude e Evasão Contributiva	Milhões de Euros	60	125	150	160
	% do PIB	0,04	0,08	0,09	0,09
Contribuições para sub-sistemas de Saúde (ADSE) (A.10)	Milhões de Euros	100	110	110	120
	% do PIB	0,06	0,07	0,07	0,07
DIMINUIÇÃO DA DESPESA					
Reestruturação da Administração Central, Recursos Humanos e Serviços Públicos (A)	Milhões de Euros	1.360	1.710	2.040	2.340
	% do PIB	0,87	1,07	1,24	1,39
Despesas com Pessoal	Milhões de Euros	950	1.150	1.340	1.510
	% do PIB	0,61	0,72	0,82	0,89
Ganhos de Eficiência	Milhões de Euros	410	560	700	830
	% do PIB	0,26	0,35	0,43	0,49
Contenção da Despesa nos Regimes de Segurança Social (B.1)	Milhões de Euros	325	810	1.130	1.305
	% do PIB	0,21	0,51	0,69	0,77
Regime Geral Segurança Social	Milhões de Euros	70	180	350	405
	% do PIB	0,04	0,11	0,21	0,24
Melhoria da Eficiência do Sistema e Combate à Fraude (Seg. Social)	Milhões de Euros	20	25	25	25
	% do PIB	0,01	0,02	0,02	0,01
Caixa Geral de Aposentações (CGA) - medidas planeadas em 2005	Milhões de Euros	230	570	720	840
	% do PIB	0,15	0,36	0,44	0,50
CGA - aplicação dos princípios da Reforma da Seg. Social	Milhões de Euros	5	35	35	35
	% do PIB	0,00	0,02	0,02	0,02
Contenção da Despesa em Saúde (B.2)	Milhões de Euros	170	170	170	170
	% do PIB	0,11	0,11	0,10	0,10
Política de comparticipação em medicamentos	Milhões de Euros	115	115	115	115
	% do PIB	0,07	0,07	0,07	0,07
Convenções	Milhões de Euros	30	30	30	30
	% do PIB	0,02	0,02	0,02	0,02
Compras de produtos farmacêuticos e materiais clínicos (SNS)	Milhões de Euros	25	25	25	25
	% do PIB	0,02	0,02	0,02	0,01
Receita da Introdução de Portagens em actuais SCUT	Milhões de Euros	25	110	120	125
	% do PIB	0,02	0,07	0,07	0,07
TOTAL DA POUPANÇA DIRECTA (atribuível a estas medidas)		2.591	3.957	4.711	5.133
TOTAL DA POUPANÇA DIRECTA (atribuível a estas medidas) % PIB		1,67	2,48	2,87	3,04
Da qual: atribuível ao aumento da receita	Milhões de Euros	710	1.160	1.250	1.190
	% do PIB	0,46	0,73	0,76	0,70
Da qual: atribuível à diminuição da despesa	Milhões de Euros	1.880	2.800	3.460	3.940
	% do PIB	1,21	1,76	2,11	2,33

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(a) Efeitos directos previstos em cada ano, por comparação com a situação sem processo de consolidação orçamental desde final de 2006.

I.3.4. Resumo das Implicações Orçamentais das Medidas do PNACE

Tomando como ponto de partida a informação constante do 1.º relatório de progresso do PNACE, o Quadro I.3.4 evidencia as implicações orçamentais directas esperadas das sete políticas de intervenção nele definidas. Atendendo ao horizonte temporal do PNACE, 2005/2008, optou-se, para 2009 e 2010, por manter, em geral³, os valores de 2008 para os domínios Microeconómico e Qualificação, Emprego e Coesão Social, e, para o domínio Macroeconómico, utilizar a informação sobre poupança na despesa, constante do Quadro I.3.3, atrás.

Quadro I.3.4. Implicações Orçamentais das Políticas do PNACE (a)
(% do PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
Domínio Macroeconómico	-0,3	-1,2	-1,8	-2,1	-2,3
Crescimento Económico e Sustentabilidade das Contas Públicas	-0,4	-1,2	-1,8	-2,1	-2,3
Governança e Administração Pública (b)	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Domínio Microeconómico	0,2	0,6	0,6	0,6	0,8
Competitividade e Empreendedorismo	0,1	0,1	0,1		
Investigação, Desenvolvimento e Inovação	0,1	0,2	0,2		
Coesão Territorial e Sustentabilidade Ambiental	0,0	0,3	0,3		
Eficiência dos Mercados	0,0	0,0	0,0		
Domínio Qualificação, Emprego e Coesão Social	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
Qualificação, Emprego e Coesão Social	0,2	0,4	0,4		
Total	0,1	-0,2	-0,8	-1,1	-1,1

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

(a) Implicações orçamentais directas previstas para cada ano, por comparação com a situação de ausência de adopção de medidas.

(b) Integra as medidas de simplificação e desburocratização, melhoria do atendimento, desmaterialização, qualificação, racionalização e segurança.

Notas:

- Os valores associados às medidas passíveis de financiamento comunitário estão devidamente ajustados (i. e., as comparticipações UE foram deduzidas), pressupondo uma taxa de comparticipação de 50%;

- Os montantes constantes deste quadro, foram, naturalmente, incluídos nas projecções orçamentais para 2006-2010 (secção II.3., adiante e Quadro 2, Apêndice).

Verifica-se que é na política de Qualificação, Emprego e Coesão Social que estão concentrados uma grande parcela dos recursos alocados à execução do PNACE. Pela importância que apresenta em termos financeiros, destaca-se aqui a “Iniciativa Novas Oportunidades”, visando contribuir para a redução da distância que separa Portugal dos países mais desenvolvidos em matéria de qualificação de base da população portuguesa, através da generalização do ensino secundário, transformando-o em patamar mínimo de qualificação dos portugueses. Nesse sentido foram consideradas duas vertentes: por um lado, evitar o insucesso escolar e a saída precoce do sistema educativo e, por outro lado, reconquistar a população adulta activa pouco escolarizada. Esta medida constitui uma iniciativa conjunta do Ministério

³ A excepção é a consideração das implicações orçamentais em 2009 e 2010 da construção do Novo Aeroporto de Lisboa e da Rede Ferroviária da Alta Velocidade.

do Trabalho e da Solidariedade Social e do Ministério da Educação, salientando-se, uma vez mais, a natureza transversal do PNACE e a articulação que existe ao nível da sua concepção e concretização.

É necessário ainda realçar que a concretização de muitas das medidas do PNACE se traduz na adopção de iniciativas legislativas e administrativas, explicando o facto de a política de Eficiência dos Mercados - onde se destaca a adopção de medidas que visam promover a liberalização dos mercados, a supressão de obstáculos à concorrência e a implementação de políticas de regulação -. não apresentar qualquer expressão financeira de relevo. Tal é o caso, por exemplo, da elaboração das leis de base dos sectores eléctrico, do gás natural e do petróleo, respectivamente, Decretos-Lei n.ºs 29/2006, 30/2006 e 31/2006, de 15 de Fevereiro).

II. PROJEÇÕES MACROECONÓMICAS E ORÇAMENTAIS, 2006-2010

II.1. Hipóteses

O cenário macroeconómico subjacente à presente actualização do PEC, e evidenciado no Quadro II.1.1, baseia-se, para o período de 2006 a 2008, nas hipóteses subjacentes à construção das Previsões de Outono de 2006 da Comissão Europeia, tendo-se optado, relativamente aos dois últimos anos do horizonte temporal de projecção, por manter os valores esperados das taxas de juro e de câmbio, sensivelmente inalterados face a 2008 ou, no que respeita à procura externa relevante para a economia portuguesa, por fazer reflectir nos valores assumidos um cenário de desaceleração do seu crescimento. Relativamente ao preço do petróleo, os valores apresentados para 2009 e 2010 traduzem a expectativa também prudente de uma diminuição gradual.

A presente actualização do PEC assenta ainda num conjunto de hipóteses específicas para a economia portuguesa, das quais se destacam o conjunto de medidas e reformas com impacto orçamental, algumas já alvo de concretização e outras já enunciadas no presente Programa. Espera-se que estas medidas continuem a reforçar a confiança dos agentes económicos e o potencial de crescimento a médio e longo prazo da economia portuguesa.

Quadro II.1.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

	2005	2006 (e)	2007 (p)	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)
Crescimento da procura externa relevante (em %)	6,5	9,7	6,8	6,5	6,0	6,0
Preço do petróleo (Brent, USD/barril)	54,4	65,6	66,3	68,0	63,0	60,0
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal (a)	-0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
Taxa de câmbio USD/EUR (média anual)	1,24	1,25	1,27	1,27	1,27	1,27
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (b)	2,2	3,1	3,7	3,6	3,6	3,6
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (c)	3,4	3,9	4,2	4,4	4,3	4,3

Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecasts Autumn 2006* e Ministério das Finanças e da Administração Pública. (e) estimativa; (p) previsão.

(a) Taxa de variação média anual, em % (variação positiva/negativa significa apreciação/depreciação do euro);

(b) Euribor a 3 meses;

(c) Obrigações do Tesouro a 10 anos.

II.2. Projeções Macroeconómicas

À semelhança do previsto na actualização de Dezembro de 2005 do PEC, espera-se uma recuperação gradual da economia portuguesa ao longo do horizonte temporal do Programa, projectando-se para 2009 e 2010 uma taxa de crescimento do PIB de 3%.

Quadro II.2.1. Principais Indicadores Macroeconómicos – 2005-2010

	2005	2006 (e)	2007 (p)	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)
PIB (taxas de variação real, em %)	0,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,0
Consumo privado	2,0	1,0	1,3	2,0	2,3	2,4
Consumo público	1,8	-0,2	-1,3	-1,5	-1,2	-1,1
Investimento (FBCF)	-2,9	-2,6	1,9	4,0	6,8	7,0
Exportações de bens e serviços	0,9	8,6	7,2	6,8	7,0	7,2
Importações de bens e serviços	1,8	2,8	3,7	4,3	5,4	6,1
Taxa de desemprego (%)	7,6	7,6	7,5	7,2	6,6	6,3
Emprego total (taxa de variação, em %)	0,0	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5
Taxa de inflação (%) (a)	2,3	2,9	2,1	2,1	2,1	2,1
Hiato do produto (%) (b)	-2,6	-2,7	-2,4	-1,8	-0,5	0,4

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública. (e) estimativa; (p) previsão.

(a) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor; (b) (produto efectivo/produto potencial-1) x100.

As exportações deverão continuar a evidenciar um acentuado dinamismo em termos da procura global, prevendo-se, contudo, que estas venham a sofrer uma ligeira desaceleração até 2008, em virtude do abrandamento previsto no crescimento dos mercados externos. Por seu turno, espera-se uma expansão moderada da procura interna, para a qual contribui a aceleração da FBCF ao longo da fase ascendente do ciclo económico. Tal expansão moderada é compatível com a continuação da prossecução de uma trajectória de redução gradual dos desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa, nomeadamente nas vertentes orçamental e externa.

Relativamente ao consumo público, prevê-se que este registe em 2007 e 2008 decréscimos de, respectivamente, 1,3% e 1,5%, decorrentes, sobretudo, de diversas medidas de consolidação orçamental do lado da despesa que têm vindo a ser adoptadas, e que se começarão a fazer sentir, na sua plenitude, a partir de 2007.

Por sua vez, é de esperar que a melhoria da balança de bens e serviços continue a contribuir para a redução das necessidades de financiamento da economia portuguesa junto do exterior. Perspectiva-se, contudo, um abrandamento do ritmo deste ajustamento, em virtude da aceleração das importações ao longo do período de projecção, a qual estará interligada com a aceleração da procura interna. O contributo da balança de bens e serviços para a redução das necessidades de financiamento é ainda parcialmente contrabalançado pelas hipóteses prudentes quanto ao andamento das transferências externas (correntes e de capital), e pelo agravamento previsível da balança de rendimentos (Quadro II.2.2).

Quadro II.2.2. Balança Corrente e de Capital – Principais Componentes
(Saldos em percentagem do PIB)

	2005	2006 (e)	2007 (p)	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)
Balança corrente e de capital	-7,9	-7,5	-7,3	-6,9	-6,3	-6,0
Balança corrente	-9,5	-9,3	-9,1	-8,4	-7,6	-7,3
Balança de bens e serviços	-8,9	-8,0	-7,0	-6,0	-5,1	-4,6
Rendimentos	-1,7	-2,4	-3,1	-3,3	-3,4	-3,5
Transferências correntes	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8
Balança de capital	1,6	1,8	1,7	1,5	1,3	1,2

Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública. (e) estimativa; (p) previsão.

O crescimento previsto da actividade económica possibilitará uma redução da taxa de desemprego, que se fará acentuar até 2010, a qual se deverá situar nesse ano a um nível médio de 6,3%. Prevê-se que o emprego e a produtividade acompanhem, em partes sensivelmente iguais, o crescimento da economia.

Na sequência da correcção introduzida pelo INE na metodologia de cálculo do Índice de Preços no Consumidor (IPC)/Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (HIPC) em Outubro do corrente ano, procedeu-se a uma revisão da estimativa da taxa de inflação relativa a 2006 em mais 0,4 p.p., que passa a ser de 2,9%. Uma vez que esta correcção alterou de forma durável o nível, mas não o ritmo de variação, do índice⁴, não é expectável que venha a produzir repercussões sobre a variação média do IPC em 2007 e anos seguintes, pelo que a previsão avançada para a taxa de inflação em 2007 (2,1%) se mantém inalterada, a qual permanece estável até 2010. Salienta-se que este cenário assenta num contexto de moderação salarial e de ausência de pressões sobre a capacidade produtiva (o hiato do produto apenas observará um valor ligeiramente positivo em 2010).

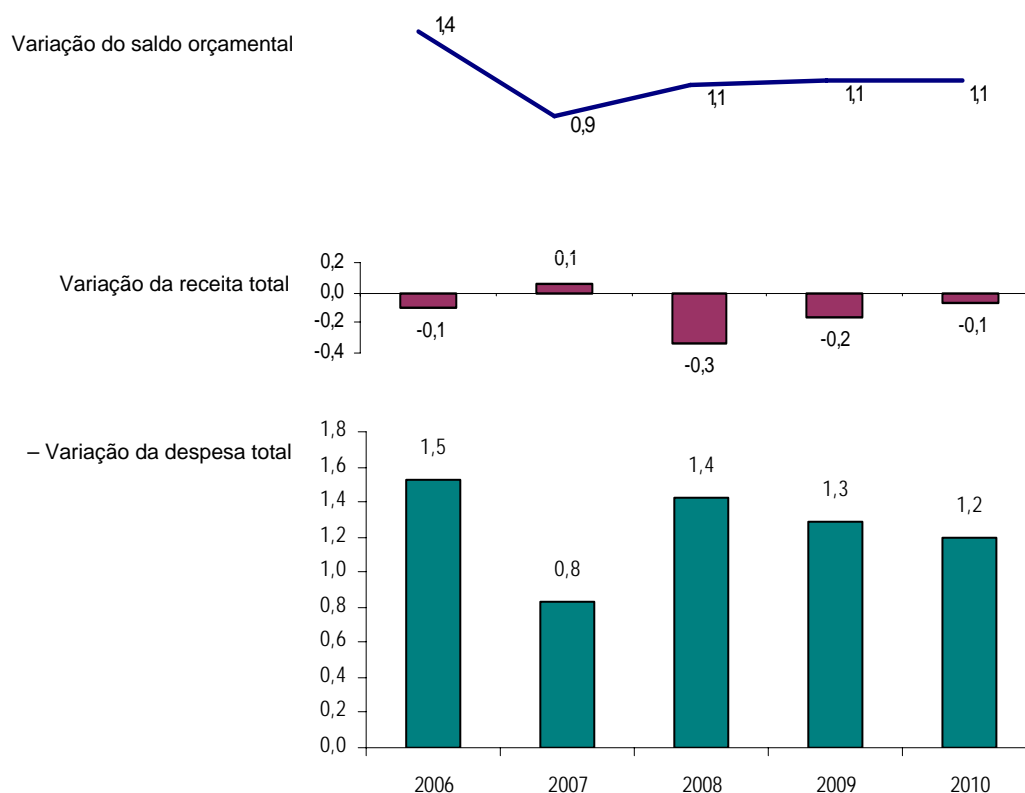
Resta sublinhar que, para além das hipóteses explicitadas, o cenário macroeconómico delineado se baseia, igualmente, sobre pressupostos de contenção de custos e de margens de lucro, essenciais à concretização das trajectórias previstas para a inflação, o desemprego, as exportações e o PIB.

II.3. Projecções Orçamentais

O perfil de consolidação orçamental exigiu um esforço muito significativo em 2006, tendo sido apoiado fundamentalmente na diminuição da despesa primária. Nos anos seguintes, o grau de exigência da consolidação mantém-se concentrado na redução da despesa, com diminuições, em geral, superiores a 1p.p. do PIB. Como se pode constatar no Quadro 2 do Apêndice, todas as rubricas da despesa primária reduzem o seu peso no PIB, reflectindo, principalmente, quer o pleno desenrolar dos resultados do PRACE, quer, no caso das prestações sociais, o gradual reforço da contenção proporcionado pelas reformas dos regimes (geral e da função pública) de Segurança Social.

⁴ A correcção introduzida deixa transparecer de forma mais clara que a repercussão do aumento da taxa normal do IVA ocorrido em 2005 ter-se-á concentrado essencialmente no 1.º semestre de 2006, não havendo razões para, com base na informação actual, esperar que esse efeito se estenda a 2007.

Gráfico II.3.1. Decomposição da Variação do Saldo Global
(em p.p. do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No que respeita à interligação entre a política orçamental e os desenvolvimentos conjunturais da actividade económica, o processo de consolidação terá lugar num contexto em que o crescimento económico acelerará claramente a partir de 2008, com o produto efectivo a crescer acima do potencial (que mesmo assim terá também acréscimos significativos, prevendo-se que atinja 2% ao ano em 2010), permitindo que o hiato do produto se feche em 2010.

É de salientar a ambição de, em 2010, atingir o Objectivo de Médio Prazo (OMP na nomenclatura do Pacto de Estabilidade e Crescimento) para o saldo orçamental estrutural, -0,5% do PIB (Quadro 4 do Apêndice)⁵. Para isso será necessário manter em 2010 o ritmo de poupanças na despesa que as reformas estruturais entretanto implementadas vão potenciando, em vez de, arriscando hipotecar os difíceis ganhos da consolidação das contas públicas, voltar a prosseguir políticas orçamentais expansionistas na fase ascendente do ciclo económico.

O Quadro II.3.1 evidencia o cumprimento das recomendações do Conselho de Setembro de 2005, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, no que se refere à dinâmica de correcção do défice

⁵ De acordo com o Pacto, o OMP tem como objectivos (i) garantir uma margem de segurança no que respeita ao limite para o défice público de 3% do PIB; (ii) garantir melhorias rápidas na sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente manter rácios prudentes de dívida pública; e (iii) permitir espaço de manobra para as necessidades de investimento público. A definição do OMP de -0,5% do PIB foi estabelecida pelo Governo português aquando da actualização de Dezembro de 2005 do PEC, de acordo com estes objectivos.

estrutural. De facto, até 2008 – ano em que Portugal cumpre de novo a regra nominal relativa ao défice estabelecida no Tratado – o saldo estrutural melhorará em mais de 3 p.p. (1,5 p.p. em 2006 e 0,8 p.p. em cada um dos dois anos subsequentes).

Quadro II.3.1. Saldos Orçamentais Estruturais
(% do PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo global estrutural	-3,4	-2,6	-1,8	-1,3	-0,5
Saldo primário estrutural	-0,5	0,4	1,2	1,7	2,3

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Nota: O saldo estrutural é, por definição, ajustado do ciclo económico e exclui eventuais medidas extraordinárias.

Quadro II.3.2. Evolução dos Saldos Orçamentais Estruturais
(Variações em p.p. do PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo global estrutural	1,5	0,8	0,8	0,5	0,7
Saldo primário estrutural	1,7	0,9	0,8	0,5	0,6

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No que se refere à dívida pública (ver Quadro 3 do Apêndice, e Quadro II.3.3), prevê-se que a partir de 2007 passe a apresentar uma trajectória sustentada de descida, atingindo em 2010 o nível de 62,2% do PIB, já muito próximo do valor de referência de 60% do PIB estabelecido no Tratado.

Quadro II.3.3. Evolução da Dívida Pública
(p.p. do PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida pública consolidada (% do PIB)	67,4	68,0	67,3	65,2	62,2
Varição em p.p. do PIB	3,4	0,6	-0,7	-2,1	-3,0
Efeito snow-ball	0,5	0,0	-0,3	-0,7	-0,7
Saldo primário	1,8	0,7	-0,4	-1,5	-2,5
Outros	1,1	-0,1	0,0	0,1	0,2

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

II.4. Análise de Sensibilidade a Diferentes Hipóteses de Cenário Macroeconómico

Esta secção descreve a sensibilidade das principais variáveis macroeconómicas a diferentes perfis de evolução assumidos para as taxas de juro e preço do petróleo.

O preço do petróleo tem evoluído com alguma oscilação, constituindo uma das principais fontes de incerteza da envolvente económica externa. O balanço de riscos quanto à evolução desta variável apresenta-se relativamente equilibrado, sendo plausível admitir variações (positivas e negativas) mais acentuadas que as constantes do cenário base. Assim, consideraram-se cenários alternativos em que o

preço do petróleo varia 20% face ao cenário base, com as consequentes repercussões na procura e na inflação externas: por exemplo, um cenário de petróleo mais caro é, também, um cenário de menor procura externa dirigida à economia portuguesa.

As projecções assim obtidas são sumariadas no Quadro II.4.1. No caso desfavorável (petróleo mais caro e menor procura externa) constata-se uma subida moderada da taxa de inflação, concentrada no primeiro ano (2007), e um efeito negativo, embora mais ténue, sobre a evolução do produto e desemprego. O défice externo aumenta, reflectindo, sobretudo, a degradação dos termos de troca. O menor crescimento reflecte-se, ainda, numa melhoria mais lenta do défice orçamental. Por sua vez, no caso favorável (petróleo mais barato e maior procura externa) observam-se, como seria de esperar, consequências sensivelmente simétricas das anteriores.

Quadro II.4.1. Análise de Sensibilidade ao Preço do Petróleo e à Procura Externa

	2007	2008	2009	2010
Petróleo mais caro [barato] e menor [maior] procura externa				
PIB (taxa de variação real, em %)	1,6 [2,1]	2,2 [2,6]	2,8 [3,1]	2,8 [3,1]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	2,7 [1,8]	2,2 [2,2]	2,1 [2,2]	2,1 [2,2]
Taxa de desemprego (%)	7,5 [7,4]	7,3 [7,0]	6,8 [6,3]	6,5 [6,0]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-8,3 [-6,4]	-8,3 [-5,6]	-8,0 [-5,0]	-7,7 [-4,6]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-3,9 [-3,5]	-2,9 [-2,3]	-1,8 [-1,1]	-0,8 [-0,1]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	68,2 [67,8]	68,4 [66,0]	66,8 [63,5]	64,1 [60,1]
Diferenças face ao cenário base				
PIB (taxa de variação real, em %)	-0,2 [0,2]	-0,2 [0,2]	-0,1 [0,2]	-0,1 [0,1]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	0,5 [-0,5]	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]
Taxa de desemprego (%)	0,1 [-0,1]	0,2 [-0,2]	0,2 [-0,2]	0,3 [-0,3]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-1,0 [1,0]	-1,3 [1,4]	-1,5 [1,5]	-1,5 [1,5]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-0,2 [0,2]	-0,3 [0,3]	-0,4 [0,4]	-0,4 [0,4]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	0,2 [-0,2]	1,2 [-1,2]	1,6 [-1,6]	2,0 [-2,0]

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Nota: Subida (descida) do preço do petróleo em 20% face ao utilizado no cenário base, com repercussões nos preços e rendimento externos.

No caso das taxas de juro, consideraram-se taxas de curto e de longo prazo 1 p.p. superiores às do cenário base em todos os anos (2007 a 2010). Num cenário mais optimista, admitiu-se que não têm lugar novas subidas de taxas na área do euro: assim, as taxas de juro de curto e de longo prazo mantêm ao

longo do horizonte de projecção valores sensivelmente idênticos aos observados recentemente (3,6% e 3,9%, respectivamente). O Quadro II.4.2 resume os principais resultados destes cenários alternativos. No cenário de taxas de juro mais altas, o ritmo de crescimento económico é inferior ao do cenário base e, por conseguinte, a taxa de desemprego é mais elevada. Um crescimento económico mais moderado e um maior encargo com juros da dívida pública retardam o processo de consolidação orçamental, quer em termos de défice, quer em termos de dívida pública. O efeito negativo sobre a Balança Corrente decorre, essencialmente, da deterioração da Balança de Rendimentos, associado a um maior pagamento de juros. No caso de manutenção das taxas de juro, o efeito sobre a consolidação orçamental é, naturalmente, favorável.

Quadro II.4.2. Análise de Sensibilidade à Variação da Taxa de Juro

	2007	2008	2009	2010
Taxas de juro mais altas [baixas]				
PIB (taxa de variação real, em %)	1,5 [1,9]	2,4 [2,4]	2,9 [3,0]	2,9 [3,0]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	2,2 [2,2]	2,1 [2,2]	2,1 [2,1]	2,1 [2,1]
Taxa de desemprego (%)	7,6 [7,5]	7,3 [7,1]	6,7 [6,5]	6,5 [6,2]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-7,9 [-7,3]	-7,5 [-6,8]	-7,1 [-6,4]	-6,7 [-6,1]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-4,1 [-3,7]	-3,0 [-2,5]	-1,9 [-1,4]	-0,9 [-0,3]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	68,4 [67,9]	68,3 [67,1]	66,6 [64,9]	64,1 [61,8]
Diferenças face ao cenário base				
PIB (taxa de variação real, em %)	-0,4 [0,0]	0,0 [0,0]	-0,1 [0,0]	-0,1 [0,0]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]
Taxa de desemprego (%)	0,1 [0,0]	0,1 [0,0]	0,2 [0,0]	0,2 [0,0]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-0,6 [0,1]	-0,6 [0,1]	-0,6 [0,1]	-0,6 [0,1]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-0,4 [0,0]	-0,4 [0,1]	-0,5 [0,1]	-0,5 [0,1]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	0,4 [0,0]	1,0 [-0,1]	1,5 [-0,2]	2,0 [-0,3]

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Notas:

- Taxas de juro mais altas: taxas de juro de curto e longo prazos 1 p.p. acima das utilizadas no cenário base.

- Taxas de juro mais baixas: manutenção das taxas de juro de curto e longo prazos a níveis semelhantes aos observados recentemente (3,6% e 3,9%, respectivamente).

II.5. Comparação com a Actualização de Dezembro de 2005

O Quadro 5 do Apêndice compara a presente actualização do PEC e a anterior no que se refere à evolução do PIB real, saldo global e dívida bruta das Administrações Públicas. O crescimento real do PIB estimado para 2006 foi revisto em alta mantendo-se as previsões de crescimento para os anos seguintes.

As metas para o défice orçamental mantêm-se, no período de 2006 a 2009, enquanto o nível da dívida em percentagem do PIB é revisto ligeiramente em baixa, mantendo-se sensivelmente o mesmo perfil de evolução.

III. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Esta análise baseia-se nas metodologias recomendadas pelo Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento e no Relatório para a Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2007.

As projecções agora apresentadas revêm as que constavam na anterior actualização do PEC (Dezembro 2005), de forma a incorporar o impacto da reforma em curso (ver descrição detalhada no Capítulo I acima), quer no sistema de Segurança Social dos trabalhadores do sector privado, quer na CGA, que se aplica aos funcionários públicos, uma vez que está em curso a progressiva unificação dos dois sistemas.

Para os cálculos de sustentabilidade até ao horizonte 2050, apresentados no Apêndice, Quadros 6a e 6b, foram elaborados dois cenários. O primeiro – cenário CPE – corresponde às hipóteses de base definidas no âmbito do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE), que é um sub-comité do Comité de Política Económica (CPE) que assiste o ECOFIN. E o segundo – cenário nacional – resulta do Relatório para a Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2007. Em ambos os cenários, foram incorporados os valores oficiais do Instituto Nacional de Estatística para o Produto Interno Bruto, até ao ano de 2005.

O cenário CPE assume, em particular, que o PIB real cresce a 1% ao ano a partir de 2030. Já o cenário nacional utiliza um cenário macroeconómico de longo prazo mais optimista, com o PIB a aumentar, em termos reais, 2% ao ano a partir de 2030.

Foram incorporados, em ambos os cenários, os efeitos das seguintes medidas, cuja legislação se encontra aprovada ou em fase de aprovação (ver descrição detalhada no Capítulo I acima):

1. Factor de Sustentabilidade;
2. Regra de Actualização das Pensões;
3. Antecipação da Nova Fórmula de Cálculo das Pensões;
4. Melhoria de Eficiência do Sistema e Combate à Fraude;
5. Diversificação das Fontes de Financiamento.

Quadro II.5.1. Indicadores de Sustentabilidade de Longo Prazo
(% do PIB)

		Horizonte: 2050		
		S1	S2	RPB
PEC Dezembro 2006 (com reforma da Seg. Social)	Cenário CPE	0,6	2,6	4,8
	Cenário nacional	-1,7	-3,6	-1,3
PEC Dezembro 2005 (sem reforma da Seg. Social)	Cenário CPE	3,5	7,2	8,4
	Cenário nacional	1,6	3,2	4,8

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O Quadro II.5.1 apresenta três indicadores, que têm sido utilizados pela Comissão Europeia para avaliar a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

O primeiro indicador (S1) é a melhoria de carácter permanente no saldo primário, em p.p. do PIB, que seria necessária para que a dívida pública não ultrapasse 60% do PIB em 2050. Sob o cenário mais pessimista (CPE), a reforma agora em curso permitirá reduzir significativamente, de 3,5 p.p. para 0,6 p.p. esta exigência; i. e., será ainda assim necessário reduzir em 0,6 p.p. do PIB a despesa primária não sensível ao envelhecimento.

O segundo indicador (S2) é a melhoria do saldo primário, também em p.p. do PIB, para que a restrição orçamental inter-temporal do Estado seja satisfeita. Dito de outra forma, o valor actual dos excedentes do saldo primário deve ser igual ao valor da dívida pública, ambos reportados ao momento presente. É agora necessário um corte permanente de 2,6 p.p. do PIB, sob o cenário do CPE, por contraste com a exigência de 7,2 p.p. no caso de não implementação da reforma.

O RPB (*required primary balance*) é um indicador baseado no S2 e mede a média do saldo primário ciclicamente ajustado durante os primeiros cinco anos da projecção que garante, no mínimo, que a restrição orçamental inter-temporal do Estado seja satisfeita. Sob o cenário CPE, mais exigente, é necessário um excedente primário de 4,8% do PIB.

Os presentes cálculos, que incorporam as reformas em curso nos regimes geral e da função pública de segurança social que o Governo está, com o acordo da maioria dos parceiros sociais, a implementar, sugerem, mesmo sob as hipóteses, mais pessimistas, do CPE, que Portugal possa encarar com risco significativamente menos elevado a sustentabilidade de longo prazo, quer das finanças públicas, quer do próprio sistema de segurança social baseado no princípio da solidariedade.

IV. INSTITUIÇÕES, PROCESSOS E REGRAS ORÇAMENTAIS

O enquadramento institucional da política orçamental é hoje em dia encarado como uma das condicionantes mais significativas do desempenho dessa mesma política. Esse enquadramento consubstancia-se no conjunto de regras – numéricas ou procedimentais – que norteiam as diferentes fases do processo orçamental, bem como na possível existência de organismos independentes face ao poder político que actuem na esfera da política financeira pública. É largamente aceite que regras bem concebidas contribuem para o êxito de processos de consolidação orçamental e para evitar actuações pró-cíclicas em épocas de prosperidade. Na vertente das regras de tipo numérico, uma boa concepção compreende, para além da correcta especificação das variáveis abrangidas e respectivos limites numéricos, mecanismos de acompanhamento e dispositivos sancionatórios transparentes e credíveis, que assegurem um grau elevado de cumprimento efectivo.

IV.1. Processo e Elaboração do Orçamento do Estado

O ciclo de um Orçamento do Estado inicia-se com a preparação e termina com a prestação de contas, com o parecer sobre a Conta emitido pelo Tribunal de Contas e com a sua remessa à Assembleia da República. Desta forma, o ciclo de um Orçamento tem a duração de cerca de três anos.

De acordo com o previsto na Lei de Enquadramento Orçamental⁶, o Governo deve apresentar, até ao dia 15 de Outubro de cada ano o Orçamento do Estado à Assembleia da República. A preparação do Orçamento requer o envolvimento de todos os serviços da Administração Central e da Segurança Social durante o período que antecede a sua apresentação à Assembleia da República, mas os passos iniciais da sua preparação iniciaram-se muito tempo antes.

De facto, em Dezembro do ano anterior à da apresentação do Orçamento, o Governo apresentou à Assembleia da República e à Comissão Europeia, o PEC. No PEC, o Governo estabelece as linhas gerais da política orçamental a vigorar nos anos seguintes e as metas para o saldo orçamental, de acordo com o enquadramento macroeconómico interno e comunitário previsível. Assim, o PEC define uma trajectória para as principais grandezas da política orçamental, como as receitas e as despesas e assim como das medidas de política que as tornam exequíveis.

Posteriormente, o Governo deve, até ao final do mês de Abril do ano seguinte apresentar as Grandes Opções do Plano e o Relatório sobre a Orientação da Política Orçamental, onde são analisados os mais recentes resultados de execução orçamental e detalhadas as opções de política explicitadas no Programa de Estabilidade e Crescimento. Este Relatório sobre a Orientação da Política Orçamental assumirá uma importância acrescida após a implementação da orçamentação por programas⁷, uma vez que constituirá um pré-Orçamento, com natureza plurianual, que permita a transição entre, por um lado,

⁶ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁷ O relatório "Orçamentação por Programas", que estabelece um projecto de implementação faseada até 2010, foi apresentado à Assembleia da República em Junho de 2006 (ver Caixa 1).

os objectivos globais definidos para a Administração Pública e estabelecidos agregadamente para o conjunto da Administração Central e, por outro lado, os objectivos ao nível de cada programa e unidade Ministerial.

CAIXA 1. O PROJECTO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS

O Governo deu início em 2006 a um projecto plurianual de reorganização do processo orçamental, no sentido da orçamentação por programas, com estabelecimento de regras e objectivos orçamentais. Este projecto, já previsto, em termos gerais, na Lei de Enquadramento Orçamental, contém um elevado potencial de melhoria, não só para a eficiência no uso dos recursos públicos, como também para a responsabilização dos decisores políticos perante os cidadãos.

Esta é uma vertente, que o Governo considera muito importante, da melhoria do enquadramento institucional da política orçamental, que tem também merecido crescente atenção a nível internacional, diz respeito à utilização de informação de desempenho na preparação e execução do Orçamento – a denominada orçamentação por programas, ou *performance budgeting*. Alguns países já iniciaram um processo de estruturação do Orçamento em programas orçamentais, de acordo com as missões ou prioridades do Estado, aos quais estão associados objectivos, indicadores e metas, tendo em vista a avaliação das políticas públicas e dos serviços por elas responsáveis.

A orçamentação por programas permite, desta forma, que a afectação da despesa pública se faça com maior eficiência e transparência, quer na vertente inter-temporal (i.e., plurianual), quer entre diferentes missões, programas e medidas. Torna-se possível, desta forma, estabelecer uma articulação coerente entre as políticas públicas que se pretende levar a cabo num determinado horizonte multi-anual e a orientação macroeconómica que se visa imprimir à política orçamental, e, em particular, aos grandes agregados de despesa pública.

O Governo apresentou em Junho de 2006 à Assembleia da República um relatório prevendo a implementação faseada, até 2010, do modelo de estruturação do Orçamento do Estado por programas. O calendário definido toma em conta que as experiências doutros países permitem concluir pela necessidade de um trabalho preparatório de alguns anos em áreas como a sistematização das missões do Estado, o estabelecimento de regras relativas à elaboração, execução e avaliação dos programas, a definição das alterações legislativas necessárias e a concepção de regras numéricas para a despesa pública. Prevê-se que estes trabalhos preparatórios permitam o lançamento de programas-piloto em 2009 e a respectiva implementação definitiva no Orçamento do Estado para 2010.

Em termos processuais, a realização do Orçamento inicia-se, portanto, com um exercício de ordem inversa, começando pelos valores de receita, despesa e saldo estipulado nos objectivos definidos no Programa de Estabilidade e Crescimento para o conjunto das Administrações Públicas. Destes valores determina-se, de acordo com as hipóteses subjacentes à elaboração do Orçamento, os valores para as despesas gerais do Estado.

Uma vez determinado o valor da despesa geral do Estado, esta tem que ser repartida entre as despesas específicas dos diversos Ministérios, as despesas de funcionamento e as despesas a serem realizadas no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

No início do mês de Agosto, são definidas, pelo Conselho de Ministros, as dotações orçamentais dos Ministérios, dando-se início à afectação destas pelos diversos serviços. Nesta altura, é também emitida a Circular, pela Direcção-Geral do Orçamento, com as regras a que devem obedecer os orçamentos

elaborados pelos serviços, nomeadamente definindo regras para as despesas com o pessoal, para a orçamentação de receitas próprias e consignadas, entre outras. Relativamente à orçamentação do PIDDAC as instruções têm vindo a ser definidas pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, competência que no âmbito do PRACE passou para a DGO.

Os serviços devem fazer o carregamento dos seus orçamentos no sistema informático até ao início do mês de Setembro. Após a realização desta tarefa, inicia-se o processo de verificação e compatibilização entre os valores orçamentados. Por último, são compilados os dados de forma a permitir a realização das contas consolidadas, quer na óptica das contas públicas quer na óptica das contas nacionais. Simultaneamente a este processo, elabora-se o Relatório do Orçamento do Estado que contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta e onde se incluem os elementos informativos impostos pela Lei de Enquadramento Orçamental. Antes da entrega da proposta do Orçamento na Assembleia da República, o Governo aprova a versão final.

A Assembleia da República inicia a discussão parlamentar da proposta do Orçamento do Estado com a discussão na generalidade pelo Plenário. Desde Novembro de 2006, a Assembleia da República conta com o apoio da Unidade Técnica de Apoio Orçamental - UTAO, organismo que, sob a sua dependência, procede à análise da proposta e das subsequentes propostas de alteração⁸. Após a aprovação na generalidade, segue-se a discussão e aprovação da proposta do Governo e das propostas de alteração introduzidas pelos deputados. No entanto, as matérias relativas à criação, alteração ou extinção de impostos, assim como, as matérias relativas a empréstimos e a outros meios de financiamento têm que ser obrigatoriamente votadas pelo Plenário. A discussão na Assembleia termina com a votação global final que tem que ser realizada no prazo de 45 dias após a entrega da proposta na Assembleia.

CAIXA 2. CRIAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL – UTAO

Transcrevem-se de seguida excertos da Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, publicada no Diário da República em 7 de Agosto de 2006. De salientar que, após um processo de recrutamento por concurso público dos três quadros técnicos que a passaram a compor, a UTAO iniciou funções em Novembro de 2006.

"A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa, o seguinte:

...

É criada, ... para apoio técnico à comissão especializada que detenha competência em matéria orçamental e financeira e sob sua orientação directa, a Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO).

...

⁸ A UTAO tem ainda outras funções técnicas de âmbito orçamental, como sejam o acompanhamento da execução, o estudo do impacto orçamental de medidas legislativas e a análise das revisões anuais do Programa de Estabilidade e Crescimento (ver Caixa 2).

Compete à UTAO elaborar estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública, no âmbito das seguintes matérias:

- a) Análise técnica da proposta de Lei do Orçamento do Estado e suas alterações;
- b) Avaliação técnica sobre a Conta Geral do Estado;
- c) Acompanhamento técnico da execução orçamental;
- d) Análise técnica às revisões do Programa de Estabilidade e Crescimento;
- e) Estudo técnico sobre o impacto orçamental das iniciativas legislativas admitidas, que o Presidente da Assembleia da República entenda submeter à comissão especializada que detenha a competência em matéria orçamental e financeira..."

As alterações introduzidas na proposta do Orçamento do Estado pela Assembleia da República, são introduzidas no sistema após a aprovação da Lei. Durante o ano de execução, o Governo deve aprovar e publicar, até ao fim do segundo mês de entrada em vigor do Orçamento um decreto-lei onde explicita um conjunto de normas necessárias à sua execução. Também neste decreto-lei são determinadas as exigências de prestação de informação de todos os subsectores das Administrações Públicas. Durante a execução do Orçamento, são introduzidas as alterações orçamentais que são da competência do Governo, como sejam a abertura de créditos especiais ou a transição de saldos, ou outras que a Lei lhe atribua, de acordo com as regras definidas.

A Direcção-Geral do Orçamento publica informação mensal sobre a execução orçamental do Estado e trimestralmente sobre a execução dos Serviços e Fundos Autónomos, para além de ter que elaborar mapas, a publicar trimestralmente no Diário da República, dando conta das alterações introduzidas no Orçamento do Estado. O âmbito e a qualidade da informação divulgada sobre a execução orçamental tem vindo a registar uma evolução fortemente positiva, fruto de uma atenção acrescida a essa vertente e a uma melhor articulação inter-institucional (ver, a este propósito, a Caixa 3).

Após o término do ano, é elaborada a Conta Geral do Estado com a informação relativa à execução orçamental de todos os serviços que pertencem à Administração central e à Segurança Social. A Conta Geral do Estado é apresentada à Assembleia da República até ao dia 30 de Junho do ano seguinte a que se reporta e submetida a parecer do Tribunal de Contas, devendo ser apreciada pelo Parlamento até ao final do ano.

Paralelamente, as autoridades portuguesas reportam, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, ao Eurostat, os saldos e as contas das Administrações Públicas, de acordo com o Sistema Europeu de Contas Regionais e Nacionais (SEC-95), relativas ao próprio ano e aos quatro anos anteriores. A elaboração das contas nacionais das Administrações Públicas relativas aos anos anteriores é da responsabilidade do Instituto Nacional de Estatística, embora, ao abrigo do Acordo de Cooperação Institucional, quer o Departamento de Estatística do Banco de Portugal, quer a Direcção-Geral do Orçamento, participem através da discussão dos procedimentos a adoptar na classificação das operações.

CAIXA 3. PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO RELATIVA À EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

A prestação de contas e de informação regular relativa à execução orçamental das Administrações Públicas é um ponto crucial para a transparência das contas públicas e para o controlo atempado da execução orçamental. Neste sentido, o Governo considera prioritário a melhoria da qualidade e da cobertura da informação que regularmente é tornada pública.

Durante o ano de 2006, a Direcção-Geral do Orçamento introduziu significativas alterações no seu Boletim Mensal, de forma a melhorar a prestação de informação sobre a execução orçamental. Para além de ter sido alterada a estrutura da informação prestada mensalmente relativamente à execução orçamental do Estado e da Segurança Social, passou a publicar-se, trimestralmente, informação relativa ao Serviço Nacional de Saúde, em complemento da informação já anteriormente publicada relativamente aos outros fundos e serviços autónomos. Adicionalmente, o Boletim Mensal passou a incluir informação trimestral relativa à execução orçamental das Administrações Regional e Local, e, em complemento à execução mensal da Segurança Social, introduziu-se a execução mensal da Caixa Geral de Aposentações. Por último, passou a dar-se conta mensalmente dos dados físicos relativos à Caixa Geral de Aposentações.

Assim, em 2006 passou a cobrir-se, trimestralmente, a totalidade do universo das Administrações Públicas, na óptica da contabilidade pública. Durante 2007 e nos anos seguintes, as melhorias a introduzir no reporte de informação serão menos visíveis, uma vez que não se trata de aumentar a sua cobertura, mas antes de melhorar a qualidade da informação apresentada.

Em suplemento à informação publicada mensalmente no Boletim Mensal da Direcção-Geral do Orçamento, durante 2007, as Autoridades Estatísticas nacionais, com a colaboração da Direcção-Geral do Orçamento, deverão passar a publicar as contas nacionais trimestrais das Administrações Públicas, assim como o stock da dívida pública compilada de acordo com os procedimentos das contas nacionais. Este objectivo, que se espera possa ser alcançado em meados de 2007, é um dos resultados do Acordo de Cooperação Institucional assinado entre o Departamento de Estatísticas Macroeconómicas do INE, o Departamento de Estatística do Banco de Portugal e a Direcção-Geral do Orçamento no início do ano de 2006.

IV.2. Regras Orçamentais de Tipo Numérico

No relatório *Public Finances in EMU* de 2006, a Comissão Europeia levou a cabo, em articulação com os Estados membros, um levantamento exaustivo das regras orçamentais de tipo numérico existentes nos diversos países. No caso português foram identificadas duas, ambas incidindo sobre saldos orçamentais: uma relativa às autarquias locais, e outra aos fundos e serviços autónomos. As novas leis financeiras aplicáveis à Administração Regional e Local (ARL), recentemente aprovadas pela Assembleia da República, vieram modificar a natureza da regra aplicável aos municípios (instituindo uma regra de dívida, e não de saldo) e criar uma nova regra de saldo orçamental incidindo sobre as Regiões Autónomas.

Esta secção descreve os traços mais importantes das três regras orçamentais portuguesas de tipo numérico, dedicando particular atenção às novas disposições introduzidas pelas recentemente aprovadas Lei das Finanças Locais (LFL) e Lei de Finanças das Regiões Autónomas (LFRA).

Regra de saldo orçamental para as Regiões Autónomas

A nova LFRA determina a fixação anual pela Lei do Orçamento do Estado, com base em conceitos compatíveis com a contabilidade nacional, de limites máximos ao endividamento das Regiões Autónomas, os quais deverão impedir que o serviço da dívida (juros e amortizações) ultrapasse 25% das receitas correntes do ano anterior (com exclusão das transferências e participações do Estado).

O Orçamento do Estado para 2007 concretizou esses limites através da proibição de aumento do endividamento líquido de cada região, definido como diferença entre a soma dos passivos financeiros (qualquer que seja a sua forma) e a soma dos activos financeiros. Esta concretização, mais estrita do que a decorrente do tecto ao serviço da dívida acima referido e vindo na linha de concretizações semelhantes em orçamentos anteriores, configura uma regra de saldo orçamental – mais especificamente, e em termos de contabilidade nacional, uma regra de orçamento equilibrado.

Apesar de a fixação de limites anuais ao endividamento por remissão para o Orçamento do Estado já se encontrar contemplada na LFRA anterior (Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro), a nova Lei introduz ou reforça elementos conducentes a um cumprimento sistemático daqueles limites. Assim, são aperfeiçoados os mecanismos de acompanhamento e controlo, consagrando na própria LFRA deveres de informação e sanções pelo seu incumprimento até agora apenas inscritas em legislação orçamental de horizonte anual, e co-responsabilizando os serviços regionais de estatística pelo apuramento do saldo e da dívida regionais. São também confirmadas, face à Lei de Enquadramento Orçamental, sanções pré-definidas em caso de violação dos limites de endividamento – consubstanciadas numa redução nas transferências do Estado, no ano subsequente ao incumprimento, de montante igual ao excesso de endividamento verificado.

A disciplina decorrente de regras de saldo orçamental aplicáveis à ARL é em geral favorecida pela transparência que rodeia as receitas daquele subsector, bem como pela plena responsabilização do mesmo relativamente à dívida que emite. Ambas as vertentes se encontram acauteladas na nova LFRA. Para além de aprofundar o princípio de atribuição às regiões das receitas fiscais nelas geradas, a Lei introduz limites ao crescimento das transferências do Estado para as Regiões (conducentes a uma gradual redução do respectivo peso face ao PIB), e prevê uma diminuição dos montantes transferidos a título de Fundo de Coesão à medida que as Regiões converjam para o PIB per capita médio do país. A nova Lei estabelece ainda o princípio geral de que os empréstimos a emitir pelas Regiões não podem beneficiar de garantia pessoal do Estado. Por conseguinte, as taxas de juro a praticar reflectirão de forma mais clara a avaliação de risco levada a cabo pelos mercados financeiros, o que constitui um incentivo adicional à disciplina e solvência das contas públicas regionais.

Regra de dívida para os municípios

A nova LFL estabelece um limite de endividamento aplicável individualmente a cada município. Este limite recai sobre o conceito de endividamento líquido municipal (definido em termos compatíveis com o SEC95 e correspondente à diferença entre a soma dos passivos – qualquer que seja a sua forma – e a soma dos activos), que não poderá exceder, no final de cada ano, 125% das receitas municipais relativas

ao ano anterior⁹. De forma complementar, são ainda definidos limites, também em percentagem das receitas, para os empréstimos a curto prazo e aberturas de crédito, e para os empréstimos a médio e longo prazo. A nova Lei introduz assim, na terminologia das regras orçamentais de tipo numérico, uma regra de dívida.

Desde 2003, que os sucessivos Orçamentos do Estado vinham instituindo um princípio anual de não aumento do endividamento líquido do conjunto dos municípios, classificável como uma regra de saldo orçamental, e que é agora substituído por uma regra de dívida aplicada município a município¹⁰. As razões desta mudança prendem-se com os objectivos de maior responsabilização individualizada das autarquias e de incentivo à programação plurianual de actividades e investimentos. Por exemplo, torna-se mais compensador para um dado município constituir poupanças ao longo de vários anos (i.e., registar saldos positivos), na medida em que as poderá depois utilizar na realização de projectos vultuosos (registando, então, um saldo negativo) sem se sujeitar, como até agora, a um rateio da capacidade de endividamento. Apesar de não ser possível prever de forma exacta, com base na nova regra, o comportamento do saldo orçamental do conjunto das autarquias, é expectável, já no curto prazo, um reforço da disciplina orçamental, uma vez que cerca de um terço dos municípios apresenta actualmente um endividamento superior ao permitido, estando por isso sujeito a objectivos quantificados de redução da dívida (adiante explicitados), ou seja, a registar excedentes orçamentais.

A exemplo da LFRA, também a nova LFL contém numerosas disposições que favorecem o acompanhamento e o cumprimento efectivo da regra orçamental instituída. Para municípios que excedam o limite de endividamento, é instituído um princípio geral de redução em cada ano subsequente de pelo menos 10% do endividamento em excesso. São definidas sanções pré-definidas em caso de ultrapassagem dos limites, consistindo numa redução de igual montante, no ano seguinte, das transferências do subsector Estado para o município em causa. É exigida a prestação atempada e rigorosa de informação financeira por parte das autarquias, inscrevendo na própria LFL deveres de informação e sanções pelo seu incumprimento até agora apenas prescritas em legislação orçamental de horizonte anual. Por último, há a assinalar o reforço da responsabilização e da disciplina orçamentais através das disposições referentes à margem de escolha de uma maior ou menor participação dos municípios no IRS pago pelos respectivos munícipes e através do princípio geral de proibição da assunção de compromissos de municípios e freguesias pelo Estado.

Regra de saldo orçamental para os Fundos e Serviços Autónomos

A Lei de Enquadramento Orçamental de 2001 (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto) definiu, no artigo 22.º, que o orçamento de cada serviço ou fundo autónomo deve apresentar um saldo nulo ou positivo¹¹, instituindo desta forma uma regra de saldo orçamental aplicável aos Fundos e Serviços Autónomos (FSA, um subsector da Administração Central) que não tem registado alterações significativas desde então¹².

⁹ Estas receitas são definidas como as provenientes dos impostos municipais, das participações do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local.

¹⁰ A LFL anterior (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto) estatua limites ao endividamento de forma indirecta, impondo tectos ao serviço da dívida (juros e amortizações). A especificação destes tectos revelou-se insuficientemente disciplinadora, o que motivou o recurso, a partir de 2003, à regra de saldo supracitada.

¹¹ Artigo 25.º da versão mais recente da referida Lei (n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

¹² Alguns dos FSA têm estado isentos do cumprimento desta regra (é o caso da Caixa Geral das Aposentações, que em contas nacionais pertence ao subsector da Segurança Social, e de alguns FSA pertencentes ao SNS).

Apesar de a regra ser definida em termos de contabilidade pública, existe uma aproximação ao conceito de saldo orçamental em contas nacionais, na medida em que não são consideradas as receitas e despesas relativas a activos e passivos financeiros, nem os saldos da gerência anterior.

Na generalidade dos FSA a regra de saldo nulo ou positivo tem-se revelado fomentadora da disciplina orçamental, e o conjunto do subsector tem vindo a registar, em anos recentes, saldos positivos em contas nacionais. Assinale-se, neste âmbito, que a própria utilização de saldos de gerência (i.e., grosso modo, poupanças de anos anteriores) para custear despesas é em geral vedada, exigindo uma autorização expressa do Ministro das Finanças. Também neste subsector o acompanhamento da execução orçamental tem vindo a ser aperfeiçoado – por exemplo, todos os FSA devem apresentar mensalmente informação sobre a respectiva execução orçamental, num prazo de apenas 15 dias subsequentes ao mês em causa.

* * *

Em síntese, tem feito parte da estratégia de consolidação orçamental do Governo português uma atenção redobrada à melhoria do enquadramento institucional da política financeira do Estado. Na vertente das regras orçamentais de tipo numérico, esse esforço tem-se traduzido num progressivo alargamento do universo das finanças públicas abrangido por essas regras e, sobretudo, na introdução de disposições e mecanismos visando garantir um grau elevado de cumprimento efectivo – seja através de um melhor e mais atempado acompanhamento da execução orçamental das entidades envolvidas, seja pela existência de sanções a aplicar automaticamente em situações de incumprimento.

A tónica acima colocada na melhoria da informação e no cumprimento efectivo está em total consonância com as conclusões do Conselho ECOFIN do passado mês de Outubro sobre regras e instituições orçamentais. Idêntica consonância se verifica quanto aos trabalhos preparatórios da orçamentação por programas, propiciadora de um quadro de referência de médio prazo para a despesa pública e de um compromisso político claro e inequívoco de consolidação e reforma das finanças públicas portuguesas.

A p ê n d i c e

Quadros Estatísticos

Quadro 1a. Perspectivas Macroeconómicas

	Código SEC	2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		nível (10 ⁶ euros)	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB (real)¹	B1*g	143.564,9	0,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,0
2. PIB (nominal)	B1*g	147.378,4	3,0	3,7	4,5	5,1	5,6	5,6
Componentes do PIB em termos reais								
3. Consumo privado	P.3	94.156,5	2,0	1,0	1,3	2,0	2,3	2,4
4. Consumo público	P.3	29.896,8	1,8	-0,2	-1,3	-1,5	-1,2	-1,1
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	31.001,0	-2,9	-2,6	1,9	4,0	6,8	7,0
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P.53	479,2	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
7. Exportações de bens e serviços	P.6	41.157,5	0,9	8,6	7,2	6,8	7,0	7,2
8. Importações de bens e serviços	P.7	53.126,1	1,8	2,8	3,7	4,3	5,4	6,1
Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais								
9. Procura interna		-	1,0	0,0	1,0	1,9	2,7	2,9
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P.53	-	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Procura externa líquida	B.11	-	-0,4	1,4	0,8	0,5	0,2	0,1

Quadro 1b. Evolução dos Preços

	Código SEC	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Deflador do PIB		2,7	2,3	2,6	2,6	2,6	2,6
2. Deflador do Consumo Privado		2,5	3,2	2,2	2,2	2,1	2,1
3. Deflador das Exportações (bens e serviços)		2,3	4,5	2,3	2,1	2,1	2,2
4. Deflador das importações (bens e serviços)		3,9	5,6	2,3	1,3	1,0	1,5

Quadro 1c. Evolução do Mercado de Trabalho

	Código SEC	2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego total (milhares de indivíduos)		5.136,0	0,0	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5
2. Emprego total (milhares de indivíduos, com correcção de horas trabalhadas)		4.910,1	0,1	0,9	1,0	1,2	1,5	1,5
3. Taxa de desemprego (%)			7,6	7,6	7,5	7,2	6,6	6,3
4. Produtividade por trabalhador (10³ euros)¹		28,7	0,4	0,5	0,8	1,2	1,5	1,5
5. Produtividade por trabalhador (10³ euros, com correcção de horas trabalhadas)		30,0	0,3	0,5	0,8	1,2	1,5	1,5
6. Remuneração dos empregados (10⁶ euros)	D.1	74.479,0	3,2	4,6	3,5	3,4	3,8	4,0

Quadro 1d. Financiamento da Economia

% do PIB	Código SEC	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	-7,9	-7,5	-7,3	-6,9	-6,3	-6,0
da qual:							
- Saldo da balança de bens e serviços		-8,9	-8,0	-7,0	-6,0	-5,1	-4,6
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		-0,6	-1,3	-2,1	-2,4	-2,5	-2,6
- Saldo da balança de capital		1,6	1,8	1,7	1,5	1,3	1,2
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9/ EDP B.9	-1,8	-2,9	-3,7	-4,3	-4,9	-5,7
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	B.9	-6,0	-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	-0,4

Quadro 2. Perspectivas Orçamentais das Administrações Públicas

	Código SEC	2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector								
1. Administrações públicas	S.13	-8.894,5	-6,0	-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	-0,4
2. Administração central	S.1311	-8.937,6	-6,1	-4,7	-3,9	-2,8	-1,7	-0,5
3. Administração local	S.1313	-436,9	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Fundos de segurança social	S.1314	479,9	0,3	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrações públicas (S13)								
5. Receita total	TR	61.522,9	41,7	41,7	41,7	41,4	41,2	41,1
6. Despesa total	TE	70.417,4	47,8	46,3	45,4	44,0	42,7	41,5
7. Capacidade/necessidade de financiamento	EDP B.9	-8.894,5	-6,0	-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	-0,4
8. Despesas com juros	EDP D.41	4.028,9	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9
9. Saldo primário		-4.865,6	-3,3	-1,7	-0,7	0,4	1,5	2,5
Decomposição da receita								
10. Impostos totais (10=10a+10b+10c)		35.046,7	23,8	24,4	24,7	24,7	24,7	24,6
10a. Impostos indirectos	D.2	22.214,1	15,1	15,5	15,5	15,6	15,7	15,7
10b. Impostos directos	D.5	12.787,5	8,7	8,9	9,2	9,1	9,0	8,9
10c. Impostos de capital	D.91	45,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Contribuições sociais	D.61	18.443,6	12,5	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1
12. Rendimentos de propriedade	D.4	739,0	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3
13. Outros (13=14-(10+11+12))		7.293,6	4,9	4,6	4,4	4,2	4,1	4,1
14=5. Receita total	TR	61.522,9	41,7	41,7	41,7	41,4	41,2	41,1
p.m.: Carga Fiscal (a) (D.2+D.5+D.61+D. 91-D.995)		51.761,8	35,1	35,7	36,2	36,2	36,2	36,1
Decomposição da despesa								
15. Consumo colectivo	P.32	12.274,6	8,3	8,0	7,6	7,3	7,0	6,7
16. Transferências sociais totais	D.62 + D.63	41.160,9	27,9	27,6	27,1	26,4	25,6	24,9
16a. Transferências sociais em espécie	P.31 =D.63	19.148,8	13,0	12,7	12,1	11,6	11,1	10,7
16a1. Prestações sociais em espécie	D.631	5.193,0	3,5	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2
16a2. Transferências de bens e serviços não mercantis individuais	D.632	13.955,8	9,5	9,1	8,7	8,3	7,9	7,5
16b. Prestações sociais que não em espécie	D.62	22.012,1	14,9	15,0	15,0	14,8	14,5	14,2
17.=8. Despesas com juros	EDP D.41	4.028,9	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9
18. Subsídios	D.3	2.353,2	1,6	1,2	1,1	0,9	0,9	0,8
19. Formação bruta de capital fixo	P.51	4.183,1	2,8	2,5	2,3	2,3	2,4	2,6
20. Outros (20=21-(15+16+17+18+19))		6.416,8	4,4	4,1	4,3	4,1	3,9	3,8
21=6. Despesa total	TE	70.417,4	47,8	46,3	45,4	44,0	42,7	41,5
p.m.: Prestações sociais (16b+16a1)	D.62+D.6311+ D.63121+D.63 131	27.205,1	18,5	18,5	18,4	18,1	17,7	17,4

(a) Excluindo as contribuições sociais imputadas (D612).

Quadro 3. Evolução da Dívida das Administrações Públicas

% do PIB		2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. Dívida Bruta		64,0	67,4	68,0	67,3	65,2	62,2
2. Variação do rácio da dívida bruta		5,4	3,3	0,6	-0,7	-2,1	-3,0
Decomposição da variação do rácio da dívida bruta							
3. Saldo primário		3,3	1,7	0,7	-0,4	-1,5	-2,5
4. Despesas com juros		2,6	2,7	2,9	2,9	2,9	2,8
5. Ajustamentos défice-dívida		1,3	1,1	-0,1	0,0	0,1	0,2
da qual:							
- Diferenças entre <i>cash</i> e <i>accruals</i>							
- Aquisição líquida de activos financeiros		0,0	-0,3	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1
da qual:							
- receitas de privatizações		0,4	0,8	0,5	0,4	0,3	0,2
- Efeitos de valorização e outros							
p.m. Taxa de juro implícita na dívida		4,5	4,4	4,5	4,5	4,5	4,5

Quadro 4. Evolução dos Saldos Ajustados do Ciclo

% do PIB	Código SEC	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1. PIB (t.v.r.) (%)		0,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,0
2. Saldo das administrações públicas	EDP B.9	-6,0	-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	-0,4
3. Despesas com juros	EDP D.41	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9
4. Hiato do produto		-2,6	-2,7	-2,4	-1,8	-0,5	0,4
5. Componente orçamental cíclica		-1,2	-1,2	-1,1	-0,8	-0,2	0,2
6. Saldo ajustado do ciclo (2-5)		-4,9	-3,4	-2,6	-1,8	-1,3	-0,5
7. Saldo primário ajustado do ciclo (6+3)		-2,1	-0,5	0,4	1,2	1,7	2,3

Quadro 5. Diferenças face à Actualização de Dezembro de 2005

	Código SEC	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB (t.c.r.) (%)							
Actualização Dezembro 2005		0,5	1,1	1,8	2,4	3,0	
Actualização Dezembro 2006		0,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,0
Diferença		-0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	EDP B.9						
Actualização Dezembro 2005		-6,0	-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	
Actualização Dezembro 2006		-6,0	-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	-0,4
Diferença		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Dívida Bruta das Administrações Públicas (% do PIB)							
Actualização Dezembro 2005		65,5	68,7	69,3	68,4	66,2	
Actualização Dezembro 2006		64,0	67,4	68,0	67,3	65,2	62,2
Diferença		-1,5	-1,3	-1,3	-1,1	-1,0	

Quadro 6a. Sustentabilidade das Finanças Públicas no Longo-Prazo – Cenário CPE (a)

% do PIB	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Despesas Totais	43,1	47,8	41,5	41,8	41,9	47,9
da qual: Despesas relacionadas com a idade	23,0	27,1	27,2	28,4	28,9	33,0
Despesas com Pensões	8,4	11,0	11,3	12,7	13,4	16,5
Pensões de segurança social	5,6	7,1	7,6	8,3	9,2	13,2
Pensões de velhice e reformas antecipadas	3,8	5,2	5,8	6,5	7,4	10,9
Outras pensões (invalidez, sobrevivência)	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	2,3
Pensões 2º pilar (Caixa Geral de Aposentações)	2,8	3,9	3,7	4,4	4,3	3,3
Cuidados de Saúde	5,3	6,3	6,5	6,4	6,3	6,9
Cuidados de longa duração (anteriormente incluídos nos cuidados de saúde)	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9
Despesas de educação	5,1	4,8	4,5	4,4	4,3	4,6
Outras despesas sensíveis ao envelhecimento da população	3,9	4,5	4,5	4,4	4,3	4,2
Despesas com juros	3,1	2,8	3,0	2,6	2,8	6,1
Receitas totais	40,2	41,7	41,2	41,2	41,2	41,2
da qual: Rendimento de propriedade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da qual: Contribuições sobre pensões (ou contribuições sociais, se apropriado)	9,4	10,0	10,3	9,7	9,4	9,4
Activos dos fundos de reserva de pensões, em termos consolidados (activos que não títulos de dívida pública)	0,7	1,9	2,8	3,2	2,5	-16,2
Hipóteses						
Taxa de crescimento da produtividade do trabalho	1,1	0,4	2,1	2,5	1,7	1,7
Crescimento do PIB (real)	3,4	0,4	2,4	2,2	1,0	1,0
Taxa de participação total (idade dos 20 aos 64)	76,6	78,8	80,7	82,3	82,1	82,7
Homens	85,2	85,5	86,5	86,8	85,9	86,3
Mulheres	68,4	72,4	75,1	77,7	78,2	79,1
Taxa de desemprego	4,1	7,4	5,4	5,3	5,3	5,2
Rácio entre a população com mais de 65 anos sobre a população total	16,4	17,0	17,7	20,3	24,3	31,9

(a) CPE – Comité de Política Económica.

Quadro 6b. Sustentabilidade das Finanças Públicas no Longo-Prazo – Cenário Nacional

% do PIB	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Despesas Totais	43,1	47,8	41,5	42,4	42,0	36,8
da qual: Despesas relacionadas com a idade	23,0	27,1	26,9	28,5	28,4	25,4
Despesas com Pensões	8,4	11,0	11,2	12,7	13,0	12,4
Pensões de segurança social	5,6	7,1	7,6	8,3	8,7	9,7
Pensões de velhice e reformas antecipadas	3,8	5,2	5,7	6,5	7,1	8,0
Outras pensões (invalidez, sobrevivência)	1,8	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
Pensões 2º pilar (Caixa Geral de Aposentações)	2,8	3,9	3,6	4,4	4,2	2,6
Cuidados de Saúde	5,3	6,3	6,4	6,4	6,3	5,4
Cuidados de longa duração (anteriormente incluídos nos cuidados de saúde)	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7
Despesas de educação	5,1	4,8	4,4	4,4	4,3	3,6
Outras despesas sensíveis ao envelhecimento da população	3,9	4,5	4,5	4,5	4,3	3,3
Despesas com juros	3,1	2,8	3,0	2,3	2,1	0,1
Receitas totais	40,2	41,7	41,2	41,2	41,2	41,2
da qual: Rendimento de propriedade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
da qual: Contribuições sobre pensões (ou contribuições sociais, se apropriado)	9,4	10,0	10,3	9,6	9,2	8,8
Activos dos fundos de reserva de pensões, em termos consolidados (activos que não títulos de dívida pública)	0,7	1,9	2,8	4,6	5,2	3,0
Hipóteses						
Taxa de crescimento da produtividade do trabalho	1,1	0,4	1,5	2,0	2,2	2,5
Crescimento do PIB (real)	3,4	0,4	3,0	2,0	2,0	2,0
Taxa de participação total (idade dos 20 aos 64)	76,6	78,0	80,2	81,2	81,4	81,3
Homens	85,2	84,6	85,9	85,7	85,1	84,9
Mulheres	68,4	71,6	74,6	77,0	77,5	77,8
Taxa de desemprego	4,1	7,4	6,8	5,5	5,5	5,5
Rácio entre a população com mais de 65 anos sobre a população total	16,4	17,0	17,7	20,3	24,3	31,9

Quadro 7. Hipóteses Subjacentes

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	2,2	3,1	3,7	3,6	3,6	3,6
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	3,4	3,9	4,2	4,4	4,3	4,3
Taxa de câmbio USD/€(média anual)	1,24	1,25	1,27	1,27	1,27	1,27
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	-0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0
Crescimento do PIB mundial, excluindo UE	5,5	5,7	5,2	5,2	4,5	4,5
Crescimento do PIB UE-25	1,7	2,8	2,4	2,4	2,3	2,3
Crescimento da procura externa	6,5	9,7	6,8	6,5	6,0	6,0
Crescimento das importações, excluindo UE	7,9	9,1	8,3	7,9	7,9	7,9
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	54,4	65,6	66,3	68,0	63,0	60,0