



REPÚBLICA PORTUGUESA

Programa de Estabilidade e Crescimento

2007 - 2011

Actualização de Dezembro de 2007

© 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	iii
I. Enquadramento Macroeconómico	1
I.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses.....	1
I.2. Desenvolvimentos Recentes e Previsões de Curto Prazo.....	2
I.3. Cenário de Médio Prazo.....	5
I.4. O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego.....	6
II. Desenvolvimentos e Projecções Orçamentais	11
II.1. Objectivos Orçamentais.....	11
II.2. Principais Medidas de Consolidação Orçamental.....	11
II.3. Execução Orçamental de 2007 e Orçamento para 2008.....	28
II.4. Projecções de Médio Prazo.....	32
II.5. Implicações Orçamentais das Principais Medidas do PNACE.....	34
III. Análise de Sensibilidade e Comparação com a Actualização de Dezembro de 2006	37
IV. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas	43
V. Qualidade das Finanças Públicas	49
V.1. Modernização da Administração Pública.....	49
V.2. Sistema Fiscal.....	49
V.3. Instituições, Processos e Regras Orçamentais.....	51
V.4. Processos de Planeamento, Controlo Orçamental e da Actividade nos Sistemas de Saúde.....	54
V.5. Planeamento e Controlo do Sector Empresarial do Estado.....	55
V.6. Redução dos Prazos de Pagamento das Administrações Públicas.....	57
Apêndice	59

Índice de caixas

Caixa 1. A AGÊNCIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS...	14
CAIXA 2. A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS.....	53

Índice de quadros

Quadro 1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses.....	1	Quadro 20. Indicadores de sustentabilidade – Análise de Sensibilidade	47
Quadro 2. Principais indicadores.....	4	Quadro 21. Projecção Financeira da Segurança Social.....	47
Quadro 3. PRACE – Redução de macroestruturas, microestruturas e cargos dirigentes	12	Quadro 22. Enquadramento institucional da política orçamental – medidas implementadas.....	52
Quadro 4. Entradas e saídas na Administração Pública - aplicação da regra 2:1	15	Quadro 23. Situação patrimonial das empresas públicas não-financeiras	56
Quadro 5. Alteração do posicionamento remuneratório	16	Quadro 24. Resultados das empresas públicas não-financeiras	56
Quadro 6. Mobilidade especial – prazos e remunerações auferidas.....	17	Quadro 25. Transferências para o sector empresarial do Estado	57
Quadro 7. Impacto Orçamental das Medidas de Reforma da Administração Pública	18	Quadro A.1. Perspectivas macroeconómicas	61
Quadro 8. CGA – Nova regra de actualização de pensões	22	Quadro A.2. Evolução dos preços.....	61
Quadro 9. Evolução das principais rubricas de custos nos hospitais empresarializados	26	Quadro A.3. Evolução do mercado de trabalho	61
Quadro 10. Evolução da Situação Financeira do SNS (1995 – 2006).....	26	Quadro A.4. Financiamento da economia	62
Quadro 11. Impacto Orçamental das Medidas de Contenção da Despesa em Saúde.....	27	Quadro A.5. Perspectivas orçamentais das Administrações Públicas	62
Quadro 12. Impacto orçamental das medidas de consolidação do lado da receita fiscal e contributiva	28	Quadro A.6. Evolução da dívida das Administrações Públicas.....	63
Quadro 13. Perspectivas orçamentais	29	Quadro A.7. Evolução dos saldos ajustados do ciclo ...	63
Quadro 14. Contas das Administrações Públicas	30	Quadro A.8. Diferenças face à actualização de Dezembro de 2006.....	63
Quadro 15. Composição do ajustamento estrutural	32	Quadro A.9. Sustentabilidade das Finanças públicas no longo-prazo	64
Quadro 16. Evolução da dívida pública.....	34	Quadro A.10. Hipóteses subjacentes	64
Quadro 17. Implicação orçamental das políticas do PNACE	35		
Quadro 18. Despesa em pensões.....	44		
Quadro 19. Indicadores de sustentabilidade – cenário objectivo de médio prazo.....	46		

Índice de gráficos

Gráfico 1. Produto Interno Bruto.....	2	Gráfico 11. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20%	38
Gráfico 2. Contributos para a variação em volume do PIB.....	2	Gráfico 12. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1p.p.....	39
Gráfico 3. Estrutura das exportações por intensidade tecnológica	3	Gráfico 13. Saldo global	41
Gráfico 4. PIB efectivo e potencial e hiato do produto	5	Gráfico 14. Despesa em pensões - análise de sensibilidade.....	44
Gráfico 5. Evolução da despesa em pensões da CGA.....	23		
Gráfico 6. Efeito Total das Reformas da CGA de 2005 e 2007.....	24		
Gráfico 7. Contributos das medidas para a redução da despesa em pensões	24		
Gráfico 8. Programação da Consolidação Orçamental	33		
Gráfico 9. Impacto do Processo de Consolidação	33		
Gráfico 10. Variação do saldo estrutural	34		

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento actualiza o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) da República Portuguesa para o período 2007-2011, dando, assim, cumprimento às suas obrigações no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Após a apresentação e discussão na Assembleia da República no dia 13 de Dezembro de 2007, o documento é enviado à Comissão Europeia em 14 de Dezembro de 2007, de acordo com o prazo estabelecido para Portugal no Código de Conduta do Pacto.

O processo de consolidação orçamental, que tem vindo a ser prosseguido desde 2005, assenta essencialmente em medidas estruturais de contenção da despesa e redução do seu peso no PIB e na melhoria da eficiência do sistema fiscal, nomeadamente através do combate à fraude e evasão fiscais, como base do aumento sustentado da receita.

A política orçamental tem permitido cumprir os objectivos definidos aquando da actualização de Dezembro de 2005 do PEC, visando-se a correcção do desequilíbrio orçamental. Com efeito, entre 2005 e 2007, o défice estrutural reduziu-se em 3,0 p.p. do PIB (2,3 p.p. em 2006 e 0,7 p.p. em 2007). Em termos nominais, o esforço de consolidação até agora desenvolvido deverá permitir que Portugal não exceda o limite dos 3% para o défice global ainda em 2007, um ano antes do inicialmente previsto.

O Governo português prosseguirá, no horizonte do Programa, o esforço de consolidação orçamental, em particular nas despesas com pessoal e nas prestações sociais, tendo em vista a redução do peso global da despesa pública na economia, através do aprofundamento da reestruturação da administração, recursos humanos e serviços públicos, dos resultados da reforma dos sistemas de segurança social e saúde, bem como de medidas de reforço da eficácia do sistema fiscal. De 2007 a 2011, prevê-se uma melhoria do saldo estrutural em 1,7 p.p. do PIB, atingindo aproximadamente $-\frac{1}{2}\%$ do PIB em 2010, devendo manter-se este valor para o ano seguinte. Esta meta coincide com o que foi definido pelo Governo português, em Dezembro de 2005, como objectivo de médio prazo, cujo cumprimento pressupõe a manutenção do esforço de rigor no processo de consolidação orçamental.

A trajectória do saldo orçamental, em particular do saldo primário, num contexto de aceleração do crescimento económico, deverá permitir uma redução continuada do rácio da dívida pública em relação ao PIB. Estima-se, com efeito, que esse rácio se reduza de 64,4% em 2007 para 56,7% em 2011.

As reformas já implementadas nos sistemas de segurança social, dotando-os de maior capacidade para enfrentar alterações adversas do cenário demográfico, permitem reduzir os riscos de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas associados ao envelhecimento demográfico. Para o mesmo efeito contribui a estratégia de consolidação adoptada, permitindo restaurar a confiança no futuro da economia portuguesa, garantindo a sustentabilidade das políticas sociais e a estabilidade financeira necessária ao reforço das condições de criação de riqueza.

Por outro lado, a política orçamental tem sido progressivamente orientada para o apoio à recuperação e reestruturação em curso da actividade económica e da criação de emprego, fomentando a competitividade da economia portuguesa, bem como para o apoio aos cidadãos e às famílias, procurando reforçar a sua capacidade de participação no esforço colectivo de criação de riqueza, na modernização da sociedade portuguesa e na partilha das melhorias de bem-estar.

A Estratégia de Lisboa renovada constitui, neste contexto, uma referência incontornável no fomento do potencial de crescimento e desenvolvimento do país, prosseguindo políticas vocacionadas para a criação de um quadro macroeconomicamente estável, susceptível de estimular a inovação e a capacidade de adaptação dos agentes económicos, no qual estes possam encontrar as condições necessárias ao empreendedorismo e desenvolvimento da sua actividade. As reformas estruturais na Administração Pública, na Segurança Social, na Saúde, na Educação e Formação, no financiamento local e regional, na simplificação administrativa e tributária, entre outras, têm contribuído decisivamente para o reforço da confiança dos agentes económicos na robustez da economia portuguesa e propiciado um ambiente de negócios mais motivador da iniciativa, da modernização, da qualificação, da inovação e conseqüente reforço da nossa capacidade competitiva. Este contributo, a par do esforço de reconversão e reestruturação levado a cabo pelo sector privado, reflecte-se na recuperação do crescimento económico, que permitirá, a partir de 2008, retomar a rota de convergência relativamente aos países mais desenvolvidos da União Europeia, assim como na criação líquida de emprego.

A importância atribuída pelo Governo Português ao processo de consolidação orçamental tem criado condições para uma melhor percepção por parte dos portugueses da importância da qualidade das finanças públicas. O reforço de uma gestão da receita e da despesa pública, orientada por critérios de eficiência e eficácia, assegura a melhoria na qualidade e acessibilidade da prestação de serviços públicos, sem contrapartida no aumento da carga fiscal e contributiva.

É neste sentido que apontam medidas como a modernização da Administração Pública, o reforço do planeamento e controlo do sector empresarial do Estado, ou a redefinição das instituições, processos e regras orçamentais, incluindo as melhorias recentes na área da saúde, onde a produção de informação de gestão e o planeamento estratégico tem conduzido a melhoria da prestação de serviços de saúde, da transparência e do rigor financeiro.

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

I.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

O enquadramento económico internacional caracterizou-se, na primeira metade de 2007, pela manutenção do crescimento robusto da generalidade das economias, com destaque para o dinamismo das economias emergentes, enquanto as economias desenvolvidas apresentavam uma ligeira tendência de abrandamento.

Na segunda metade de 2007, a turbulência registada nos mercados financeiros internacionais, associada ao processo de reavaliação do risco desencadeado pela crise do mercado norte-americano de empréstimos hipotecários de elevado risco, conduziu a um aumento de incerteza, contribuindo para um enquadramento económico internacional menos favorável. O funcionamento de alguns segmentos dos mercados financeiros globais foi afectado, as condições de acesso ao crédito tornaram-se mais restritivas, e assistiu-se a uma deterioração das expectativas dos agentes económicos.

A generalidade das economias mostrou-se resistente aos impactos iniciais destes desenvolvimentos. Contudo, espera-se que os efeitos de desaceleração sobre a actividade económica possam ser mais fortes em 2008. A economia norte-americana deverá apresentar um crescimento mais moderado, fruto de um comportamento menos positivo do consumo e do investimento. O investimento e as exportações deverão abrandar nas economias europeias que, em consequência, crescerão a um ritmo menor, condicionando o crescimento da procura externa dirigida às exportações portuguesas. Em contrapartida, as economias emergentes manterão um crescimento robusto.

O preço do petróleo deverá manter-se em alta no curto prazo em virtude do forte crescimento da procura nas economias emergentes e das limitações existentes na capacidade de produção. Para as economias da área do euro, os efeitos adversos desta situação deverão, em parte, ser mitigados pela apreciação esperada do euro face ao dólar norte-americano.

O quadro abaixo resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico apresentado na presente actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC). Para 2010 e 2011, foi considerada a hipótese técnica de estabilização da generalidade das variáveis em torno do valor esperado para 2009.

Quadro 1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

	2006	2007(e)	2008(p)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	8.4	6.8	6.2	5.8	5.8	5.8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	65.1	72.5	80.8	77.9	77.9	77.9
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (a)	3.1	4.3	4.2	4.2	4.0	4.0
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (b)	3.9	4.4	4.4	4.4	4.2	4.2
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal (c)	0.2	0.8	0.5	0.0	0.0	0.0
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1.256	1.360	1.420	1.420	1.420	1.420

(e) estimativa; (p) previsão.

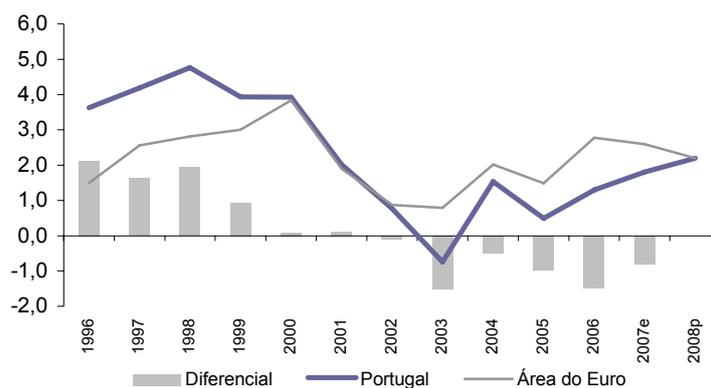
(a) Euribor a 3 meses; (b) Obrigações do Tesouro a 10 anos. (c) Taxa de variação média anual, em % (variação positiva/negativa significa apreciação/depreciação do euro).

Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecast Autumn 2007* e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

I.2. Desenvolvimentos Recentes e Previsões de Curto Prazo

Após o crescimento moderado registado em 2005 (0,5%), o PIB deverá acelerar de 1,3% em 2006 para 1,8% e 2,2%, em 2007 e 2008, respectivamente, prevendo-se, assim, que depois de seis anos de divergência, Portugal registe, no próximo ano, um crescimento económico ligeiramente acima da média da área do euro.

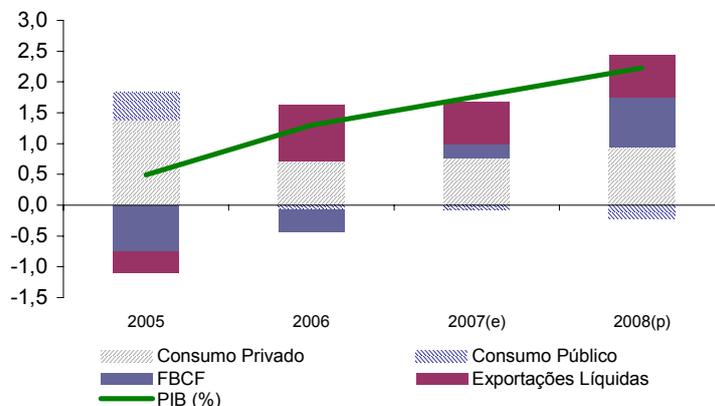
Gráfico 1. Produto Interno Bruto
(taxa de crescimento real, %)



(e) estimativa; (p) previsão.
Fontes: INE e Eurostat.

Em 2007 e 2008, a economia portuguesa deverá caracterizar-se pela recuperação do investimento, com destaque para o investimento empresarial, e pela continuação de um crescimento robusto das exportações. Este padrão de crescimento reflecte, em parte, os efeitos das reformas estruturais que têm contribuído para a criação de um ambiente mais propício ao investimento e à competitividade da economia. Esta aceleração da economia deverá reflectir principalmente uma evolução muito favorável da produtividade. A consolidação orçamental em curso e o dinamismo das exportações perspectivam, para este período, uma melhoria na correcção dos desequilíbrios estruturais da economia portuguesa, nomeadamente do défice orçamental e do défice externo.

Gráfico 2. Contributos para a variação em volume do PIB
(pontos percentuais)



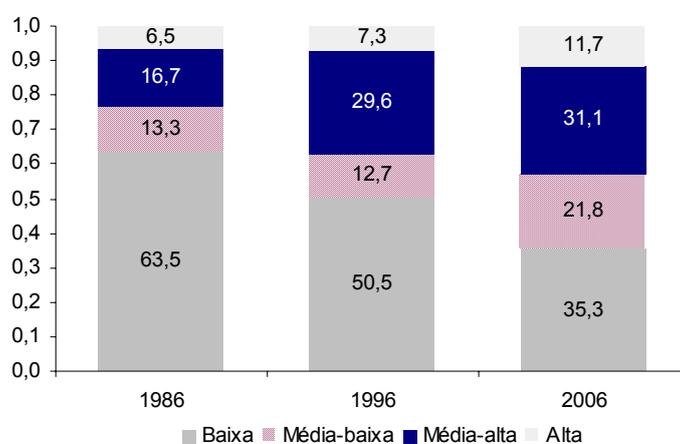
(e) estimativa; (p) previsão.
Fontes: INE e Eurostat.

A procura interna deverá registar uma melhoria significativa, determinada essencialmente pela evolução favorável do investimento. A formação bruta de capital fixo (FBCF) deverá crescer, respectivamente, 1% e 4% em 2007 e 2008 (-1,6% em 2006), associado a um comportamento mais favorável do investimento empresarial, que tem beneficiado do dinamismo das exportações e da melhoria do clima de confiança na indústria. Por tipo de bens, o investimento em bens de equipamento deverá ser o mais dinâmico.

O consumo privado, por sua vez, deverá manter um crescimento moderado, ainda que evidenciando uma ligeira tendência de aceleração, em virtude das perspectivas mais favoráveis em relação à evolução do emprego no próximo ano e da estabilização esperada das taxas de juro, após uma trajectória ascendente em 2006 e 2007. O consumo público, em resultado do processo de consolidação orçamental, deverá continuar a registar uma diminuição em termos reais.

As exportações deverão continuar a ser a componente mais dinâmica da procura global, prevendo-se contudo alguma desaceleração, reflectindo o abrandamento esperado da procura externa relevante. Esta desaceleração deverá ser mais pronunciada no caso dos bens, continuando os serviços a evidenciar um crescimento acima da média total das exportações. Não obstante, deverão continuar a verificar-se ganhos de quotas de mercado, em reflexo da diversificação geográfica dos mercados de exportação e da reorientação no padrão de especialização da estrutura exportadora, com a gradual perda de peso dos sectores de baixa intensidade tecnológica (mais vulneráveis à concorrência internacional, em particular das economias emergentes).

Gráfico 3. Estrutura das exportações por intensidade tecnológica
(peso no total, %)



Fontes: Banco de Portugal e Ministério da Economia e da Inovação.

As importações deverão registar em 2007 um crescimento ligeiramente inferior ao do ano anterior, mas acima do crescimento da procura interna, com a consequente continuação do aumento da taxa de penetração das importações na economia portuguesa. Para 2008 é esperada uma ligeira aceleração das importações, sobretudo devido à componente de bens energéticos e de serviços. O desagravamento do défice comercial deverá prosseguir, o que, associado ao aumento esperado das transferências da União Europeia para Portugal, no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), deverá contribuir para a diminuição das necessidades líquidas de financiamento externo da economia portuguesa em 2007 e 2008 de, respectivamente, 1,8 e 1,1 p.p. do PIB.

Em relação à evolução da inflação, verificou-se ao longo de 2007 uma tendência de redução da variação média do Índice de Preços no Consumidor, devendo fixar-se no final do ano em torno de 2,3%, menos 0,8 p.p. do que em 2006. Este abrandamento reflecte em grande medida a desaceleração do preço dos

bens energéticos, mas também um crescimento mais moderado dos preços de importação dos bens de consumo. Para 2008, prevê-se alguma desaceleração dos preços no consumidor.

Em 2007, a taxa de desemprego deverá manter-se elevada, reflectindo o desfazamento habitual do comportamento desta variável em períodos de recuperação económica. Por outro lado, a manutenção de uma elevada proporção de desemprego de longa duração, num contexto de reestruturação do perfil produtivo, pode traduzir um desajustamento entre a oferta e a procura de trabalho e a baixa dotação em capital humano da economia portuguesa, factores que dificultam uma evolução mais favorável no desemprego. Estas características comprovam a premência das reformas estruturais que promovam a melhoria das qualificações profissionais dos trabalhadores e a sua capacidade de utilização das novas tecnologias de comunicação e informação.

Apesar da aceleração da actividade económica, o crescimento do emprego deverá registar uma desaceleração em 2007, evidenciando uma evolução um pouco atípica, com a elasticidade do emprego face ao crescimento real do PIB mais baixa do que nas fases ascendentes dos ciclos económicos anteriores. Em 2008, a continuação da evolução favorável da actividade económica deverá originar uma melhoria da situação do mercado de trabalho, com um crescimento mais elevado do emprego e uma redução da taxa de desemprego, devendo, contudo, manter-se acima da NAIRU (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*).

A aceleração da actividade económica em 2007 deverá reflectir uma melhoria significativa da produtividade, que deverá aumentar cerca de 1,4%, mais 0,8 p.p. do que em 2006. Em 2008, a aceleração económica deverá estar associada ao aumento do ritmo de crescimento do emprego, enquanto que a produtividade deverá registar um crescimento ligeiramente inferior, situando-se, contudo, acima da média do passado mais recente (cerca de 0,7%, desde o início de 2000). As remunerações por trabalhador deverão continuar a caracterizar-se por uma evolução moderada, reflectindo a situação ainda desfavorável do mercado de trabalho e um enquadramento internacional mais concorrencial.

Quadro 2. Principais indicadores
(taxa de variação, %)

	2006	2007(e)	2008(p)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
Consumo Privado	1,1	1,2	1,4	2,1	2,3	2,4
Consumo Público	-0,3	-0,4	-1,1	-0,6	-0,3	1,1
Investimento (FBCF)	-1,6	1,0	4,0	6,7	7,0	7,2
Exportações de Bens e Serviços	8,9	6,9	6,7	6,0	6,3	6,5
Importações de Bens e Serviços	4,3	3,8	3,9	4,8	5,6	6,6
Evolução dos Preços						
Deflador do PIB	2,9	2,9	2,7	2,6	2,6	2,6
IPC	3,1	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	0,7	0,4	0,9	1,4	1,5	1,5
Taxa de Desemprego (%)	7,7	7,8	7,6	7,2	6,9	6,6
Produtividade aparente do trabalho	0,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5
Saldo das Balanças Corrente e de Capital						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8,8	-7,0	-5,8	-5,6	-4,9	-4,7
-Saldo da balança corrente	-9,9	-8,3	-7,6	-7,0	-6,2	-5,9
da qual Saldo da balança comercial	-10,0	-9,4	-9,4	-8,9	-8,5	-8,4
-Saldo da balança de capital	1,1	1,3	1,8	1,4	1,3	1,2

(e) estimativa; (p) previsão.

Nota: (a) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor.

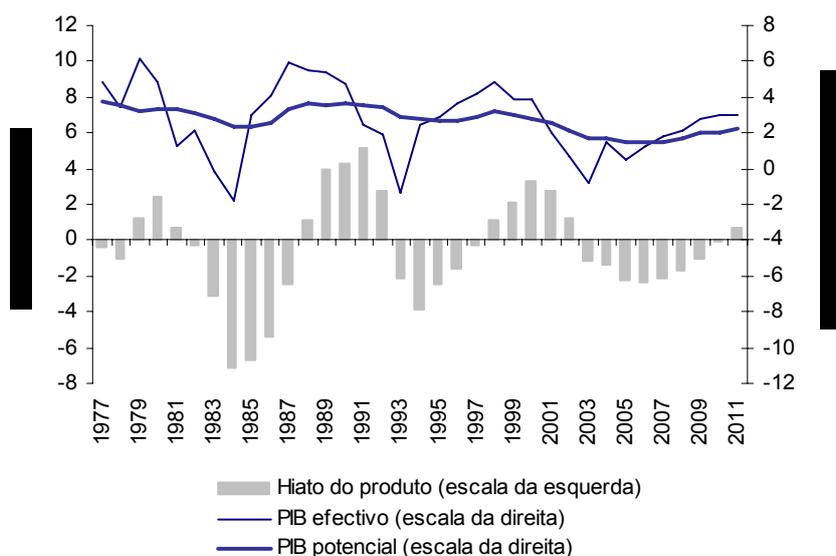
Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

I.3. Cenário de Médio Prazo

Desde o final da década de 90 até 2006, o produto potencial português registou uma tendência de desaceleração, devido, principalmente, à deterioração da produtividade dos factores de produção. Em 2007, observou-se uma inversão dessa tendência que deverá perdurar até ao final do período de projecção, em resultado de um significativo incremento da produtividade e do aumento de capital, que mais que compensam a diminuição do contributo do factor trabalho, num contexto de envelhecimento da população e de tendência decrescente do número de horas trabalhadas por trabalhador. Estes desenvolvimentos deverão reflectir, em parte, os efeitos do conjunto das reformas estruturais implementadas tanto no sector público como privado, com vista a aumentar a eficiência na aplicação dos recursos e a incentivar o investimento produtivo.

No médio prazo, entre 2009 e 2011, projecta-se que a economia portuguesa continue a crescer a um ritmo superior ao do produto potencial, estabilizando em 2010 e 2011 em 3%, aproximadamente a média do crescimento dos últimos 30 anos, pelo que o hiato do produto deverá tornar-se positivo em 2011. Projecta-se também, neste triénio, um diferencial positivo de crescimento face à média europeia.

Gráfico 4. PIB efectivo e potencial e hiato do produto



Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública. PIB potencial estimado com base na metodologia da Comissão Europeia.

Para o cenário de médio prazo, pressupôs-se o prolongamento do padrão de crescimento previsto até 2008. Assim, a economia deverá continuar a beneficiar principalmente da aceleração da procura interna, liderada pelo dinamismo do investimento (FBCF), não obstante esperar-se que o crescimento das exportações se mantenha forte. O contributo da procura externa deverá, contudo, deteriorar-se, em virtude da aceleração das importações.

No que diz respeito à procura interna, prevê-se que, a partir de 2009, o investimento venha a constituir a componente mais dinâmica, contando com a continuação do comportamento favorável do investimento empresarial, mas também com a retoma do investimento público. O consumo privado deverá registar uma aceleração, em consonância com a melhoria esperada das condições do mercado de trabalho, mas

moderada, dadas as restrições associadas aos elevados níveis de endividamento das famílias. Projecta-se que o contributo do crescimento do consumo público para o andamento da procura interna recupere ligeiramente durante o período em análise.

Subjacente à evolução das exportações, estão os pressupostos acerca do prosseguimento da tendência de moderação salarial e do aumento da competitividade da economia portuguesa, fruto do processo de reestruturação do tecido produtivo e da implementação de políticas de reformas estruturais. Desta forma, em linha com o abrandamento dos mercados externos, as exportações deverão desacelerar face a 2008, mas mais moderadamente, em virtude dos ganhos esperados de quotas de mercado. Por sua vez, as importações deverão acelerar, reflectindo o comportamento da procura interna e conduzindo a uma deterioração do contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB. Deste modo, o processo de diminuição do défice da balança comercial deverá abrandar ao longo do período, prevendo-se um défice de 8,4% do PIB em 2011 (-10% do PIB em 2006). As necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior deverão manter uma tendência descendente, reflectindo o aumento da poupança interna, também em resultado do processo de consolidação orçamental.

Num contexto económico mais favorável, as condições do mercado de trabalho deverão melhorar, prevendo-se que a taxa de desemprego diminua para 6,6% em 2011. O emprego deverá acelerar, tendo-se assumido uma repartição igualitária entre os contributos do aumento do emprego e da produtividade para o crescimento do PIB.

Relativamente à evolução dos preços, o cenário de médio prazo prevê uma estabilização da inflação em torno de 2,1%, tendo em consideração a ausência de pressões sobre a capacidade produtiva (o hiato do produto fecha apenas em 2011), assim como os pressupostos sobre a contenção de custos e de margens de lucro e a hipótese técnica de estabilização do preço das matérias-primas.

I.4. O Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego

Completo-se em 2007 o segundo ano de implementação do Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008 (PNACE) apresentado em 2005 no âmbito do processo de concretização das orientações e prioridades da Estratégia de Lisboa Renovada. A sua execução, assente no fomento da articulação de um amplo conjunto de medidas de natureza macroeconómica, microeconómica e emprego, orientadas para a promoção do potencial de crescimento económico e de desenvolvimento sustentável, continua a reflectir o sucesso da estratégia inicialmente delineada para a modernização do país:

- retornar a credibilidade do País através da consolidação das contas públicas e da aplicação de políticas fortes, transparentes e focalizadas;
- restabelecer a confiança do 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 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 domínio macroeconómico, destaca-se em 2007 o início da entrada em vigor das medidas de reforma do regime geral da segurança social e a sua adaptação ao regime de protecção social da função pública. Estas medidas suportam a análise realizada pelo Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica, que concluiu por uma melhoria significativa da sustentabilidade das finanças públicas, na componente da despesa sensível ao envelhecimento da população.

Também em 2007 deu-se continuidade ao reforço da sustentabilidade dos sistemas de saúde, sendo de assinalar as melhorias prosseguidas na vertente da produção de informação de gestão e de controlo interno, o que permitiu melhorar a qualidade do processo orçamental e assegurar um importante contributo, sob a forma de ganhos de eficiência, para a melhoria da situação financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

No âmbito da reforma da Administração Pública, foram já aprovados pela Assembleia da República os diplomas relativos aos regimes de vínculos, carreiras e remunerações, e aos sistemas de avaliação dos serviços, dirigentes e funcionários públicos, assinalando-se, aqui, a forte orientação atribuída à promoção do mérito e do desempenho, da transparência, da flexibilidade e autonomia na gestão dos recursos humanos e da redução da segmentação do mercado de trabalho.

Ainda no campo da modernização da Administração Pública, importa referir os resultados alcançados no âmbito da simplificação da relação dos cidadãos e empresas com a Administração Pública e da melhoria da qualidade dos serviços prestados, fortalecendo o desenvolvimento de um ambiente de negócios favorável ao empreendedorismo, à inovação e ao investimento. Este tipo de medidas apresenta uma importância fundamental para a redução dos custos de contexto suportados pelas pequenas e médias empresas, as quais representam uma parte significativa da estrutura empresarial nacional. Neste âmbito, destaque para o Programa SIMPLEX, lançado pela primeira vez em Março de 2006, que inclui iniciativas como a “Empresa na Hora” e “Marca na Hora”, a declaração de Informação Empresarial Simplificada, a simplificação e a eliminação de actos de registo comercial e dos actos notariais conexos, e a desmaterialização de actos e procedimentos fiscais, através do recurso às novas tecnologias de informação.

De acordo com o relatório *Doing Business 2008* do Banco Mundial, Portugal ocupa a 37.ª posição no *ranking* que avalia o ambiente de negócios, correspondendo a uma subida de 3 posições em relação à edição anterior e de 8 posições face ao lugar ocupado em 2005. Também o reconhecimento do progresso alcançado na área do governo electrónico é consensual. Portugal registou recentemente uma subida assinalável no índice *Global E-Government*, da responsabilidade da Universidade de Brown, o qual procura medir, ao nível dos *sites* governamentais, o grau de disponibilização de conteúdos e serviços *on-line* e qualidade do acesso, tendo subido da 48.ª para a 7.ª posição do *ranking*, ocupando ao nível dos países da União Europeia o 2.º lugar. Os progressos observados são igualmente confirmados por um relatório divulgado recentemente pela Comissão Europeia, de acordo com o qual Portugal registou a maior subida no *Online Public Services Ranking* em termos de melhoria da qualidade de serviços públicos *on-line* entre 2005 e 2007, tendo mesmo sido classificado como *fast mover*, registando a maior subida de todos os países. Neste *ranking*, Portugal posiciona-se na 3.ª posição em termos de disponibilidade *on-line* dos serviços, e na 4.ª posição no que respeita à sua sofisticação. Há a destacar o facto de Portugal ter atingido um nível de 100% de disponibilidade e sofisticação nos serviços dirigidos às empresas, tendo sido classificado como o segundo melhor país da União Europeia neste item.

A articulação com a estratégia de consolidação orçamental constitui um dos traços fundamentais do PNACE. De facto, a prossecução de uma estratégia de consolidação orçamental baseada em medidas de natureza estrutural, orientadas para a garantia da sustentabilidade dos sistemas de segurança social e de

saúde, e modernização da Administração Pública, com vista a garantir um ambiente macroeconómico estável e de finanças públicas consolidadas, propicia a promoção da actividade dos agentes económicos e, por essa via, o crescimento e o emprego, em linha com os objectivos centrais da Estratégia de Lisboa.

No plano microeconómico, Portugal assumiu os desafios decorrentes da crescente integração do comércio mundial, promovendo a implementação de medidas que, no seu conjunto, integram um quadro de intervenção coerente e articulado, que visa a criação de condições de suporte e incentivo à modernização da base competitiva do país, através de uma forte aposta na ciência, na tecnologia e na inovação.

A iniciativa “Ligar Portugal” constitui aqui uma referência. Em 2007, destaca-se o lançamento dos programas “UT Austin – Portugal” (com vista à implementação conjunta de um Co-Laboratório Internacional para Tecnologias Emergentes, incluindo ainda o estabelecimento de uma rede para estimular actividades de comercialização de ciência e tecnologia), “Fraunhofer – Portugal” (através do qual serão desenvolvidas aplicações avançadas de tecnologias de informação e comunicação destinadas a criar ambientes facilitadores da vida de largas camadas da população, e em particular de formas inovadoras de acesso a essas tecnologias) e “Harvard – Portugal” (cujo objectivo principal é estimular a internacionalização e a cooperação entre as faculdades de medicina e os principais laboratórios e centros de investigação nacionais em ciências biomédicas). O Plano Tecnológico da Educação, lançado em Agosto deste ano, representa uma outra vertente do esforço empreendido pelo Governo na formação de competências em tecnologias de informação e comunicação.

As Redes de Conhecimento e Inovação, estabelecidas com base em parcerias e sub-redes especializadas nos diferentes segmentos do processo de geração e valorização económica do conhecimento, constituem reconhecidamente importantes instrumentos facilitadores da actividade económica. A ênfase dada ao desenvolvimento de Redes de Conhecimento e Inovação, visando a excelência com base na colaboração de instituições do sistema científico e tecnológico, do ensino superior e do tecido económico, constitui um instrumento privilegiado para melhorar a adequação entre a oferta e a procura de tecnologias, bem como para facilitar o acesso ao financiamento da inovação. As parcerias estabelecidas no âmbito do “Programa FINICIA”, procurando alargar a base de acesso aos instrumentos de capital para desenvolvimento de negócios emergentes e empresas de pequena dimensão, constituem um exemplo do que já foi feito neste âmbito. Esta iniciativa promove a articulação entre as instituições do sistema científico e tecnológico e os agentes de desenvolvimento local, tendo sido criadas junto de universidades 13 plataformas que, cobrindo todo o território nacional, abrangem mais de 160 entidades públicas e privadas (nomeadamente, banca, sociedades de capital de risco e de garantia mútua, parques de ciência e tecnologia, e câmaras municipais), as quais promovem a agilização dos processos de escrutínio de ideias e de criação de empresas inovadoras.

O reforço das condições de base à inovação e ao empreendedorismo ocorre simultaneamente com a prossecução de medidas de promoção e valorização do capital humano. A “Iniciativa Novas Oportunidades” foi delineada para responder ao défice de qualificação da população portuguesa, pretendendo atingir todos os escalões etários e formas de aprendizagem em meio formal, não formal e informal, e potenciar os níveis de empregabilidade dos indivíduos em todos os momentos da sua vida activa. Neste sentido, esta iniciativa assenta em dois pilares de intervenção, jovens e adultos. No primeiro, a aposta centra-se no combate ao insucesso escolar e saída precoce do sistema educativo, enquanto no segundo se procura qualificar ou requalificar a população activa adulta. São três as metas a atingir até 2010: fazer do 12.º ano o referencial mínimo de formação para todos; colocar 50% dos jovens do ensino secundário em percursos formativos de dupla certificação; e qualificar 1 milhão de activos, dando prioridade aos desempre-

dando prioridade aos desempregados, partindo de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências.

Da acção governativa para a melhoria da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, destaca-se a publicação do Livro Verde sobre as relações laborais, com vista à reforma das relações laborais, e os trabalhos da Comissão do Livro Branco sobre as Relações Laborais (a apresentação do Livro Branco, até ao final de 2007, desencadeará o processo de Revisão do Código do Trabalho).

A estratégia de valorização do ensino básico continua a constituir-se como uma área prioritária para o Governo. Nesse sentido, foi dada continuidade à execução de um conjunto integrado de medidas, já aplicadas no ano anterior, visando quer a melhoria da qualidade das aprendizagens, quer a redução do insucesso escolar. Desse esforço continuado e consistente resultou o aumento de 8.500 alunos matriculados no ensino obrigatório em 2006/2007. Não obstante a consolidação da estratégia definida, foram introduzidas novas medidas, como o “Plano de Acção para a Matemática” e as “Provas de Aferição”, com o objectivo central de melhorar os níveis de sucesso escolar, e foram estendidas medidas já existentes a outros ciclos de ensino, como o programa de “Formação contínua em Matemática”, que foi alargado ao 2.º ciclo.

O PNACE reflecte, igualmente, preocupações de coesão social e territorial e de sustentabilidade ambiental, consubstanciadas, por exemplo, na implementação da “Rede de Serviços Comunitários de Proximidade”, no desenvolvimento do “Sistema Logístico Nacional” e na “Estratégia Nacional para a Energia”, a qual abrange um conjunto alargado de medidas em áreas fundamentais como as das energias renováveis e da eficiência energética.

Há a destacar a forte articulação existente entre as medidas adoptadas nos três domínios de referência (macroeconómico, microeconómico e emprego), o que assegura não só uma maior eficiência na gestão dos recursos existentes, como também um reforço mútuo dos seus efeitos, ampliando a eficácia do PNACE face aos objectivos que se pretende atingir. Ainda no domínio dos recursos, importa salientar o alinhamento das prioridades do PNACE com as do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), partilhando ambos as mesmas prioridades relativas à aposta na formação do capital humano e à criação de condições de base e incentivos à actuação dos agentes económicos, susceptíveis de reforçar a competitividade da economia portuguesa.

As recentes avaliações promovidas pela Comissão Europeia, em Junho deste ano, e pelo Comité de Política Económica, no âmbito do processo de avaliação multilateral dos programas nacionais de reforma, ocorrido em Novembro passado, confirmam que Portugal prossegue a bom ritmo no acolhimento das recomendações específicas subscritas pelo Conselho Europeu de Março de 2007, e na execução de medidas nos domínios da inovação e pequenas e médias empresas (por exemplo, através da adopção de incentivos fiscais de estímulo à investigação e desenvolvimento privados), da *better regulation* (com a implementação de medidas de redução dos custos de contexto) e do mercado de trabalho (destacando-se, por exemplo, as recentes alterações introduzidas no sistema de atribuição do subsídio de desemprego).

II. DESENVOLVIMENTOS E PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

II.1. Objectivos Orçamentais

A condução da política orçamental desde 2005 tem permitido cumprir os objectivos definidos aquando da actualização de Dezembro de 2005 do Programa de Estabilidade e Crescimento, para efeitos de correcção do desequilíbrio orçamental. Entre 2005 e 2007, o défice estrutural reduziu-se em 3,0 p.p. do PIB (2,3 p.p. em 2006 e 0,7 p.p. em 2007). Em termos nominais, o esforço de consolidação até agora desenvolvido deverá permitir que Portugal não exceda o limite dos 3% para o défice global ainda em 2007, um ano antes do inicialmente previsto.

De 2007 a 2011 prevê-se uma subida adicional do saldo estrutural em 1,7 p.p. do PIB, atingindo aproximadamente $-\frac{1}{2}\%$ do PIB em 2010 e mantendo-se este valor para o ano seguinte. Este objectivo coincide com o que foi definido pelo Governo português, em Dezembro de 2005, como objectivo de médio prazo para o saldo estrutural. O cumprimento deste objectivo pressupõe a manutenção do esforço de rigor no processo de consolidação orçamental que tem vindo a ser seguido e que se deverá manter mesmo no contexto de redução do hiato (negativo) do produto, o qual só se deverá tornar positivo em 2011.

A trajectória do saldo orçamental, em particular do saldo primário, num contexto de aceleração do crescimento económico, deverá permitir uma redução continuada do rácio da dívida pública em relação ao PIB. Estima-se que esse rácio se reduza de 64,4% em 2007 para 56,7% em 2011.

II.2. Principais Medidas de Consolidação Orçamental

O processo de consolidação orçamental, que tem vindo a ser prosseguido desde 2005, assenta essencialmente em medidas estruturais de contenção da despesa e redução do seu peso no PIB e na melhoria da eficiência do sistema fiscal, nomeadamente através do combate à fraude e evasão fiscais, como base do aumento sustentado da receita.

O Governo português prosseguirá, no horizonte do PEC, o esforço de consolidação orçamental através do aprofundamento da reestruturação da administração, recursos humanos e serviços públicos, dos resultados da reforma dos sistemas de segurança social e saúde, e de medidas de reforço da eficácia do sistema fiscal.

A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos

A política de reformas da Administração Pública tem vindo a ser implementada em articulação com a estratégia de consolidação orçamental, promovendo a adaptação da Administração Pública portuguesa a um novo paradigma em que, num contexto de forte pressão dos contribuintes para redução da carga fiscal, é valorizado o papel que a qualidade da prestação pública de serviços e da governação das instituições públicas desempenham na promoção da competitividade e na mudança da base concorrencial da economia.

A.1. A redefinição de Funções e Responsabilidades na Administração Pública

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), complementado pela reorganização dos serviços locais da acção desconcentrada do Estado, e o desenvolvimento de serviços partilhados são as áreas-chave na estratégia de reorganização da Administração Pública.

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

O PRACE representou um dos primeiros passos da estratégia de modernização da Administração Pública, procedendo à sua reorganização através da redefinição de estruturas, funções e responsabilidades, em articulação com as reformas em curso no âmbito do emprego público e do processo orçamental. Este processo está praticamente concluído, encontrando-se em fase adiantada de implementação as leis orgânicas de cada um dos serviços e organismos que integram os ministérios, em resultado das quais se procedeu à redução de estruturas e cargos dirigentes (Quadro 3).

Quadro 3. PRACE – Redução de macroestruturas, microestruturas e cargos dirigentes

	Antes PRACE	Após PRACE	Variação		
			absoluta	percentual	
Macroestruturas					
Direcções-Gerais	170	124	-46	-27.1	
Institutos Públicos	93	70	-23	-24.7	
Subtotal	263	194	-69	-26.2	
Outras (a)	255	137	-118	-46.3	
Total	518	331	-187	-36.1	
Microestruturas					
Dir. Serviços e equiparadas	1,581	1,187	-394	-24.9	
Divisões e equiparadas	3,673	2,760	-913	-24.9	
Total	5,254	3,947	-1,307	-24.9	
Dirigentes					
Dirigentes superiores (b)	730	569	-161	-22.1	
Dirigentes intermédios (c)	5,254	3,947	-1,307	-24.9	
Total	5,984	4,516	-1,468	-24.5	

Notas: (a) Inclui Conselhos, Comissões, Serviços Desconcentrados, Estruturas de Missão e outras estruturas; (b) Director-Geral, Inspector-Geral, Secretário-Geral, Presidente, Subdirector-Geral, Subinspector-Geral, Secretário-Geral Adjunto, Vice-Presidente, Vogal e equiparados; (c) Director de Serviços, Chefe de Divisão e Chefes de Equipa Multidisciplinar ou de Projecto e equiparados.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

Também a reorganização dos serviços locais da acção desconcentrada do Estado tem verificado evoluções. A reorganização da rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico, visando melhorar as condições de aprendizagem, conduziu já ao encerramento de 2.507 escolas. No âmbito da reestruturação da rede de cuidados primários e cuidados hospitalares, está em curso a reconfiguração dos actuais centros de saúde, através da criação das unidades de saúde familiares (USF), estruturas mais pequenas e flexíveis, com os objectivos de melhorar a acessibilidade dos cidadãos aos cuidados de proximidade e de diminuir

a pressão sobre a procura de cuidados mais diferenciados, caracterizados por apresentarem custos médios mais elevados¹. Até final de 2008, prevê-se ter a funcionar 150 USF cobrindo cerca de 1.835.000 habitantes. No que respeita à prestação de cuidados hospitalares, a rede de maternidades foi redefinida, estando ainda em curso a reforma da rede de urgências. A reforma da rede consular portuguesa conduziu à reestruturação de 27 postos consulares de carreira e à reafecção de 93 funcionários consulares, promovendo a sua mobilidade e a racionalização da sua distribuição e implementando a requalificação do serviço consular. Destaque ainda para a reestruturação prevista para as Direcções e Serviços de Finanças que, numa primeira fase, prevê a fusão das actuais 21 Direcções de Finanças para apenas 13. Por sua vez, a fusão de Serviços de Finanças será acelerada nos próximos meses, em conjugação com o alargamento da rede de lojas do cidadão, estruturas mais flexíveis e eficientes que asseguram a manutenção da disponibilização de serviços próximos do cidadão.

Os Serviços Partilhados na Administração Pública

No que respeita à estratégia de desenvolvimento de serviços partilhados na Administração Pública, foi criada a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP), que tem como missão apoiar a modernização dos sistemas de gestão de recursos humanos e financeiros na Administração Pública, mediante a prestação de apoio técnico e administrativo naquelas áreas. Procura-se, desta forma, realizar poupanças mediante ganhos de eficiência associados à simplificação dos procedimentos administrativos, em articulação com a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, e através da redução de custos associados a economias de escala e de gama.

O apoio técnico e administrativo em serviços partilhados de gestão de recursos humanos abrange, entre outros, o recrutamento e selecção de pessoal, incluindo a gestão do pessoal em situação de mobilidade especial, a gestão da formação e a gestão de competências. Relativamente à prestação de serviços na área financeira, a actividade da GeRAP incluirá a disseminação do Plano Oficial da Contabilidade Pública, a normalização e optimização de processos, e os relatórios de apoio à gestão.

A GeRAP começará por implementar em 2008 os serviços partilhados no âmbito do Ministério das Finanças e da Administração Pública, prevendo-se a extensão gradual da sua actividade aos restantes serviços da Administração Pública, em 2009.

Na área do aprovisionamento, foi criada em Fevereiro de 2007 a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) e definido o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), com o objectivo de racionalizar os gastos do Estado e melhorar a qualidade da despesa pública, promover a desburocratização e simplificação dos processos públicos de aprovisionamento.

Integram o Sistema Nacional de Compras Públicas a ANCP, as unidades ministeriais de compras (UMC), as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração directa do Estado e institutos públicos) e as entidades compradoras de adesão voluntária de base contratual (entidades da administração autónoma e do sector empresarial público).

O modelo de gestão adoptado assenta na ANCP, entidade gestora central que reveste a natureza de

¹ Um estudo recente sobre o impacto orçamental do lançamento e implementação das USF concluiu que o modelo organizativo agora proposto, construído à semelhança do Regime Remuneratório Experimental (em que os profissionais de saúde são remunerados atendendo à produtividade apresentada, isto é, em função do número de utentes que acompanham e das características que estes apresentam), vai permitir consideráveis reduções de custos na prestação de cuidados de saúde, incorporando já, esta conclusão, o efeito dos incentivos acima referidos.

entidade pública empresarial, funcionando em rede com as restantes entidades do SNCP, tem por incumbência a definição, implementação, gestão e avaliação do SNCP e a gestão do Parque de Viaturas do Estado (PVE), centralizando a aquisição dos veículos e dos respectivos serviços complementares (Caixa 1).

Caixa 1. A AGÊNCIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS

COMPRAS PÚBLICAS (METAS ESTRATÉGICAS DE GERAÇÃO DE POUPANÇAS)

Metas Estratégicas	Objectivos Estratégicos
Gerar poupança global em despesas com materiais, bens e serviços transversais (MBS transversais)	<ul style="list-style-type: none"> • Poupança de 150 milhões de euros (2008–2009)
Maximizar a criação de valor da despesa pública através de maior poder de compra	<ul style="list-style-type: none"> • 50% de despesa com MBS transversais sob contrato • Redução média de 5% no custo unitário de MBS transversais • Definição de metas de redução de consumo a nível ministerial e de organismo
Minimizar custos de transacção (uniformização, normalização, racionalização, automatização)	<ul style="list-style-type: none"> • 20% de redução no custo médio de transacção em MBS transversais (nas áreas intervencionadas) • 25% de áreas intervencionadas
Minimizar o <i>total life cycle cost</i> (TLCC) dos MBS transversais	<ul style="list-style-type: none"> • Definição de metodologias de cálculo do TLCC para as 10 maiores categorias de compra em termos de volume • Redução do custo de inventário, manutenção e operação das 10 maiores categorias de compra em termos de volume

GESTÃO DO PARQUE DE VEÍCULOS DO ESTADO

O actual modelo de gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE) não permitiu alcançar resultados positivos até final de 2006. Vários estudos mostram que a manutenção e a gestão dos cerca de 29.000 veículos do Estado se baseiam em processos a carecerem de reformulação urgente. É neste quadro que se inscreve a reforma em curso, a partir de um novo regime jurídico do PVE e novos processos de trabalho na sua gestão. A poupança previsual com base num novo modelo de gestão do PVE deverá situar-se entre os 10 e 20 milhões de euros em 2008.

A.2. A Reforma na Gestão dos Recursos Humanos

A reforma na gestão dos recursos humanos consiste na adopção de um novo regime de emprego público e de um novo modelo de planeamento dos recursos humanos de acordo com as necessidades efectivas dos serviços, apoiado pelo reforço das condições de mobilidade voluntária dos funcionários dentro da Administração. Ao mesmo tempo, o Governo prossegue as metas de redução das despesas com o pessoal, continuando a apostar no controlo de admissões e de contratação através da concretização da regra de recrutamento de um novo efectivo por cada dois saídos (Quadro 4).

Quadro 4. Entradas e saídas na Administração Pública - aplicação da regra 2:1
(Período de Janeiro de 2006 a Junho de 2007)

Entradas	14.123
Saídas	28.915
Saldo	-14.792

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

Novo Regime de Emprego Público

O novo regime de emprego público baseia-se num novo paradigma do modo como se deve alinhar os interesses (e, logo, o desempenho) de dirigentes e funcionários com a necessidade de melhorar a prestação de serviços públicos com menos recursos. O novo paradigma consiste em complementar o normal cumprimento dos procedimentos administrativos determinados legalmente com a criação de incentivos aos dirigentes e funcionários para que, por sua própria iniciativa e mérito, atinjam a excelência na prestação de serviços públicos aos cidadãos e empresas.

Os novos regimes de vinculação, carreiras e remunerações e o novo sistema de avaliação dos serviços, dirigentes e funcionários públicos constituem os pilares jurídicos do novo regime de emprego público.

No novo regime de vínculos são definidas duas modalidades de vinculação: a nomeação e o contrato de trabalho em funções públicas. Esta última, tornada a modalidade comum, terá um regime aproximado ao do Código do Trabalho. A nomeação é reservada às carreiras em que se assegurem funções de soberania e de autoridade.

O actual sistema de carreiras, comum a ambas as modalidades de vinculação, é também alvo de reforma, com integração das mais de 1400 carreiras e categorias hoje existentes, em três carreiras gerais.

Em matéria de remunerações, estabelece-se uma tabela remuneratória única e introduzem-se alterações ao sistema de suplementos, que passarão a ser referenciados a um posto de trabalho concreto e a tomar, em regra, a forma de montantes fixos. A possibilidade de alteração da posição remuneratória está dependente da obtenção por parte dos trabalhadores de avaliações de desempenho positivas, estando condicionada à existência de disponibilidade orçamental e a opções em matéria de gestão de recursos humanos, concorrendo com o recrutamento de novos funcionários na afectação de disponibilidades financeiras. A alteração de posicionamento remuneratório transforma-se num direito efectivo, i.e. é obrigatória, quando o funcionário adquire um número determinado de créditos no âmbito das classificações anuais. Na prática, associado às quotas para classificação de desempenho fixadas no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), este sistema vem contrariar a dinâmica de progressões nas carreiras verificada nos últimos anos, de cariz tendencialmente automático, e que conduziu a um *drift* salarial insustentável. Assim, a alteração de posição remuneratória de um funcionário que não alcance a menção de desempenho relevante só poderá ocorrer em cada cinco anos, desde que as opções de gestão privilegiem as progressões na carreira, em detrimento da admissão de novos funcionários. No caso da opção de gestão não privilegiar as alterações de posição remuneratória, aquele prazo passará para dez anos, altura em que o funcionário atinge os créditos necessários para a inscrição obrigatória de uma verba destinada a esta finalidade (ver Quadro 5).

Quadro 5. Alteração do posicionamento remuneratório

Avaliação de desempenho (classificação inicial no ano t1)	Alteração de posição remuneratória		
	Pessoal Abrangido (em % da carreira)	Ano de produção de efeitos	
			C/ suficiência de verbas (a)
Desempenho excelente	5	t3	t5
Desempenho relevante	20 (c)	t4	t6
Desempenho adequado	75	t6	t11

Notas:

(a) Caso em que os montantes máximos atribuídos a alterações de posição remuneratória alínea (b) do n.º 1 do artigo 7.º e n.º 3 do mesmo artigo) acomodam a totalidade dos funcionários que preenchem os requisitos gerais, i.e. duas menções máximas, consecutivas (desempenho excelente), ou três menções imediatamente inferiores às máximas (desempenho relevante), consecutivas; ou cinco menções imediatamente inferiores às anteriormente referidas (desempenho adequado), desde que com desempenho positivo, consecutivas.

(b) Caso em que não há recursos suficientes para acomodar todas ou algumas das situações referidas na nota anterior e estão reunidas as condições para a alteração obrigatória de posicionamento remuneratório: acumulação de dez pontos nas avaliações de desempenho, atribuindo-se 3 pontos por cada menção máxima, 2 pontos por cada menção imediatamente inferior à máxima, 1 ponto por cada menção imediatamente inferior à segunda, sendo deduzido 1 ponto por cada menção correspondente ao mais baixo nível de avaliação. Os dois casos referidos configuram hipóteses extremas, a mais e a menos favorável.

(c) Deduzidos os 5% de funcionários que, de entre os relevantes, obtenham a menção de excelente.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Projectos de Lei SIADAP e Regime de vínculos, carreiras e remunerações.

A atribuição de prémios de desempenho segue a lógica e processa-se nos mesmos moldes que a alteração do posicionamento remuneratório, i.e., satisfeito o requisito de elegibilidade fixado para os prémios de desempenho – a obtenção, na última avaliação de desempenho, da menção máxima ou da imediatamente inferior – serão atribuídos prémios num montante equivalente à remuneração base mensal, por ordem sequencial do ordenamento dos trabalhadores segundo a classificação obtida, até ao esgotamento do montante máximo dos encargos fixados para este efeito.

A proposta de lei relativa ao SIADAP foi já aprovada na Assembleia da República (Decreto da Assembleia da República 174/X), prevendo-se a sua entrada em vigor a partir de Janeiro de 2008. O SIADAP visa reforçar na Administração Pública uma cultura de avaliação e responsabilização, apostando num processo de avaliação do desempenho baseado na gestão por objectivos, e permitindo alinhar o desempenho do serviço com o desempenho dos que nele trabalham, dirigentes e funcionários, que deverão focar a atenção nos objectivos a atingir e nos prazos de concretização definidos, adequando o seu desempenho à evolução dos resultados. Para tal, o actual sistema de avaliação da Administração Pública, que apenas avalia os funcionários e dirigentes intermédios, será complementado pela criação dos subsistemas de avaliação dos serviços e de todos os dirigentes.

Por imperativos de equilíbrio do sistema, o SIADAP fixa um sistema para a diferenciação de desempenhos, atribuindo percentagens máximas (quotas) baseadas na evidência estatística. Por outro lado, tal solução parece ser ainda indispensável face à cultura prevalecente em certos sectores da Administração Pública e atendendo aos efeitos orçamentais que resultam da avaliação de desempenho.

Planeamento e Mobilidade dos Recursos Humanos

A reforma da gestão dos recursos humanos na Administração Pública passa também pela implementação de melhorias no planeamento desses recursos, área fundamental para a racionalização da sua utilização. Desta forma, os serviços com excesso de recursos humanos deverão transferi-los para áreas

áreas mais estratégicas e deficitárias. Daí que a mobilidade dos recursos humanos constitua um mecanismo essencial para complementar e assegurar eficácia ao planeamento de recursos humanos.

O novo regime de carreiras reforça os mecanismos de mobilidade geral na Administração Pública quando esteja em causa a melhoria da economia, eficácia e eficiência do serviço público, favorecendo a mobilidade interna a órgãos e serviços, a mobilidade dentro de uma mesma área geográfica e a mobilidade dentro da mesma carreira.

Por outro lado, e conforme previsto, a aplicação da legislação sobre reorganização de serviços públicos e dos mecanismos de mobilidade especial teve o seu início em 2007. Tendo em conta as suas novas atribuições e os recursos disponíveis, alguns dos serviços da Administração, que evidenciavam um quadro de pessoal excessivo, transferiram já funcionários para a situação de mobilidade especial, com base nos critérios legalmente definidos, nomeadamente a avaliação de desempenho. A 30 de Setembro, existiam 1.232 funcionários em situação de mobilidade especial e, com base na análise de 95 processos de racionalização de efectivos, prevê-se que mais 2.468 funcionários possam a curto prazo ser colocados nesta situação.

No quadro seguinte sintetizam-se os períodos e percentagens de remuneração aplicáveis aos funcionários em mobilidade especial.

Quadro 6. Mobilidade especial – prazos e remunerações auferidas

Períodos	Nas 3 fases da mobilidade	Em licença de longa duração		
	% Remuneração base	Remuneração de base (a)	% Remuneração base	Remuneração auferida
Meses 1 e 2 ano T1	100,0%	Não aplicável		
Meses 3 a 12 ano T1	83,3%	85,7%	70%	50,0%
Anos T2 a T5	66,7%	85,7%	70%	40,0%
Anos T6 a T10	66,7%	85,7%	60%	34,3%
Anos T11 e seguintes	66,7%	85,7%	50%	28,9%

Nota: (a) Remuneração mensal auferida antes da colocação em mobilidade ajustada ao pagamento de 12 abonos mensais.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A.3 Reforma da Gestão do Património Imobiliário do Estado

A preocupação ao nível da transparência, boa administração e controlo encontra-se presente na reforma da gestão do património imobiliário do Estado (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto). Nessa medida, foi estabelecido um programa de inventariação calendarizada dos trabalhos necessários à elaboração e actualização do inventário dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e dos Municípios, e dos imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos, e criados procedimentos de coordenação na administração dos bens imóveis através de um programa de gestão do património imobiliário, tendo sido reforçados os deveres de informação em matéria de gestão patrimonial. Neste domínio, é de destacar a consideração do princípio de que o espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser sujeito a contrapartida, a qual pode assumir a forma de uma compensação a pagar pela entidade utilizadora.

A.4 Impacto Orçamental das Medidas de Reforma da Administração Pública

O Quadro 7 identifica os impactos nas contas públicas decorrentes da implementação das medidas de reforma da Administração Pública, nomeadamente a diminuição nas despesas com pessoal e nas despesas de funcionamento.

Quadro 7. Impacto Orçamental das Medidas de Reforma da Administração Pública

	Peso no PIB em 2005 ^(a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesas com pessoal e despesas de funcionamento	18,5	1,0	2,1	2,5	3,1	3,6	3,8
Despesas com Pessoal	14,5	0,8	1,7	2,2	2,8	3,2	3,5
Controlo de Admissões e de Contratação		0,3	0,7	1,0	1,3	1,6	1,9
Contenção do Drift Salarial		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Contenção Salarial		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Outras poupanças (b)		0,2	0,7	1,0	1,2	1,3	1,4
Despesas de Funcionamento	4,1	0,1	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3
PRACE		0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Serviços Partilhados		0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Outras Medidas (c)		0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medida. O cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção ao longo do período (2006-2011) do peso da rubrica orçamental no PIB verificado em 2005.

Legenda: (a) Peso de cada rubrica no PIB em 2005. (b) Inclui as poupanças decorrentes da passagem de funcionários para a situação de mobilidade especial, da redução de horas extraordinárias, da revisão de suplementos remuneratórios, da convergência dos subsistemas de saúde e o efeito da transformação de alguns hospitais em entidades públicas empresariais ocorrida em 2005 e 2007 (cerca de 0,2% do PIB em cada ano). (c) Inclui, para além de medidas discricionárias de contenção de custos na aquisição de bens e serviços correntes, a reorganização de serviços locais da acção desconcentrada do Estado e o *overhead* associado à redução do número de funcionários públicos em funções efectivas (que resulta do controlo de admissões e de contratação e da passagem de trabalhadores para a situação de mobilidade especial).

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O principal contributo da reforma da Administração Pública para a consolidação orçamental resulta do controlo de admissões e de contratação de pessoal. De facto, caso o Governo não tivesse instituído em 2005 a regra de recrutamento de um novo efectivo por cada dois saídos nem a restrição à celebração de contratos de tarefa e avença, seria expectável que, por exemplo, em 2011, as despesas com pessoal fossem superiores em cerca de 1,9 p.p. do PIB ao perspectivado para esse ano neste Programa, ou seja, uma poupança superior a 3.000 milhões de euros².

Também a contenção do *drift* salarial contribui positivamente para a consolidação orçamental, não só pelo efeito da não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão automática nas carreiras e do congelamento do montante dos suplementos remuneratórios implementados em 2005, mas também pela perspectiva de entrada em vigor em 2008 do novo regime de carreiras e remunerações.

No que respeita à contenção salarial, após uma actualização salarial em 2006 e 2007 abaixo da taxa de inflação, espera-se que, a partir de 2008, a evolução dos salários se efectue de acordo com as novas regras associadas ao modelo de gestão por objectivos.

² O pressuposto de manutenção do peso no PIB, em cenário de ausência de medidas, pode ser considerado prudente ao nível das despesas com pessoal, sobretudo se atendermos à evolução desta rubrica até 2005. Assim, até seria razoável admitir que, na ausência de medidas de correcção, o seu peso no PIB tenderia a aumentar, o que resultaria numa estimativa de poupança superior.

Quanto à contenção nas despesas de funcionamento, estima-se que, por exemplo, se o PRACE não tivesse sido implementado, a despesa de funcionamento em 2010 seria 0,2% do PIB superior ao perspectivado para esse ano neste Programa.

B. Reforma dos Sistemas de Segurança Social e de Saúde

B.1. Reforma do Regime Geral da Segurança Social

O acordo assinado entre o Governo e os Parceiros Sociais em Outubro de 2006 para a reforma da Segurança Social foi consubstanciado na nova Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro) e em legislação específica relativa a este subsistema³, produzindo efeitos desde o início de 2007. Medidas como a antecipação da nova regra de cálculo do valor das novas pensões, a penalização financeira adicional no caso de reforma antecipada e a nova regra de actualização de pensões estão desde então em vigor. Por sua vez, será aplicada a partir de 1 de Janeiro de 2008 a introdução do factor de sustentabilidade às novas pensões.

Para 2008, procurar-se-á concretizar a criação do Novo Regime Público de Capitalização, de um Novo Código Contributivo, assim como manter o esforço desenvolvido desde 2005 no âmbito do Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributivas e Prestacionais.

Criação do Regime Público de Capitalização

Materializando o disposto no Artigo 82º da Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Segurança Social), e no Acordo para a Reforma da Segurança Social, será criado durante o ano de 2008 o Regime Público de Capitalização (RPC).

Este regime, de adesão individual e voluntária, constituir-se-á como um novo meio, à disposição dos beneficiários da Segurança Social, de reforço do valor dos seus rendimentos de pensão, compensando assim o efeito decorrente do factor de sustentabilidade.

Assim, e ao longo das suas carreiras, os beneficiários poderão canalizar mensalmente uma contribuição adicional para o RPC, correspondente a uma percentagem da base de incidência contributiva, a qual será creditada na forma de unidades de participação numa conta individual.

Essas contribuições capitalizarão em função da rendibilidade assegurada pela carteira global de activos do fundo, assegurando-se um perfil de investimentos idênticos ao do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Deste modo garantem-se, para além de um perfil de investimento prudente, pela dimensão dos activos geridos pelo Instituto de Gestão dos Fundos de Capitalização da Segurança Social, e pela própria natureza do organismo, custos de transacção e gestão baixos.

Aquando da passagem à situação de pensionista, as unidades de participação inscritas na conta individual desse beneficiário são convertidas numa renda mensal vitalícia, complementando assim o valor da pensão deste. Prevê-se ainda a possibilidade de resgate do capital à data da reforma, assim como a transferência deste para a conta individual do cônjuge ou filhos do beneficiário.

Ao apostar num Regime Público desta natureza, procura-se alargar à generalidade dos beneficiários um instrumento de poupança, e de complemento da respectiva pensão, de fácil acesso, dada a natureza

³ Destaque-se o Decreto-Lei nº 187/2007 de 18 de Maio.

intuitiva das suas regras, assim como da rede nacional de serviços de atendimento da Segurança Social que se constituirá como o balcão deste regime em todo o país.

Completa-se assim a coerência de políticas, nas quais se inscrevem, para além do RPC, todas as regras de reforço dos incentivos ao prolongamento da vida activa, especificamente definidas com o propósito de salvaguardar os impactos sobre a Segurança Social decorrentes do aumento na esperança média de vida.

Novo Código Contributivo

O novo Código Contributivo efectuará a compilação, sistematização e simplificação da relação jurídico-contributiva entre o trabalhador e a Segurança Social. Passará a consagrar-se num único diploma a relação de inscrição, vinculação, contributividade e incumprimento perante o sistema de Segurança Social.

O novo Código promoverá o alargamento da base de incidência contributiva tendo em vista a convergência com a base fiscal, a racionalização das taxas contributivas e a actualização da desagregação das taxas contributivas.

Ainda neste âmbito, proceder-se-á 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 Contributivas e Prestacionais

Reforço dos mecanismos de combate à fraude e evasão:

- 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;
- reforço dos procedimentos de cruzamento de dados com a administração fiscal;
- revisão do regime de contra-ordenações da Segurança Social.

B.2. Reforma no Sistema da Caixa Geral de Aposentações

Em 2007, foi também definido o regime de aplicação das principais medidas de reforma do subsistema da Segurança Social à Caixa Geral de Aposentações (Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto), sendo este subsistema abrangido pela nova legislação a partir de 2008. Recorde-se que, desde o final de 2005, se estabeleceu a convergência do subsistema da Caixa Geral de Aposentações (CGA) para o do regime geral da Segurança Social (Lei n.º 60/2005, de 29 de Dezembro). Assim, não só se procedeu ao encerramento da CGA às inscrições dos novos funcionários públicos desde 1 de Janeiro de 2006, os quais passaram a ser inscritos no subsistema da Segurança Social, como se definiram então mecanismos de convergência das condições de aposentação e de cálculo das pensões.

Neste contexto, as medidas recentes da reforma da Segurança Social abrangerão igualmente o subsistema da CGA, se bem que com algum desfasamento temporal na sua implementação. As principais medidas de reforma consideradas são as seguintes:

Nova fórmula de cálculo da pensão para os subscritores inscritos até 31 de Agosto de 1993

A nova fórmula tem em conta a remuneração auferida ao longo da carreira contributiva e consiste numa média ponderada em que os ponderadores correspondem ao tempo de serviço decorrido até ao final de 2005 e a partir de 2006.

$$Pensão = \frac{P_1 \times C_1 + P_2 \times C_2}{C}$$

onde,

P_1 corresponde ao valor da pensão calculada nos termos do Estatuto da Aposentação (em função da remuneração do último cargo);

P_2 corresponde ao valor da pensão apurada tendo em conta as remunerações recebidas desde 1 de Janeiro de 2006, sendo a taxa anual de formação da pensão variável entre 2 e 2,3% da remuneração de referência (decrecente com o valor da remuneração);

C_1 e C_2 são o tempo de serviço até 31 de Dezembro de 2005 e a partir de 1 de Janeiro de 2006, respectivamente;

C é o tempo de serviço completo.

Para os subscritores inscritos na CGA entre 1 de Setembro de 1993 e 31 de Dezembro de 2005, a fórmula de cálculo das novas pensões é idêntica à dos contribuintes da Segurança Social, a qual foi já revista desde o início de 2007.

Introdução do “Factor de Sustentabilidade”

O valor da pensão de aposentação a aplicar às novas pensões a partir de 2008 resulta da multiplicação do montante apurado no ponto anterior pelo designado Factor de Sustentabilidade, o qual indexa o valor da pensão à evolução da esperança média de vida aos 65 anos.

$$Pensão \times \frac{EMV_{2006}}{EMV_{t-1}}$$

onde,

EMV corresponde à esperança média de vida aos 65 anos publicada anualmente pelo INE;

t é o ano de início da aposentação.

Os subscritores podem optar por aceitar esta penalização financeira ou prolongar a sua vida activa de modo a compensar (total ou parcialmente) a redução no montante da pensão que resulta da aplicação deste factor.

Nova regra de actualização das pensões

De acordo com a nova regra, as pensões de aposentação, reforma e invalidez são actualizadas anualmente em função da evolução do índice de preços no consumidor no último ano. Esta indexação é feita tendo em conta o crescimento real do PIB verificado (média anual dos dois últimos anos) e o valor da pensão, da seguinte forma:

Quadro 8. CGA – Nova regra de actualização de pensões

	Taxa de variação real do PIB inferior a 2%	Taxa de variação real do PIB entre 2% e 3%	Taxa de variação real do PIB igual ou superior a 3%
Pensões inferiores a 1.5 IAS (a)	Taxa de variação do IPC	Taxa de variação do IPC + 20% taxa variação real PIB (mínimo: taxa de variação do IPC + 0.5 pontos percentuais)	Taxa de variação do IPC + 20% da taxa variação do PIB
Pensões de 1.5 a 6 IAS	Taxa de variação do IPC – 0.5 pontos percentuais	Taxa de variação do IPC	Taxa de variação do IPC + 12.5% da taxa variação do PIB
Pensões de 6 a 12 IAS	Taxa de variação do IPC – 0.75 pontos percentuais	Taxa de variação do IPC – 0.25 pontos percentuais	Taxa de variação do IPC

Nota: (a) Corresponde ao "Indexante de Apoios Sociais", estipulado para 2007 a partir do salário mínimo nacional de 2006, actualizado pela inflação no consumidor desse ano (Lei n.º 53-B/2006). De acordo com esta Lei, a regra de actualização futura do IAS é idêntica à das pensões do escalão inferior.

Esta regra entrará em vigor de forma faseada, sendo que em 2008 só se aplica às pensões do escalão inferior e a taxa de crescimento real do PIB a considerar é apenas a do ano anterior; a partir de 2009, aplica-se também às pensões do escalão intermédio e, a partir de 2011, aplicar-se-á à totalidade das pensões.

Penalização adicional por reforma antecipada

O valor da pensão de aposentação antecipada será reduzido em 0,5% por cada mês de antecipação desde o início da aposentação até o aposentado perfazer 65 anos, ao invés da penalização actual de 4,5% por cada ano de antecipação. Esta nova regra apenas entrará em vigor a partir de 2015.

Atribuição de bonificações nos casos de prolongamento da vida activa

A taxa de bonificação mensal varia entre 0,33 e 1% consoante o tempo de serviço (não inferior a 15 anos), por cada mês decorrido entre o momento em que se verificam as condições de acesso à aposentação e a data de aposentação efectiva, com o limite de 70 anos do subscritor.

Condições de reforma por incapacidade permanente e absoluta mais favoráveis do que as dos restantes casos de invalidez

No caso de incapacidade absoluta geral o período mínimo de contribuições é de 3 anos, ao invés dos 5 anos necessários nos restantes casos de invalidez.

Convergência do prazo de garantia com o do Regime Geral da Segurança Social

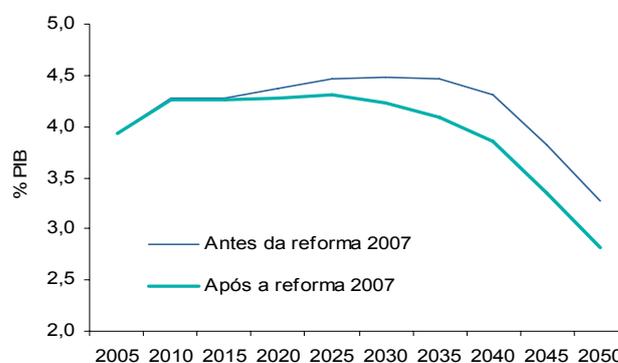
No final de Outubro de 2007, o Conselho de Ministros aprovou uma proposta de lei que introduz novas medidas no sentido de assegurar a convergência entre o regime da Caixa Geral de Aposentações e o regime geral da segurança social. Em particular, foi definido o prazo de garantia de 15 anos de contribuições para obtenção do direito a uma pensão, com excepção dos casos de limite de idade e invalidez.

Efeito das Principais Medidas de Reforma na CGA

Considerando as principais medidas de reforma (as primeiras quatro acima elencadas), foi simulado o seu efeito na trajectória a longo prazo da despesa em pensões. Desta forma é possível avaliar o seu contributo para a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

Dado que as medidas em causa incidem sobretudo sobre as novas pensões, o seu efeito na despesa em pensões da CGA só deverá ser mais notório no longo prazo. Assim, simularam-se os efeitos desta reforma no horizonte até 2050. Tendo em conta o encerramento da CGA a novas inscrições desde 2006, a despesa com pensões deste subsistema diminui de forma significativa a partir do início da década de 2040 (Gráfico 5).

Gráfico 5. Evolução da despesa em pensões da CGA



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

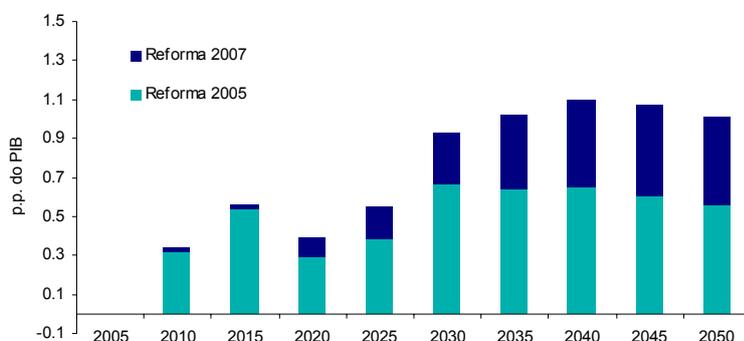
No exercício de simulação que considera a adaptação das medidas de reforma da segurança social ao subsistema de protecção social dos funcionários públicos, admitiu-se que os subscritores da CGA não alteram as suas decisões de passagem à aposentação na sequência desta reforma recente. Desta forma, os efeitos obtidos são apenas relativos à evolução da despesa em pensões, não se considerando qualquer impacto na trajectória da receita sob a forma de contribuições. Em consequência, o efeito estimado deverá ser interpretado como um limiar inferior para o efeito total destas medidas na situação financeira da CGA, uma vez que decisões que impliquem o prolongamento da vida activa se deverão reflectir em receitas adicionais para o subsistema, superiores aos aumentos marginais na despesa em pensões que daí advêm.

Se a estes efeitos das recentes medidas de reforma no âmbito da CGA for adicionado o impacto estimado da reforma implementada em 2005, então obter-se-á a magnitude do efeito total (medido em p.p. do PIB) do processo de reforma deste subsistema na evolução da despesa em pensões, o qual se apresenta bastante significativo (ver Gráfico 6)⁴. Recorde-se que as medidas tomadas em 2005 iam já no sentido da convergência entre este subsistema e o do regime geral da Segurança Social, nomeadamente através do

⁴ O efeito destas medidas consta da actualização de Dezembro de 2005 do Programa de Estabilidade e Crescimento.

através do aumento progressivo da idade legal de reforma e do tempo de serviço necessário para passagem à aposentação.

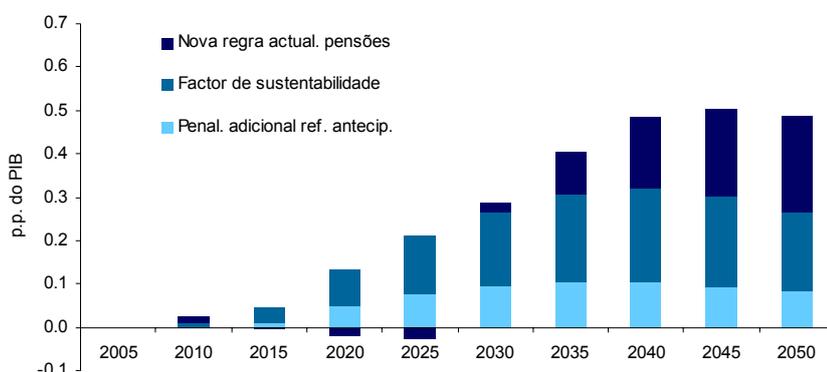
Gráfico 6. Efeito Total das Reformas da CGA de 2005 e 2007



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A magnitude dos efeitos de cada uma das medidas decorrentes da reforma da segurança social é diferenciada. Estima-se que as medidas mais relevantes neste subsistema sejam as relativas à nova regra de actualização das pensões e à introdução do factor de sustentabilidade (Gráfico 7).

Gráfico 7. Contributos das medidas para a redução da despesa em pensões



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A nova regra de actualização das pensões retira o elemento discricionário de que este mecanismo se revestia. Tendo em conta a distribuição do valor das pensões observada em 2006, assumiu-se que esta medida implica aumentos reais das pensões de 0,2%/-0,3% consoante o crescimento do PIB seja superior/inferior a 2%. Face ao cenário contrafactual sem medidas, onde se assumia um crescimento real de 0,1% em todo o horizonte, esta medida contribui de forma significativa para a redução da despesa em pensões.

O factor de sustentabilidade apresenta um efeito crescente ao longo do tempo, permitindo contrariar o impacto negativo que o envelhecimento da população tem sobre a situação financeira da CGA. Esta medida permite ainda tornar o exercício de projecção robusto a alterações do cenário demográfico subjacente, nomeadamente na evolução das taxas de mortalidade.

A medida relativa à penalização adicional por reforma antecipada permite uma poupança adicional no sistema, mas tem um contributo relativamente diminuto no total do efeito das medidas de reforma.

A antecipação da nova regra de cálculo das novas pensões tem um efeito muito reduzido no sistema da CGA por duas ordens de razões: para os subscritores inscritos até Agosto de 1993, a nova regra de cálculo apenas se traduz na aplicação das taxas de formação diferenciadas (mais elevadas) para os anos contributivos a partir de 2008 em vez de 2016; para os restantes subscritores, a regra também tem efeitos ao nível da consideração de toda a carreira contributiva ao invés dos melhores 10 dos últimos 15 anos, mas a probabilidade de aposentação efectiva antes de 2016 é muito reduzida.

Em suma, as recentes medidas de reforma deverão, no seu conjunto, ter um efeito de contenção da despesa em pensões deste subsistema logo a partir de 2010, permitindo uma diminuição da importância relativa deste tipo de despesa no PIB a partir de meados da década de 2020, ao contrário do cenário sem medidas em que essa inversão apenas ocorria a partir da década de 2040.

B.3. Sustentabilidade do Sistema de Saúde

Têm ainda vindo a ser igualmente reforçados, conforme evidenciado na Secção V.4., os processos de planeamento e controlo orçamental, e da actividade na área da saúde.

Seguindo a Política do Medicamento e da Farmácia, implementar-se-á em 2008 o novo regime jurídico para as farmácias, assente no livre acesso à sua propriedade, mas evitando-se a concentração excessiva através da instituição de uma limitação – quatro farmácias por proprietário – e reforçando-se o regime de incompatibilidades entre a sua propriedade e respectiva gestão. O quadro legal, já aprovado, possibilita que as farmácias pratiquem descontos e dispensem medicamentos através da Internet e ao domicílio, realidades que se concretizarão em 2008. Para além da melhoria do acesso do cidadão, encontra-se a ser implementado, desde Julho de 2007, o Programa do Medicamento Hospitalar. Este programa visa melhorar a racionalização e a monitorização sistemática e compreensiva do consumo de medicamentos, contribuindo, desta forma, para o controlo efectivo da despesa hospitalar nesta área.

Esta Política é reforçada pelo sistema de monitorização implementado pelo INFARMED, assente na definição de um código harmonizado de medicamento para todos os hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS), o qual serve de base a um reporte mensal dos consumos de medicamentos e movimento assistencial por centro de custos de cada hospital. Este sistema cobre já cerca de 90% do total de consumos realizados.

Relativamente à introdução de novos medicamentos nas instituições do SNS, o Decreto-Lei n.º 195/2006, de 3 de Outubro, atribuiu ao INFARMED, desde Janeiro deste ano, competências na avaliação prévia de cada medicamento, baseada na avaliação do seu valor terapêutico acrescentado e na avaliação da vantagem económica comparativamente com as alternativas de tratamento existente, fundamentada em estudos científicos e de avaliação económica de medicamentos. O processo de decisão passa ainda pela identificação do impacto orçamental associado à introdução do medicamento e, caso se decida por esta opção, pelo estabelecimento de um contrato a 2 anos com a empresa responsável pela sua produção, em que se define o valor máximo de encargos a suportar pelo SNS com o medicamento. Em 2008 continuarão a ser adoptadas medidas de incentivo à prescrição de medicamentos genéricos.

Relativamente aos hospitais, deu-se continuidade, em 2007, com a criação de dez novas instituições, ao processo de transformação dos hospitais pertencentes ao sector público administrativo em entidades públicas empresariais, prosseguindo-se, desta forma, objectivos de eficácia, através da melhoria do

acesso e da qualidade dos cuidados de saúde prestados, e de eficiência, relativamente à gestão prosseguida por estas entidades.

Têm vindo igualmente a ser reforçados, conforme evidenciado no capítulo V.4, os processos de planeamento e controlo orçamental e da actividade na área da saúde.

Os dados disponíveis para o desempenho financeiro observado até ao terceiro trimestre deste ano exibem uma melhoria significativa dos resultados operacionais face ao período e universo homólogo de hospitais empresarializados, passando de -437,9 milhões de euros em Agosto de 2006, para -175,8 em 2007. É de destacar o contributo para este resultado atribuível à evolução apresentada ao longo do tempo pela estrutura de custos (ver Quadro 9), com o custos das mercadorias vendidas e das matérias consumidas a variar 3,4% até Setembro de 2007 face ao período homólogo de 2006 (evidenciando uma descida de 7,9 p.p. entre 2004 e 2006), os fornecimentos e serviços externos 1,5% (com uma variação de 9,9 p.p. entre 2004 e 2006) e os custos com o pessoal 0,7% (apresentando um ajustamento de 3,9 p.p. entre 2005 e 2006, após uma subida de 3,3 p.p. entre 2004 e 2005).

Quadro 9. Evolução das principais rubricas de custos nos hospitais empresarializados

(taxa de variação, %)

	2004	2005	2006	2007 (Setembro)(a)
Matérias consumidas	10,2	12,7	2,3	3,4
Fornecimentos e serviços	7,4	8,4	-2,5	0,5
Pessoal	3,9	7,2	3,3	0,7

Legenda: (a) Não foram considerados o Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE, o Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE, e o Centro Hospitalar do Nordeste, EPE.

Fonte: Ministério da Saúde.

Espera-se que a evolução futura das rubricas de custos venha ainda a reflectir as iniciativas em curso em matéria de serviços partilhados na saúde. Aqui há a salientar a dinamização da central de compras da Administração Central dos Sistemas de Saúde, e a constituição, pelo Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) em Abril deste ano, da Unidade de Serviços Partilhados em Compras e Logística.

Com influência em matéria da evolução dos custos com o pessoal, o Decreto-Lei n.º 44/2007, de 23 de Maio, alterou o regime remuneratório para o trabalho extraordinário. No quadro de referência dos regimes de organização do trabalho dos médicos das carreiras de clínica geral e hospitalar, estabelece-se para os primeiros o princípio da excepcionalidade, que deverá presidir à prestação de trabalho extraordinário e, para os segundos, o princípio da liberdade, em vez da anterior obrigatoriedade da prestação de trabalho extraordinário.

Os efeitos associados às medidas em curso fazem-se já sentir, contribuindo para que em 2006 o SNS apresentasse uma situação financeira excedentária, de aproximadamente 104 milhões de euros, contrariando a tendência observada nos últimos anos (ver Quadro 10). O ano de 2006 constituiu, assim, um ano de viragem no que respeita ao financiamento do SNS, passando a sua orçamentação a ser realizada de forma adequada às suas reais necessidades. Estima-se que em 2007, à semelhança do ocorrido em 2006, a dotação do Orçamento do Estado atribuída ao SNS seja igualmente cumprida. Em 2008, esta dotação totalizará um montante de 7.900 milhões de euros, a que corresponde uma variação de 2,9% face ao valor de 2007.

Quadro 10. Evolução da Situação Financeira do SNS (1995 – 2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
MEuros	-253	-314	-651	-851	-968	-1.114	-1.247	-514	-1.287	-1.033	-68	104

% PIB -0,3 -0,3 -0,7 -0,8 -0,8 -0,9 -1,0 -0,4 -0,9 -0,7 0,0 0,1

Fonte: Ministério da Saúde.

Relativamente à evolução da tesouraria e da dívida de curto prazo das entidades do SNS, a Administração Central dos Sistemas de Saúde, responsável pela gestão dos recursos financeiros do SNS, tem vindo a proceder à adequação do valor dos adiantamentos mensais aos hospitais por conta dos contratos programa, por forma a ajustá-lo ao valor real de facturação, contribuindo, assim, para uma melhoria da sua gestão de tesouraria, a qual se repercutirá de forma positiva sobre a gestão da dívida de curto prazo.

Por outro lado, foi já promovida a concretização de um processo de regularização de dívidas entre hospitais e as Administrações Regionais de Saúde, o qual se vai manifestar no reforço da tesouraria dos hospitais que, ainda em 2007, vão canalizar essas verbas para a regularização de dívidas a fornecedores externos.

Os bons resultados no domínio financeiro concretizam-se em paralelo com o aumento do acesso dos utentes do SNS aos cuidados de saúde disponibilizados, aferida, por exemplo, através da redução do número de doentes na lista de inscritos para cirurgia (passando de cerca de 421 mil em 2005 para 225 mil em 2006) ou da diminuição do tempo de espera para cirurgia (de 8,6 meses em 2005 para 6,9 meses em 2006). Para estes resultados contribuiu também o recurso aos serviços prestados por entidades convenionadas, fora do SNS, através da emissão de vales cirurgia, que de cerca de 400 em 2004 passaram a aproximadamente 36 mil em 2006.

Quadro 11. Impacto Orçamental das Medidas de Contenção da Despesa em Saúde

	Peso no PIB em 2005 ^(a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produtos vendidos em farmácias	1,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Meios Auxiliares de Diagnóstico e Terapêutica	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	1,7	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medida. O cenário de ausência de medidas assenta, em geral, na hipótese de que o valor de cada uma das rubricas consideradas evolui, ao longo do período (2006-2011), de acordo com a taxa de crescimento média real registada no período de 2000 a 2005, ajustada pela inflação do período compreendido entre 2006 e 2011. Foram tidos em consideração os efeitos associados ao processo de empresarialização dos hospitais ocorrido durante os anos de 2003, 2005 e 2007.

Legenda: (a) Cenário base – peso da rubrica no PIB em 2005.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No Quadro 11 é apresentado o impacto orçamental associado às medidas de poupança e de racionalização adoptadas, desde 2005, na área da saúde, designadamente, revisão do preço dos medicamentos comparticipados e das convenções celebradas pelo SNS, a redução dos preços máximos nas compras de produtos farmacêuticos e de materiais clínicos pelas entidades que integram o SNS e ganhos de eficiência associados à implementação do processo de empresarialização dos hospitais⁵.

⁵ Por exemplo, caso não tivessem sido adoptadas medidas relativas à política de comparticipação de medicamentos, seria de esperar que em 2011 as despesas com comparticipações fossem aproximadamente 0,1% do PIB superiores ao valor previsto para esse ano neste Programa.

C. Sistema Fiscal

No seguimento das linhas de orientação da política fiscal, o Governo Português dará continuidade ao combate à fraude e evasão fiscais e ao planeamento fiscal abusivo.

A utilização da informação como alavanca da luta contra a fraude e a evasão continuará a ser potenciada. O controlo do cumprimento das obrigações foi facilitado pela aceleração do mecanismo de detecção e pela automatização do circuito de alerta e de penalização dos infractores. Para além da receita arrecadada que aumentou significativamente, o efeito dissuasor tem sido a maior valia destas acções.

No plano legislativo é consagrada uma medida dirigida à prevenção de actuações abusivas na dedução de menos-valias apuradas na partilha. O regime em vigor contém já algumas limitações à dedução das menos-valias apuradas na operação de partilha, que se destinam a prevenir actuações abusivas, porém, a conjugação do regime da liquidação de sociedades com o regime especial de tributação dos grupos de sociedades conduzia, em certos casos, a uma dupla dedução dos prejuízos, induzindo à dissolução e liquidação de sociedades por razões exclusiva ou predominantemente de ordem fiscal. Introduce-se ainda, no Código do IVA, uma limitação ao enquadramento dos sujeitos passivos no regime especial de isenção, que procura evitar o recurso abusivo ao procedimento da cessação de actividade quando estão reunidos os pressupostos da integração do regime normal seguido de reinício da mesma.

Para além das medidas legislativas há que relevar as acções operativas em curso ou a implementar que contribuem para o combate à evasão e fraude fiscais, como a publicitação dos contribuintes com dívidas fiscais, o saneamento da dívida executiva e o reforço dos meios humanos dos tribunais tributários.

A receita fiscal e contributiva deu o seu contributo para a consolidação orçamental essencialmente nos anos iniciais deste processo, estabilizando o seu peso no PIB a partir de 2009. Com efeito, na fase inicial do ajustamento recorreu-se a medidas discricionárias de aumento das taxas de imposto. Todavia, a receita fiscal tem beneficiado de crescentes ganhos de eficiência no combate à fraude e evasão fiscais e contributivas. As medidas de apoio ao combate à fraude e evasão fiscais e contributivas permitem, por exemplo, em 2008, receitas superiores em cerca de 0,8% do PIB face ao perspectivado para esse ano neste Programa (Quadro 12).

Quadro 12. Impacto orçamental das medidas de consolidação do lado da receita fiscal e contributiva

	Peso no PIB em 2005 ^(a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Receita Fiscal e Contributiva	34,9%	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%
d.q.:							
Alterações da Estrutura dos Impostos (b)		0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Eficiência Fiscal e Contributiva		0,3%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medida. O cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção ao longo do período (2006-2011) do peso da rubrica orçamental no PIB verificado em 2005.

Legenda: (a) Peso da receita fiscal e contributiva no PIB em 2005. (b) Efeito das alterações nos impostos que originam um aumento de receita (e.g. subida de taxas de imposto), deduzido do efeito das alterações de impostos que reduzem a receita (e.g. atribuição de benefícios fiscais aos biocombustíveis).

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

II.3. Execução Orçamental de 2007 e Orçamento para 2008

Em 2007, o défice das Administrações Públicas, na óptica da Contabilidade Nacional, deverá situar-se nos 3% do PIB, prevendo-se que em 2008 atinja os 2,4% do PIB. Esta tendência decrescente do défice, verificada desde 2006, deve-se ao compromisso de consolidação baseado na contenção da despesa corrente em todos os subsectores das Administrações Públicas, embora o maior esforço de consolidação se concentre no Estado. Os resultados alcançados ao nível da execução de 2006, melhores do que o previsto, permitiram a revisão dos objectivos orçamentais por parte do Governo, em Abril de 2007, para os anos 2007 e 2008 Quadro 13. Ainda assim, a execução de 2007 tem vindo a superar o objectivo então estabelecido, tendo esta evolução permitido assumir que, já em 2007, o valor do défice orçamental pasará a assumir o valor de referência no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Deste modo, a correcção do desequilíbrio orçamental, que estava previsto produzir resultados num período de três anos, concretizou-se em apenas dois anos.

Quadro 13. Perspectivas orçamentais
(em % do PIB)

	2006(e)	2007(e)	2008(p)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
Saldo Global						
PEC – Dez. 2006	-4.6	-3.7	-2.6	-1.5	-0.4	-
ROPO-Abr. 2007	-3.9	-3.3	-2.4	-1.5	-0.4	-
PEC – Dez. 2007	-3.9	-3.0	-2.4	-1.5	-0.4	-0.2
Saldo Estrutural						
PEC – Dez. 2006	-3.4	-2.6	-1.8	-1.3	-0.5	-
ROPO-Abr. 2007	-2.7	-2.2	-1.6	-1.2	-0.5	-
PEC – Dez. 2007	-2.8	-2.1	-1.6	-1.1	-0.4	-0.4

Legenda: (e) estimativa; (p) previsão.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública. Programa de Estabilidade e Crescimento, Actualização de Dezembro 2006 e Relatório de Orientação da Política Orçamental (ROPO), Abril 2007.

Analisando as contas das Administrações Públicas apresentadas no Quadro 14 é constata-se que, após a redução verificada em 2006, a despesa total volta a apresentar um comportamento favorável, estimando-se uma redução de 1,0 p.p. do PIB em 2007 e de 0,3 p.p. em 2008, situando-se em 45,1% do PIB nesse ano. Salienta-se que as variações da receita e despesa totais em 2008 incorporam o impacto do acréscimo de fundos estruturais associado ao início da execução do QREN, prevendo-se que este represente cerca de 0,5 p.p. do PIB, destacando-se aqui as verbas relativas ao Fundo Social Europeu. Descontando este efeito, registar-se-ia uma diminuição de 0,1 p.p. do PIB na receita total e de 0,8 p.p. do PIB na despesa total, da qual 0,6 p.p. atribuíveis à redução da despesa corrente primária.

Quadro 14. Contas das Administrações Públicas
(Óptica de Contabilidade Nacional)

	Milhões de euros			Em % do PIB			Diferença (em p.p. do PIB)	
	2006	2007(e)	2008(p)	2006	2007(e)	2008(p)	2007/06	2008/07
1. Receitas Fiscais	37.656,3	40.021,4	42.283,2	24,3	24,6	24,8	0,4	0,2
Impostos s/Produção e Importação	23.994,7	24.698,9	26.350,2	15,5	15,2	15,4	-0,3	0,2
Impostos s/Rendimento e Património	13.661,6	15.322,5	15.932,9	8,8	9,4	9,3	0,6	-0,1
2. Contribuições Sociais	19.360,3	20.254,1	21.087,0	12,5	12,5	12,4	0,0	-0,1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	17.712,0	18.810,3	19.799,1	11,4	11,6	11,6	0,2	0,0
3. Outras Receitas Correntes	7.145,1	6.399,9	7.145,2	4,6	3,9	4,2	-0,7	0,2
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	64.161,7	66.675,3	70.515,3	41,4	41,0	41,3	-0,3	0,3
5. Consumo Intermédio	6.427,8	6.586,7	7.072,8	4,1	4,1	4,1	-0,1	0,1
6. Despesas com Pessoal	21.164,9	20.743,9	20.875,8	13,6	12,8	12,2	-0,9	-0,5
7. Prestações Sociais	29.221,3	30.878,3	32.629,8	18,8	19,0	19,1	0,2	0,1
8. Juros	4.312,6	4.737,3	4.992,1	2,8	2,9	2,9	0,1	0,0
9. Subsídios	2.154,5	1.910,6	2.048,6	1,4	1,2	1,2	-0,2	0,0
10. Outras Despesas Correntes	3.396,6	3.387,0	3.523,0	2,2	2,1	2,1	-0,1	0,0
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	66.677,8	68.243,9	71.142,1	43,0	42,0	41,7	-1,0	-0,3
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>62.365,2</i>	<i>63.506,6</i>	<i>66.149,9</i>	<i>40,2</i>	<i>39,1</i>	<i>38,8</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,3</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-2.516,1	-1.568,6	-626,7	-1,6	-1,0	-0,4	0,7	0,6
13. Receitas de Capital	1.750,0	2.155,1	2.327,7	1,1	1,3	1,4	0,2	0,0
14. Formação Bruta de Capital Fixo	3.612,3	3.646,2	3.793,1	2,3	2,2	2,2	-0,1	0,0
15. Outras Despesas de Capital	1.651,2	1.811,3	1.998,8	1,1	1,1	1,2	0,1	0,1
16. Total Despesas de Capital (14+15)	5.263,5	5.457,6	5.791,9	3,4	3,4	3,4	0,0	0,0
17. Total Receitas (4+13)	65.911,8	68.830,4	72.843,1	42,5	42,4	42,7	-0,1	0,3
18. Total Despesa (11+16)	71.941,2	73.701,5	76.934,0	46,4	45,4	45,1	-1,0	-0,3
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>67.628,6</i>	<i>68.964,1</i>	<i>71.941,8</i>	<i>43,6</i>	<i>42,4</i>	<i>42,2</i>	<i>-1,2</i>	<i>-0,3</i>
19. Cap. (+) Nec. (-) Financ. Líquido (17-18)	-6.029,5	-4.871,1	-4.090,9	-3,9	-3,0	-2,4	0,9	0,6
<i>Do qual: Saldo Primário (19+8)</i>	<i>-1.716,8</i>	<i>-133,8</i>	<i>901,2</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,5</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>
<i>Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)</i>	<i>1.796,6</i>	<i>3.168,7</i>	<i>4.365,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,9</i>	<i>2,6</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>
20. Dívida Pública	100.563	104.607	109.450	64,8	64,4	64,1	-0,5	-0,2

Legenda: (e) estimativa; (p) previsão.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

As rubricas de prestações sociais e despesas com pessoal, principais componentes da despesa corrente, apresentam evoluções distintas. O comportamento das prestações sociais reflecte quer o aumento da despesa em pensões, quer a evolução das prestações sociais em espécie, representando um aumento de 0,3 p.p. do PIB entre 2006 e 2008, prevendo-se que atinja 19,1% do PIB neste ano. Esta evolução resulta da desaceleração da taxa de variação das prestações sociais, prevendo-se que em 2008 registre um crescimento de 5,7% o qual compara com uma média de crescimento de cerca de 11% no período de 2001 a 2005. Por sua vez, as despesas com pessoal apresentam uma tendência decrescente, observada desde 2006, estimando-se uma redução de 1,4 p.p. do PIB no conjunto dos anos de 2007 e 2008, prevendo-se que se situe em 12,2% do PIB em 2008. Para este comportamento contribuíram o congelamento das progressões automáticas das carreiras da função pública (em 2006 e 2007), a reorganização das redes de segurança, de educação, de serviços de saúde e de justiça, a implementação do Programa de

implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE), e em menor grau o efeito provocado em 2007 pela transformação de unidades hospitalares em dez hospitais com o estatuto de entidades públicas empresariais⁶.

Ao contrário do sucedido em 2007, para 2008, prevê-se que a receita total contribua para a redução do défice, com um aumento de 0,3 p.p. do PIB, atingindo 42,7% do PIB. Decompondo essa variação verifica-se que o principal contributo é dado pela receita fiscal e contributiva, particularmente pelos impostos sobre a produção e importação, reflectindo o efeito base dos reembolsos do IVA em 2007⁷.

Os desenvolvimentos ao nível da despesa corrente, reflectindo os efeitos das medidas de consolidação orçamental, bem como o bom comportamento da receita fiscal, ainda beneficiando dos ganhos de eficiência, possibilitam a previsão de um saldo primário positivo, de 0,5% do PIB, em 2008, o que sucederá pela primeira vez desde 2002.

Relativamente aos encargos com juros, dado o contexto de alguma subida das taxas de juro, espera-se um ligeiro agravamento, passando de 2,8% do PIB, em 2006, para 2,9% do PIB em 2007 e 2008.

A previsão das verbas orçamentadas para investimento em 2008 registam um acréscimo de 4% relativamente a 2007, destacando-se o aumento do investimento em Ciência e Tecnologia e no apoio à qualificação dos portugueses. A política de selectividade e reorientação dos investimentos públicos para as áreas do conhecimento e do apoio à competitividade da economia, num contexto de reequilíbrio das contas públicas, é demonstrativo da crescente consciencialização da necessidade de melhorar a qualidade da despesa pública.

Reflectindo a evolução do défice orçamental, o rácio da dívida pública apresenta uma tendência decrescente, estimando-se, para 2007, um valor de 64,4% do PIB (menos 0,5 p.p. que em 2006) e, para 2008, prevê-se uma nova redução deste rácio para 64,1% do PIB.

Por último, refira-se as alterações introduzidas no modelo de gestão e financiamento das infra-estruturas rodoviárias⁸, nomeadamente a criação da Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR)⁹, que substitui o financiamento com origem em transferências do Estado, e a transformação das Estradas de Portugal, EPE em sociedade anónima de capitais públicos¹⁰. As Estradas de Portugal mantêm-se no perímetro de

⁶ Estima-se que o impacto associado a esta transformação seja de 0,2% do PIB. Esta redução das despesas com pessoal tem, no entanto, como contrapartida o aumento das prestações sociais em espécie.

⁷ Em 2006, entrou em vigor o novo Despacho Normativo dos Reembolsos do IVA, aplicando-se aos pedidos de reembolsos desde Junho de 2006. No novo enquadramento, os pedidos passaram a ser submetidos por transmissão electrónica de dados, o que permite acelerar o procedimento de reembolso, conduzindo ao seu pagamento mais célere. Estima-se que este efeito represente 0,1% do PIB.

⁸ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 89/2007, de 11 de Julho, estabelece os princípios gerais a que deverá obedecer a definição do modelo de gestão e financiamento do sector rodoviário.

⁹ A CSR, criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, incide sobre a gasolina e o gasóleo rodoviário sujeitos ao imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP) e dele não isentos. Em contrapartida à criação da CSR, e por forma a não onerar adicionalmente os utilizadores das infra-estruturas rodoviárias, o ISP é reduzido de forma a assegurar neutralidade. O produto da contribuição de serviço rodoviário constitui receita própria da EP – Estradas de Portugal, EPE.

¹⁰ O Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro, transforma a EP – Estradas de Portugal, EPE, em sociedade anónima de capitais públicos. Este novo modelo de governação atribui à empresa uma maior agilidade e autonomia. Ao mesmo tempo, esta nova forma jurídica torna a estrutura societária da empresa mais compreensível pelo mercado financeiro nacional e internacional, vendo reforçado o princípio de que o Estado não garante ou avaliza, directa ou indirectamente, qualquer dívida ou obrigação desta sociedade, nem assume qualquer responsabilidade pelos seus passivos, seja qual for a sua natureza.

consolidação das Administrações Públicas pelo que, em contabilidade nacional, todas as suas receitas e despesas são incluídas nas contas das Administrações Públicas¹¹.

II.4. Projecções de Médio Prazo

As projecções apresentadas até 2011 revelam o compromisso de manutenção do rigor, com vista ao cumprimento e manutenção do objectivo de médio prazo (OMP) para as finanças públicas portuguesas a partir de 2010. Com efeito, aquando da actualização de Dezembro de 2005 do Programa de Estabilidade e Crescimento, o Governo definiu como OMP um saldo estrutural de -0.5% do PIB, a atingir em 2010. Na sequência do esforço de consolidação que tem vindo a ser levado a cabo, as actuais projecções apontam para o cumprimento deste objectivo.

Quadro 15. Composição do ajustamento estrutural
(em % do PIB)

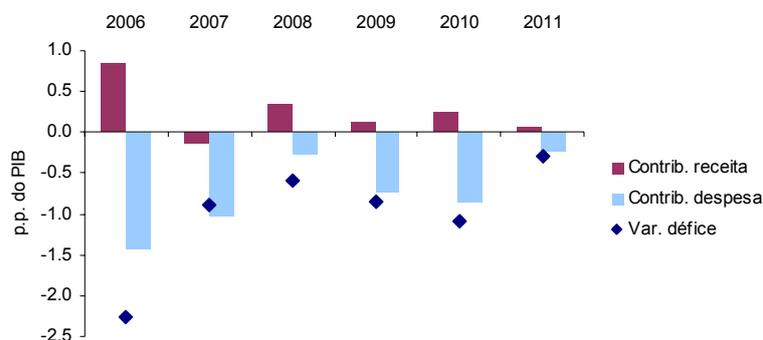
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Varição 2011-2005
Receita	41,7	42,5	42,4	42,7	42,8	43,1	43,1	1,5
d.q. Receita fiscal e contributiva	34,9	35,7	36,2	36,4	36,4	36,4	36,4	1,5
Medidas temporárias	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
Despesa	47,8	46,4	45,4	45,1	44,4	43,5	43,3	-4,5
d.q. Despesa primária	45,2	43,6	42,4	42,2	41,5	40,9	40,6	-4,5
Despesa corrente primária	40,8	40,2	39,1	38,8	38,1	37,4	37,1	-3,8
FBCF	3,0	2,3	2,2	2,2	2,2	2,4	2,6	-0,4
Juros	2,6	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	0,0
Saldo global	-6,1	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2	6,0
Saldo primário	-3,5	-1,1	-0,1	0,5	1,3	2,2	2,5	6,0
Saldo global estrutural	-5,1	-2,8	-2,1	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4	4,7

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O perfil de consolidação seguido desde 2005, e que se deverá manter nos próximos anos, tem-se concentrado no lado da despesa (Gráfico 8), em particular na despesa corrente primária. Para tal, contribui de forma decisiva a prossecução de reformas de natureza estrutural que visam a contenção da despesa com pessoal como o PRACE e o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações da função pública. Outras medidas com carácter estrutural, como a reforma da segurança social, surtirão efeitos na despesa em prestações sociais mais significativos no longo prazo, mas têm já algum impacto neste cenário de médio prazo.

¹¹ Por exemplo, as suas despesas de investimento são contabilizadas no investimento público, ainda que não sejam inscritas no PIDDAC.

Gráfico 8. Programação da Consolidação Orçamental
(Variação em p.p. do PIB)

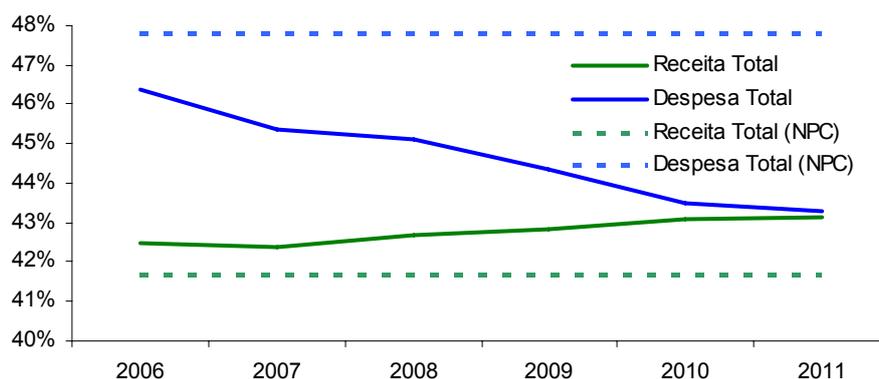


Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A receita fiscal e contributiva, que contribuiu para o processo de ajustamento nos anos iniciais após a situação de défice excessivo observada em 2005, deverá manter o seu peso no PIB relativamente estável. Com efeito, na fase de *frontloading* do ajustamento recorreu-se a medidas discricionárias de aumento das taxas de imposto, mas a receita fiscal tem beneficiado ainda de importantes ganhos de eficiência, no combate à fraude e evasão fiscais e contributivas. Em 2007, a receita total beneficiou ainda de uma receita não recorrente associada à celebração do contrato de concessão a longo prazo da exploração da barragem do Alqueva, cifrando-se esse efeito em 0,1 p.p. do PIB.

O Gráfico 9 evidencia o esforço de consolidação orçamental subjacente a este Programa por comparação com um cenário orçamental sem implementação de reformas desde 2005 (cenário “*no policy changes*”, NPC). O cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção do peso das rubricas orçamentais no PIB verificado em 2005¹². O impacto da consolidação, medido pela diferença entre os dois cenários, tende a aumentar à medida que avançamos no horizonte do Programa.

Gráfico 9. Impacto do Processo de Consolidação
(% do PIB)

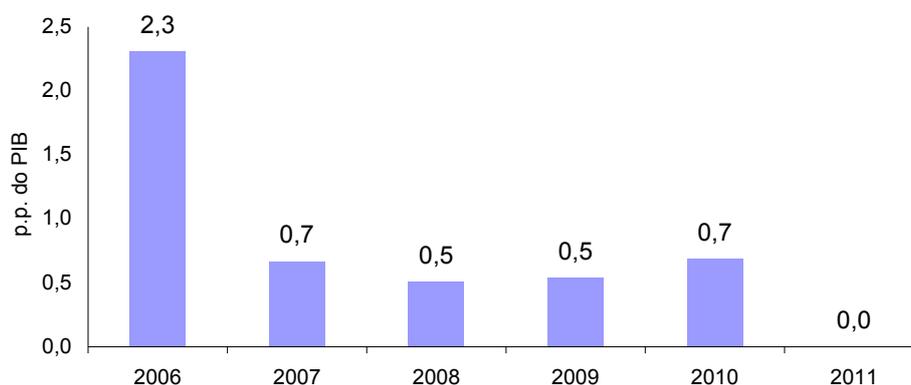


Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

¹² Este pressuposto pode ser considerado prudente. De facto, se atendermos à evolução das principais rubricas orçamentais até 2005, seria até razoável admitir que, na ausência de medidas de correcção, o peso das despesas e das receitas no PIB tenderia a aumentar.

O Gráfico 10 evidencia o cumprimento da acção correctiva da situação de défice excessivo no que se refere à evolução do défice estrutural. Em 2006, a redução foi muito significativa (-2,3 p.p. do PIB) e até 2008, ano inicialmente previsto para o cumprimento da regra nominal relativa ao défice, o défice estrutural deverá diminuir 0,7 p.p. em 2007 e 0,5 p.p. em 2008. Entre 2008 e 2011 prevê-se ainda um ajustamento estrutural de 1,2 p.p., concentrado nos anos 2009 e 2010. Neste ano, prevê-se que a componente cíclica seja praticamente nula, devendo em 2011 ser já positiva.

Gráfico 10. Variação do saldo estrutural



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A trajectória de consolidação orçamental num contexto de recuperação da actividade económica potencia um perfil descendente para o rácio da dívida pública em relação ao PIB (Quadro 6 do Apêndice). Para 2010 perspectiva-se já um valor inferior aos 60% estabelecidos no Tratado. As receitas de privatizações afectas à amortização de dívida também contribuem para este resultado, se bem que com impacto progressivamente menor no horizonte considerado. O efeito favorável do diferencial de taxas de juro em relação ao PIB apenas se torna significativo a partir de 2009, dada a inércia do *stock* de dívida à evolução das taxas de juro.

Quadro 16. Evolução da dívida pública

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dívida pública consolidada (% PIB)	64,8	64,4	64,1	62,5	59,8	56,7
Variação em p.p. do PIB	1,1	-0,5	-0,2	-1,6	-2,7	-3,0
Efeito saldo primário	1,1	0,1	-0,5	-1,3	-2,2	-2,5
Efeito <i>snow-ball</i>	0,2	0,0	-0,1	-0,4	-0,6	-0,6
Outros	-0,2	-0,5	0,4	0,1	0,0	0,1

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

II.5. Implicações Orçamentais das Principais Medidas do PNACE

O Quadro 17 evidencia as implicações orçamentais directas esperadas associadas à execução das sete políticas de intervenção do PNACE. Atendendo ao seu horizonte temporal, e perspectivando-se o lançamento do Novo Ciclo da Estratégia de Lisboa, optou-se, para o período compreendido entre 2009 e 2011,

2011, por projectar os valores de 2008 para os domínios microeconómico e qualificação, emprego e coesão social. Relativamente ao domínio macroeconómico foi utilizada a informação relativa às poupanças decorrentes da implementação de medidas de reforma da Administração Pública e dos sistemas de segurança social, e de racionalização da despesa em saúde.

Quadro 17. Implicação orçamental das políticas do PNACE
(% do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Domínio Macroeconómico	-2,2	-2,7	-3,2	-3,6	-3,7
Crescimento Económico e Sustentabilidade das Contas Públicas	-2,2	-2,7	-3,2	-3,6	-3,7
Governança e Administração Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Domínio Microeconómico	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Competitividade e Empreendedorismo	0,1	0,1			
Investigação, Desenvolvimento e Inovação	0,2	0,2			
Coesão Territorial e Sustentabilidade Ambiental	0,2	0,2			
Domínio Qualificação, Emprego e Coesão Social	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Qualificação, Emprego e Coesão Social	0,4	0,4			
Total	-1,3	-1,8	-2,3	-2,7	-2,8

Notas: O impacto orçamental da implementação de uma medida é quantificado, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário em que a medida não é implementada.

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

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Observa-se que, em termos líquidos, as reformas do domínio macroeconómico asseguram que o esforço financeiro associado à implementação das medidas dos restantes domínios não colocam em causa o percurso de consolidação das finanças públicas em direcção ao objectivo assumido de médio prazo. De salientar, ainda, o significativo esforço financeiro associado às políticas de qualificação, emprego e coesão social, materializando a estratégia do Governo orientada para a elevação e valorização do potencial humano e, assim, para o crescimento e desenvolvimento da economia portuguesa. Neste âmbito, medidas como a Iniciativa Novas Oportunidades ou a valorização do ensino básico, constituem referências incontornáveis e demonstrativas da adesão dos vários intervenientes a esta estratégia.

Salienta-se igualmente a importância que as medidas legislativas e de simplificação administrativa têm para a implementação do Plano Nacional de Reformas, sobretudo as relacionadas com as áreas da governança e Administração Pública, e da competitividade e empreendedorismo, ainda que possam apresentar uma reduzida expressão financeira.

III. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE E COMPARAÇÃO COM A ACTUALIZAÇÃO DE DEZEMBRO DE 2006

Nesta secção descreve-se a evolução das principais variáveis macroeconómicas e orçamentais em resposta a dois tipos de choque exógeno: um aumento no preço do petróleo, com consequente repercussão descendente no crescimento da procura externa e ascendente nos preços externos, e um aumento das taxas de juro¹³. Os choques em sentido inverso implicam efeitos aproximadamente simétricos, pelo que não necessitam de ser aqui apresentados.

O preço de petróleo incorporado no cenário base reflecte já a tendência de subida que se verificou ao longo de 2007. No entanto, dado o ambiente de incerteza em relação à evolução desta variável, é prudente admitir que o preço do petróleo se possa desviar, no sentido ascendente, daquele que é usado no cenário base.

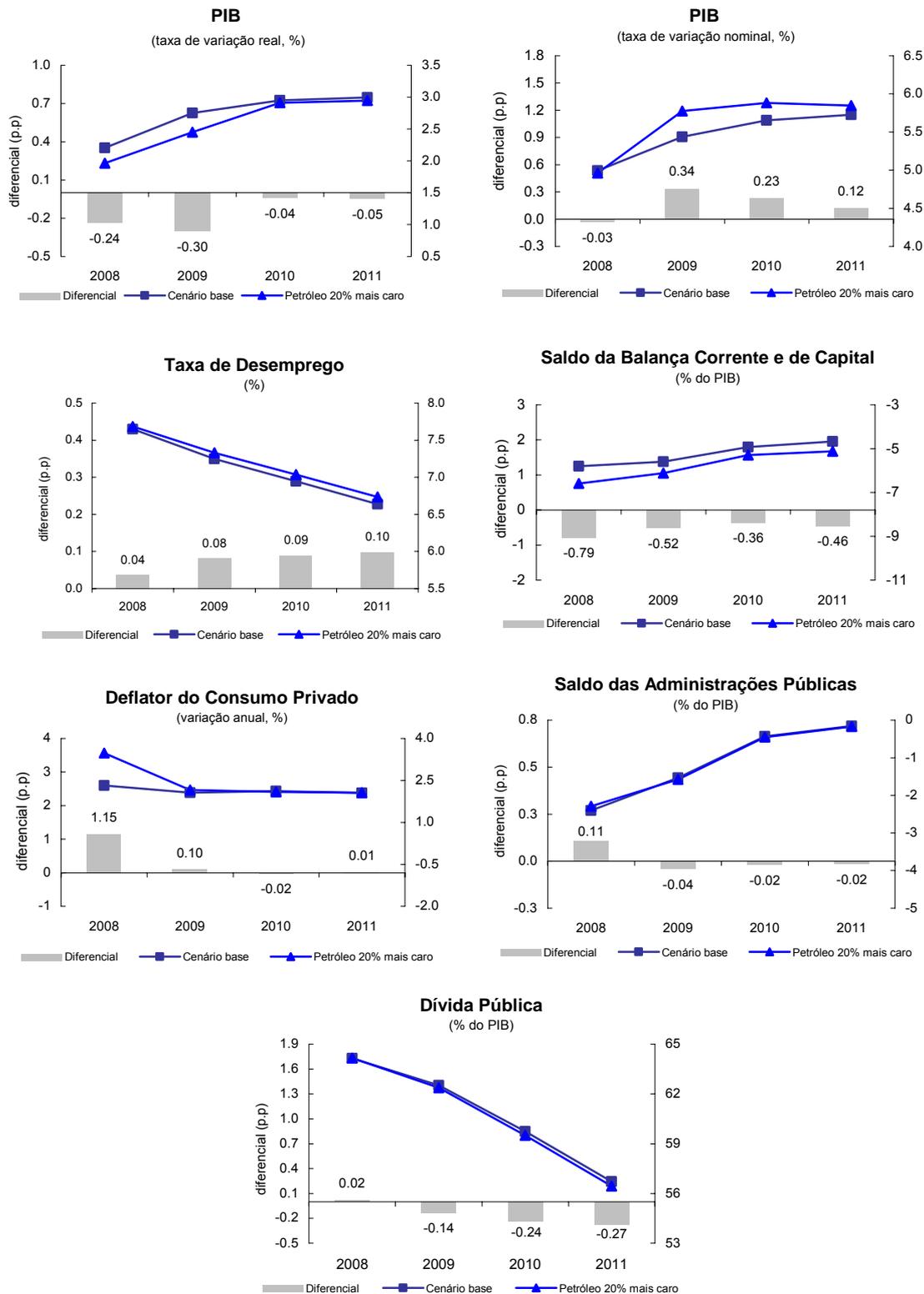
Nesse sentido, apresenta-se no Gráfico 11 a evolução das principais variáveis da economia nacional num cenário em que o preço do petróleo é 20% superior ao admitido no cenário base. Pressupõe-se que o choque ocorre em 2008 e que os efeitos são permanentes.

A simulação revela uma aceleração significativa dos preços no consumidor no ano de ocorrência do choque e uma subida menos acentuada, mas mais prolongada, no deflator do PIB. Verifica-se também um efeito negativo no crescimento real do PIB, mais pronunciado em 2009. O défice externo apresenta também um comportamento menos favorável face ao cenário base, sendo o efeito mais acentuado no ano do choque.

No que diz respeito ao impacto nas contas públicas, observa-se, no ano do choque, uma melhoria do saldo orçamental em resultado da prevalência do efeito positivo sobre a base de cobrança das receitas fiscais. Nos anos seguintes, o efeito ascendente sobre a despesa, nomeadamente nas prestações sociais, sobrepõe-se, conduzindo a uma deterioração do saldo. Em termos de percentagem do PIB, os efeitos são pouco pronunciados, dado o aumento verificado no nível do PIB nominal.

¹³ O modelo macroeconómico subjacente às presentes projecções foi objecto de melhorias durante 2007. Por esta razão, a resposta das variáveis macroeconómicas e orçamentais aos choques exógenos apresenta também diferenças face ao apresentado na actualização de Dezembro de 2006 do PEC.

Gráfico 11. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20%



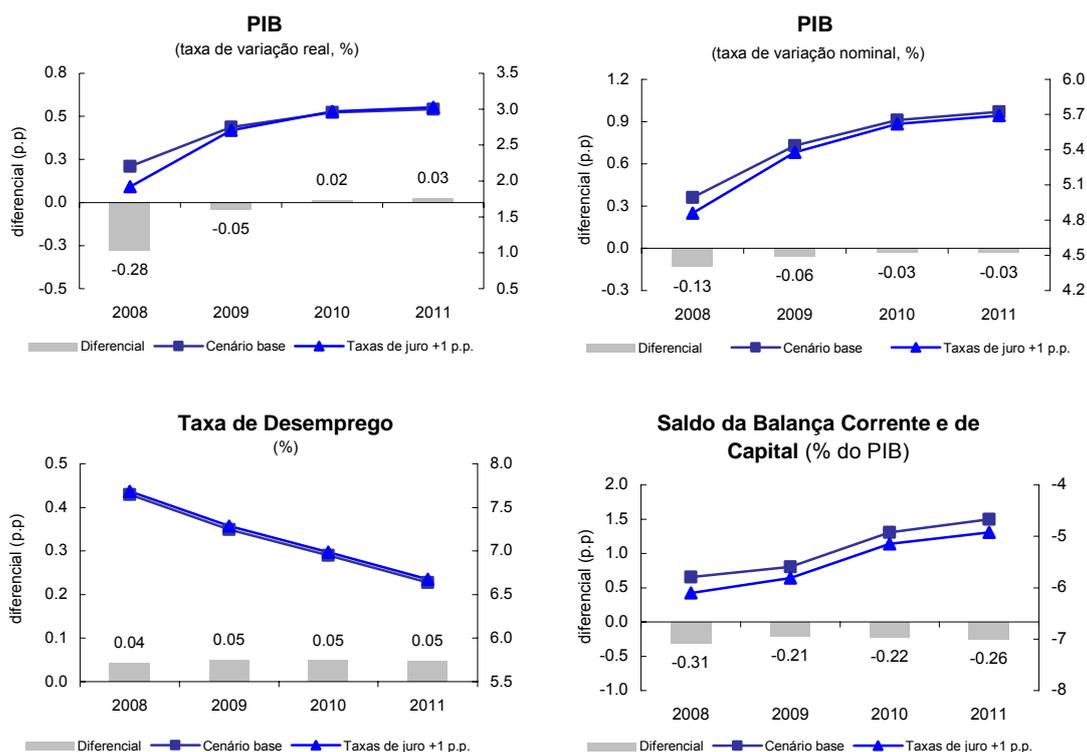
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

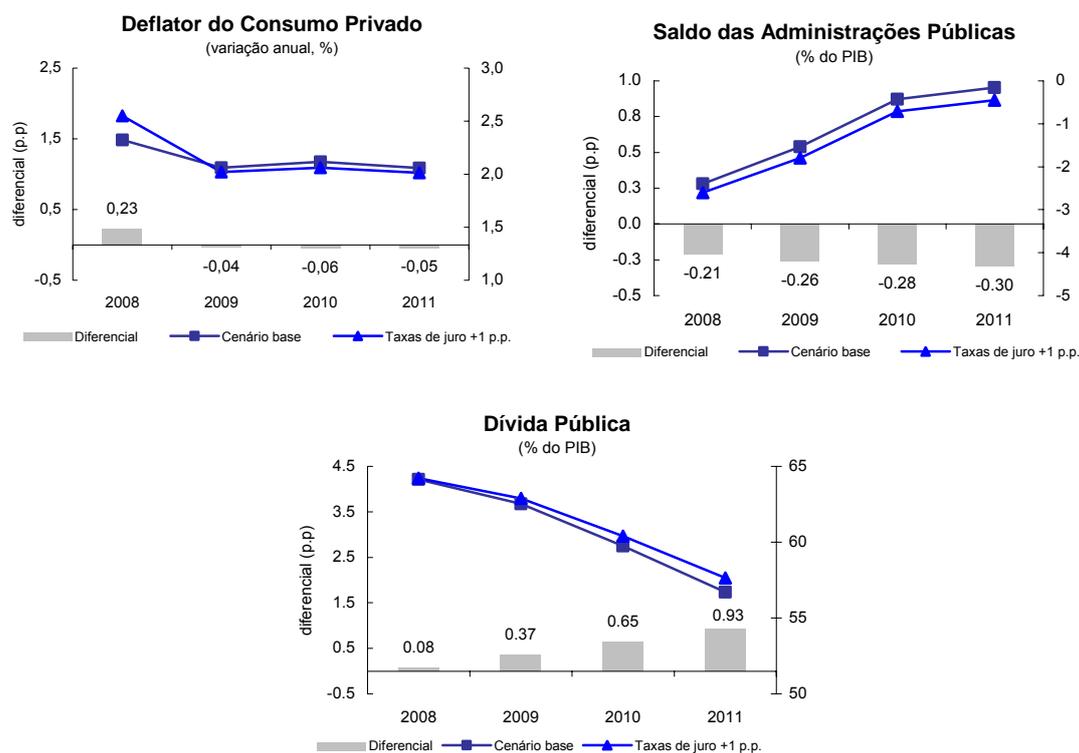
Na simulação da resposta da economia nacional a um cenário de taxas de juro mais elevadas considera-se que, ao longo de todo o período de projecção, as taxas de juro de curto prazo se mantêm 1p.p. acima do valor projectado no cenário base. O Gráfico 12 apresenta os principais resultados obtidos com a projecção deste novo cenário.

Os efeitos adversos sobre o crescimento real da economia nacional concentram-se nos dois primeiros anos do horizonte de projecção, sendo observada uma aceleração dos preços no consumidor em 2008. Ao nível do défice externo o efeito negativo das taxas de juro mais elevadas faz-se sentir por via do maior montante de juros pagos ao exterior, sendo este efeito mais pronunciado no primeiro ano do horizonte de projecção.

Os encargos financeiros associados à dívida pública são também maiores do que no cenário base, situação que conduz a um agravamento progressivo do défice orçamental. A dinâmica do défice ao longo do período de projecção conduz, como seria de esperar, a um desvio desfavorável no objectivo da consolidação orçamental.

Gráfico 12. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1p.p



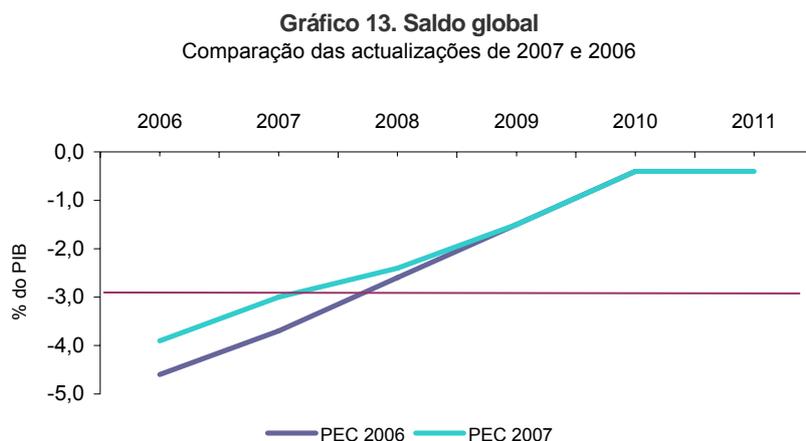


Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Comparação com a actualização de Dezembro de 2006

Comparativamente com a actualização de Dezembro de 2006 do Programa de Estabilidade e Crescimento, o saldo global das Administrações Públicas e a dívida pública apresentam um comportamento mais favorável enquanto a taxa de crescimento real do PIB, pelo contrário, foi revista em baixa para os anos 2008 e 2009 (Quadro 8 do Apêndice).

A melhoria no saldo global nos anos 2006 a 2008 traduz a política de *frontloading* do ajustamento necessário para correcção do desequilíbrio orçamental essencialmente nos anos 2006 e 2007, face ao esperado para os anos seguintes. O saldo global atinge assim o valor de referência dos 3% do PIB um ano antes do previsto (Gráfico 13).



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O rácio da dívida pública em percentagem do PIB diminui face ao apresentado na actualização de Dezembro de 2006 em todos os anos do período em análise. Esta redução reflecte não só a diminuição do défice em relação à actualização anterior, mas também o efeito aritmético do aumento do denominador (PIB), na sequência da revisão das contas nacionais.

A revisão em baixa do crescimento económico nos anos 2008 e 2009 decorre das condições externas menos favoráveis (quer ao nível dos preços dos bens energéticos importados, quer ao nível da diminuição da procura externa relevante para a economia portuguesa) e de algum agravamento das condições de financiamento.

IV. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas

A análise efectuada neste capítulo tem subjacente a metodologia prevista no âmbito do Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em particular, as projecções apresentadas no Quadro 9 do Apêndice utilizam as hipóteses definidas no contexto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE) que assiste o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE). Na sequência da reforma dos sistemas de segurança social pública em Portugal, que entrou em vigor em 2007, as projecções de longo prazo para a despesa em pensões agora apresentadas foram sujeitas ao processo de *Peer Review* pelo GTE em Outubro deste ano¹⁴. As restantes despesas associadas ao envelhecimento da população mantêm a trajectória definida ao nível do CPE e dos serviços da Comissão Europeia.

Projecção da despesa em pensões

O exercício de projecção da despesa em pensões tem em conta os efeitos das principais medidas de reforma que incidem sobre os dois subsistemas de segurança social pública: o subsistema da Segurança Social, que abrange os trabalhadores do sector privado e os admitidos no sector público desde o início de 2006, e o subsistema da Caixa Geral de Aposentações, que engloba os restantes funcionários públicos.

As medidas consideradas foram as seguintes:

- i) antecipação da transição para a nova fórmula de cálculo das pensões, que tem em conta toda a carreira contributiva e discrimina a taxa de formação da pensão de acordo com o valor da remuneração de referência (i.e., a valores de remuneração inferiores correspondem taxas de formação mais elevadas);
- ii) introdução do factor de sustentabilidade, que condiciona o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida aos 65 anos (idade legal da reforma);
- iii) introdução da nova regra para a actualização das pensões, indexando-as à evolução da inflação no consumidor, em função do valor da pensão e da taxa de crescimento real do PIB;
- iv) promoção do designado “envelhecimento activo”, através do aumento da penalização financeira no caso de reforma antecipada. No caso do subsistema da Segurança Social, foi ainda considerada a possibilidade de reforma antes da idade legal sem penalização no caso de longas carreiras contributivas;
- v) ainda no caso da Segurança Social, introdução de um tecto para o valor máximo das novas pensões e das pensões a serem actualizadas.

¹⁴ Concretamente, as projecções foram analisadas na reunião do GTE de 4 de Outubro de 2007, tendo o Grupo se pronunciado favoravelmente, e foram aprovadas na reunião do CPE de 29 de Outubro.

Com estas medidas, a evolução da despesa em pensões reduz a sua importância no PIB, de acordo com o quadro seguinte.

Quadro 18. Despesa em pensões
(em % do PIB)

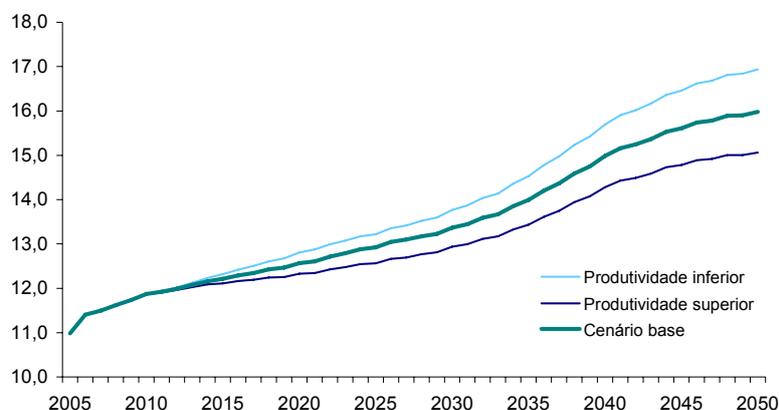
	2004	2010	2020	2030	2040	2050	Varição 2004/2050
Antes da reforma (2006)	11,1	11,9	14,1	16,0	18,8	20,8	9,7
Após a reforma (2007)	10,5	11,9	12,6	13,4	15,0	16,0	5,5

Fontes: Relatório do GTE (2006), Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Ministério das Finanças e da Administração Pública, (2007).

Na modelização destas medidas, admitiu-se que os indivíduos não alteram o seu comportamento, designadamente não adiando a idade de reforma, apesar dos incentivos agora reforçados com tal objectivo. Dada esta hipótese de trabalho, os resultados obtidos devem ser interpretados como um limiar mínimo para o efeito das medidas de reforma, uma vez que o prolongamento da vida activa tem implicações a nível da actividade económica e da receita sob a forma de contribuições, apenas compensada por um aumento marginal na despesa nominal em pensões. Num cenário que considere o adiamento da idade de saída do mercado de trabalho, o que parece razoável dados os incentivos ao envelhecimento activo entretanto criados, os efeitos das medidas de reforma da segurança social seriam ainda mais favoráveis do que os agora apresentados.

A análise de sensibilidade levada a cabo no âmbito do exercício do *Peer Review* revelou que a nova trajectória para a despesa em pensões, para além de permitir uma melhoria significativa na situação financeira da segurança social, é mais robusta a diferentes cenários, permitindo também uma redução no risco associado a estas projecções. Diferentes evoluções da esperança de vida ou das taxas de participação no mercado de trabalho não afectam de forma relevante as projecções apresentadas, enquanto cenários de maior ou menor produtividade implicam alguma dispersão nos resultados, mas ainda assim contida. Com efeito, alterações na taxa de crescimento da produtividade do trabalho de 0,25 p.p. implicam, no final do horizonte de projecção, variações de sinal contrário no rácio da despesa em pensões no PIB de 0,9 p.p. (Gráfico 14).

Gráfico 14. Despesa em pensões - análise de sensibilidade



Fontes: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Impacto nos indicadores de sustentabilidade

Tendo em conta as projecções para as despesas em pensões efectuadas antes da consideração das medidas recentes de reforma, a trajectória para as despesas associadas ao envelhecimento da população aumentava de forma considerável para Portugal. Esta evolução tinha implicações, designadamente, nos indicadores de sustentabilidade de finanças públicas calculados pela Comissão Europeia e divulgados no Relatório de Sustentabilidade em 2006¹⁵.

O primeiro desses indicadores – S1 – avalia quanto é que a receita fiscal em percentagem do PIB teria de aumentar de forma permanente até um determinado ano (ou a despesa pública noutras rubricas teria que se reduzir) para financiar os custos associados ao envelhecimento da população, de modo a assegurar um rácio da dívida pública de 60% nesse ano (final do horizonte de previsão). O segundo indicador – S2 – traduz o aumento permanente da receita fiscal em percentagem do PIB (ou a redução das outras rubricas da despesa) necessário para igualar o valor actualizado dos saldos primários futuros ao stock da dívida bruta actual, ou seja, para respeitar a restrição orçamental inter-temporal num horizonte infinito.

O indicador S1 resulta da agregação de 3 componentes:

$$S1 = IBP_{2050} + DR + LTC_{2050} \quad (1)$$

em que,

IBP_{2050} = Diferença entre a posição orçamental inicial (2005 no referido Relatório) e a que estabilizaria a dívida no final do horizonte de projecção (2050), i.e. hiato do saldo primário inicial

DR = Redução adicional da dívida necessária para atingir o objectivo de 60 por cento do PIB em 2050

LTC_{2050} = Variação a longo prazo do saldo primário, i.e. ajustamento adicional necessário para financiar o aumento da despesa pública relacionada com o envelhecimento da população até 2050.

No caso do indicador S2, a agregação é semelhante:

$$S2 = IBP_{\infty} + LTC_{\infty} \quad (2)$$

em que,

IBP_{∞} = Posição orçamental inicial comparada com a que estabilizaria a dívida a longo prazo (i.e. hiato do saldo primário inicial)

LTC_{∞} = Variação a longo prazo do saldo primário, i.e., ajustamento adicional necessário para financiar o aumento da despesa pública relacionada com o envelhecimento da população num horizonte infinito.

¹⁵ EC-DGECFIN, "The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union", *European Economy* nº 4/2006.

Desta forma, é possível avaliar se os riscos para a sustentabilidade das finanças públicas advêm da posição orçamental inicial e/ou de um aumento considerável da despesa associada ao envelhecimento da população.

Estes indicadores são habitualmente construídos para dois cenários: um tendo como referência o ano base das projecções e outro que assume o cumprimento do objectivo de médio prazo para o saldo estrutural. Os valores obtidos para Portugal no caso deste último cenário, que assume, para 2010, um valor de -0,5% do PIB para o saldo estrutural e de 2,5% do PIB para o saldo primário estrutural, encontram-se na tabela seguinte.

Quadro 19. Indicadores de sustentabilidade – cenário objectivo de médio prazo
(em % do PIB)

	S1	IBP	DR	LTC	S2	IBP	LTC
Antes da reforma	2,5	-1,7	0	4,1	5,2	-1,5	6,7
Após a reforma (estimativa)	0,8	-1,7	0	2,4	2,7	-1,5	4,2

Fontes: Comissão Europeia e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Os valores anteriores à recente reforma da segurança social apontavam para hiatos de sustentabilidade significativos, enquanto a estimativa agora efectuada, ao reduzir a componente da despesa associada ao envelhecimento da população, permite obter uma melhoria assinalável nos indicadores de sustentabilidade. Refira-se que esta estimativa deve ser encarada como prudente, uma vez que se está a assumir a manutenção do cenário macroeconómico e de finanças públicas utilizado pelos serviços da Comissão Europeia em 2006, aquando da elaboração do respectivo Relatório de Sustentabilidade. Neste cálculo considerou-se apenas o efeito das medidas de reforma na despesa em pensões apurado no exercício de *Peer Review* de 2007, *ceteris paribus*, o que desde já permite aferir da importância da reforma da segurança social para o assegurar da sustentabilidade das finanças públicas em Portugal.

Seguindo esta mesma metodologia, ensaiou-se o impacto de diferentes cenários de evolução da produtividade do trabalho nos valores dos hiatos de sustentabilidade. Recorde-se que a análise de sensibilidade efectuada para a evolução da despesa em pensões revelou que a trajectória desta despesa após as recentes medidas de reforma é relativamente robusta a diferentes cenários demográficos e macroeconómicos, tendo-se revelado mais sensível à evolução da produtividade. Os resultados apresentados no quadro seguinte permitem concluir que, mesmo numa situação de crescimento da produtividade menos favorável (-0,25 p.p. do que no cenário base), os hiatos de sustentabilidade apresentam valores significativamente inferiores aos obtidos no cenário central antes da recente reforma da segurança social. A simulação num cenário mais favorável, que se afigura bastante pertinente uma vez que o cenário definido ao nível do GTE para Portugal apresenta um crescimento económico bastante moderado, revela naturalmente uma melhoria na avaliação da situação de sustentabilidade das finanças públicas portuguesas.

Quadro 20. Indicadores de sustentabilidade – Análise de Sensibilidade
(em % do PIB)

	S1	IBP	DR	LTC	S2	IBP	LTC
Maior produtividade	0,4	-1,7	0	2,0	2,1	-1,5	3,6
Menor produtividade	1,2	-1,7	0	2,8	3,4	-1,5	4,9

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Essa avaliação é reforçada num cenário que considera os mesmos pressupostos do Relatório para a Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2008. Este cenário baseia-se numa taxa de crescimento do PIB mais optimista, nomeadamente de 2% ao ano a partir de 2030. Nesta alternativa, obter-se-iam os resultados apresentados no quadro seguinte.

Quadro 21. Projecção Financeira da Segurança Social
(Cenário do Relatório para a Sustentabilidade da Segurança Social
anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2008)
(em % do PIB)

	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Despesa em Pensões da Segurança Social (a)	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 e sobrevivência)	1,8	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
Contribuições Sociais	7,2	7,5	8,0	8,3	8,6	8,8
Activos do Fundo de Estabilização da Segurança Social	2,5	4,2	6,2	10,0	11,3	6,6

Nota: (a) Inclui as pensões do regime contributivo e do regime não contributivo.

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Note-se que, neste cenário, os encargos com pensões em percentagem do PIB apresentam uma trajectória ainda mais contida, não obstante as actualizações das pensões serem efectuadas a taxas mais elevadas (de acordo com a nova regra de actualização, maior crescimento económico traduz-se numa actualização superior). Por outro lado, maior crescimento económico permite níveis superiores de receita sob a forma de contribuições sociais em termos nominais. Os saldos superiores obtidos neste cenário permitem uma maior acumulação de activos por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que contribui de forma positiva para a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal.

O contexto de progressivo envelhecimento da população exige também o fomento da natalidade tendo em vista o rejuvenescimento populacional. Assim, o Governo adoptou recentemente medidas importantes, como sejam a atribuição do abono de família a partir da 12ª semana de gestação, o aumento das prestações de abono de família aos segundos e demais filhos, e a duplicação da dedução à colecta de IRS para os dependentes até aos 3 anos de idade. Dado que a evolução da taxa de natalidade está intrinsecamente relacionada com as exigências de participação no mercado de trabalho, o Governo acrescentou a estas medidas o reforço dos incentivos às empresas, em sede de tributação de imposto sobre o rendimento, no apoio à construção e manutenção de creches, lactários e jardins de infância, considerando-se que os donativos concedidos a instituições externas concedem a possibilidade de as empresas doadoras usufruírem de um benefício fiscal.

V. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

V.1. Modernização da Administração Pública

A Presidência portuguesa da União Europeia durante o 2.º semestre de 2007 elegeu a modernização da Administração Pública como um elemento institucional chave para a necessária melhoria da qualidade das finanças públicas. A necessidade de melhorar a competitividade, as preocupações relativas à sustentabilidade orçamental e a maior exigência dos contribuintes, cidadãos e empresas, por serviços públicos melhores a custos menores, fundamentam reformas abrangentes no sector público e esforços para melhorar a qualidade da legislação e para reduzir a carga administrativa. Ao mesmo tempo, um papel de liderança do sector público na promoção da qualidade da governação das organizações e das boas práticas de gestão pode gerar benefícios indirectos significativos no desempenho do sector privado.

Conforme enunciado nos capítulos I e II, o Governo Português tem insistido na modernização da Administração Pública, através de abrangentes e ambiciosas reformas nas práticas de gestão do sector público, nomeadamente na repartição de funções e responsabilidades no seio da organização, na gestão dos recursos humanos e nas medidas de implementação do governo electrónico e de simplificação dos procedimentos administrativos.

V.2. Sistema Fiscal

Em matéria fiscal, para além das medidas referidas no ponto II.2.C, o Orçamento do Estado para 2008 contempla medidas de promoção da competitividade da economia nacional, da reabilitação do património edificado, da qualidade ambiental, bem como da melhoria da equidade do sistema.

Destaque ainda para a aprovação, pelo Conselho Superior de Estatística, de um classificador dos benefícios fiscais, que procura identificar todos os possíveis benefícios fiscais concedidos aos contribuintes, bem como quantificar e caracterizar a despesa fiscal do Estado, facilitando o controlo a posteriori das contas do Estado por entidades externas.

A. O Apoio à Actividade Empresarial, o Desenvolvimento da Actividade das Pequenas e Médias Empresas e o Reforço da Competitividade da Economia Nacional

São adoptadas medidas de dinamização e consolidação da estrutura empresarial existente, composta maioritariamente por pequenas e médias empresas (PME):

- o aumento dos benefícios fiscais à interioridade, reduzindo a taxa do IRC aplicável ao regime da interioridade para: (a) 15% para a generalidade das empresas abrangidas; e (b) 10%, durante os primeiros cinco anos de actividade, no caso de instalação de novas entidades;
- a dedução ao lucro tributável, durante três exercícios, de uma importância correspondente à aplicação da taxa de 3,0% ao montante das entradas realizadas pelos sócios, quando da consti-

constituição de sociedades ou de aumento do capital social, que ocorram nos anos de 2008 a 2010. Com esta medida fiscal procura-se corrigir o enviesamento existente a favor do capital alheio, criando condições para o reforço dos capitais próprios;

- a possibilidade de celebração de acordos prévios em matéria de preços de transferência, quer de âmbito unilateral, quer bilateral ou multilateral (envolvendo empresas associadas e administrações fiscais de dois ou mais países);
- a consagração fiscal de incentivos ao investimento em capital de risco, alargando a aplicação de benefícios fiscais do regime respeitante às Sociedades de Capital de Risco aos Investidores em Capital de Risco.

B. Incentivos à Reabilitação Urbana

Criou-se, para 2008, um regime especial de incentivos fiscais aplicáveis à reabilitação urbana que assumem a forma de:

- tributação à taxa reduzida de IVA das empreitadas de construção, reconstrução, beneficiação ou conservação de imóveis realizadas neste âmbito;
- isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis, por um período alargado que pode ir até 8 anos, para os prédios urbanos abrangidos por este regime de apoio extraordinário;
- isenção de IRC quanto aos rendimentos obtidos por Fundos de Investimento Imobiliário a constituir, desde que, pelo menos, 75% dos seus activos sejam bens imóveis sujeitos a acções de reabilitação;
- tributação em IRS ou IRC à taxa especial de 10%: i) dos rendimentos respeitantes a unidades de participação nos mesmos fundos colocados à disposição dos respectivos titulares (pessoas singulares ou colectivas); ii) do saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias resultantes da alienação de unidades de participação.

C. A Protecção Ambiental

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 161/2005, de 12 de Outubro, que aprovou medidas de incentivo à utilização de veículos e tecnologias menos poluentes, bem como o Programa Nacional para as Alterações Climáticas de 2006 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de Agosto), contemplam, entre o catálogo de medidas adicionais dirigidas ao cumprimento do Protocolo de Quioto, a reforma do imposto automóvel e a integração na sua base tributável de uma componente formada pelas emissões de dióxido de carbono em valor correspondente a 60% da receita no ano de 2008, de modo a induzir os consumidores a optar por veículos menos poluentes. Neste contexto, destaca-se:

- o aprofundar da reforma da tributação automóvel, reforçando o peso da componente ambiental. Assim, com a publicação da Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, que aprovou os Códigos do Imposto Sobre Veículos e do Imposto Único de Circulação:
 - a. a componente cilindrada passou a representar, no novo Imposto sobre Veículos, em média, cerca de 70% do total do imposto, enquanto que a componente ambiental representa, em média, cerca de 30%;

- b. os veículos ligeiros de passageiros e de utilização mista, com propulsão a gasóleo, que tenham níveis de emissões de partículas inferiores a 0,005 g/km, inovatoriamente, foi também estabelecida uma redução de 500 euros do montante total do imposto a pagar;
 - c. o Imposto Sobre Veículos foi desagravado, em média, cerca de 10%, transferindo-se essa carga fiscal para o imposto de circulação (distribuída ao longo dos anos);
 - d. a componente ambiental foi igualmente introduzida no cálculo do Imposto Único de Circulação, nas mesmas percentagens utilizadas para o ISV.
- incrementar os incentivos no âmbito energético, relacionados com a introdução de biocombustíveis, a criação de rendimento agrícola, a manutenção da ocupação dos solos agrícolas e não desertificação rural, para além dos efeitos indirectos na geração de emprego (ou não criação de desemprego), levam o Governo a propor a diferenciação no benefício fiscal de ISP que irá abranger o biocombustível substituto da gasolina (bioetanol) e que gozará de uma isenção num intervalo entre os 400 e os 420 euros por cada 1 000 litros;
 - prever a exclusão de tributação em IRS para os rendimentos gerados no âmbito de unidades de micro-produção de electricidade, ou seja, através de instalações de pequena potência, na sequência da aprovação de um diploma que regula a respectiva produção.

D. Melhoria da Equidade do Sistema Fiscal

A equidade fiscal constitui um dos objectivos prioritários da política fiscal prosseguida pelo Governo, pelo que neste âmbito, salientam-se as medidas seguintes:

- possibilidade de uma dedução à colecta dos valores aplicados no regime público de capitalização;
- alteração do regime de tributação dos desportistas, prevendo-se a exclusão de tributação dos prémios atribuídos aos desportistas com deficiência, de tributação das bolsas dos desportistas de alto rendimento, bem como das bolsas de formação de outros desportistas até ao montante anual igual a cinco remunerações mínimas mensais;
- elevação da dedução à colecta, por sujeito passivo, no caso de dependentes e ascendentes com deficiência. Passa também a ser permitida a dedução à colecta de encargos com lares, relativamente a dependentes com deficiência.

V.3. Instituições, Processos e Regras Orçamentais

A. Enquadramento Institucional da Política Orçamental – Medidas já Implementadas

O enquadramento institucional da política orçamental tem sofrido alterações nos últimos anos, por forma a fortalecer o controlo orçamental e a solidariedade institucional. O Quadro 22 resume as principais medidas implementadas neste domínio e já apresentadas em anteriores actualizações do Programa de Estabilidade e Crescimento.

Quadro 22. Enquadramento institucional da política orçamental – medidas implementadas

Medidas	Legislação	Objectivos
Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas	Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de Fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> • alteração das regras de determinação das transferências anuais do Orçamento do Estado a favor das RA, sendo a repartição entre as duas RA regida por princípios de equidade • transferências do Fundo de Coesão são fixadas em função do desenvolvimento relativo de cada região • aplicação de sanção no caso de violação dos limites de endividamento • proibição de prestação de garantias pessoais do Estado ao endividamento das RA
Lei das Finanças Locais	Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> • definição, no âmbito dos procedimentos e regras orçamentais, de limites ao endividamento líquido municipal • proibição da assunção pelo Estado das obrigações assumidas pelos municípios e freguesias
Desenvolvimento da Qualidade no Reporte de Informação	-	<ul style="list-style-type: none"> • divulgação trimestral da execução orçamental do universo das Administrações Públicas • reporte trimestral das contas nacionais a partir de 2007 • reforço dos deveres de reporte de informação das Administrações Regionais e Locais, e reforçam a convergência dos dados reportados à óptica da contabilidade nacional
Criação de uma unidade técnica de apoio orçamental na Assembleia da República	Resolução da Assembleia da República n.º 53/2006, de 7 de Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • elaboração de estudos técnicos e documentos sobre gestão orçamental e financeira das Administrações Públicas, analisando o Orçamento do Estado, a execução orçamental das Administrações Públicas, as actualizações do Programa de Estabilidade e Crescimento e o impacto orçamental das iniciativas legislativas
Criação da figura do Controlador Financeiro	Decreto-Lei n.º 33/2006, de 17 de Fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> • reforço da função de controlo financeiro ao nível da preparação, execução e avaliação orçamental • garantir a satisfação do princípio da economia, eficácia e eficiência na utilização dos fundos públicos
Acompanhamento das Parcerias Público-Privadas	Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de Julho	<ul style="list-style-type: none"> • reforço do rigor e ponderação dos custos e benefícios • reforço da articulação com normas de enquadramento orçamental
Reforço dos Poderes de Fiscalização do Tribunal de Contas	Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • reforço dos poderes de fiscalização prévia e concomitante • alargamento dos poderes a todas as situações em que possa ocorrer má gestão ou aplicação indevida de dinheiros públicos • alargamento da legitimidade a outras entidades, que não o Ministério Público, para requerer acções de responsabilidade financeira junto do Tribunal de Contas

B. Orçamentação por Programas

Visando o estabelecimento até 2010 de um quadro orçamental plurianual, caracterizado por regras e centrado nos resultados e, conseqüentemente, na eficiência e na eficácia da despesa pública, a Comissão Técnica encarregada de realizar recomendações sobre o modelo e a metodologia de estruturação do Orçamento do Estado por Programas apresentou já, em Maio deste ano, um relatório intercalar em que são apresentados os princípios gerais a seguir na estruturação da reforma, encontrando-se prevista para 2008 a submissão do relatório final, que será tido em conta na formulação de uma proposta de revisão da

de uma proposta de revisão da Lei do Enquadramento Orçamental. Será criado, em breve, um grupo de trabalho operacional com vista a que o Orçamento do Estado para 2009 integre já um conjunto de programas piloto.

CAIXA 2. A ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS

A orçamentação por programas consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da acção do Estado, com vista a garantir aos contribuintes a melhor aplicação dos seus impostos, isto é, uma despesa pública com qualidade, no sentido em que induz os efeitos socioeconómicos capazes de melhorarem o nível de bem-estar.

Um elemento central a destacar na orçamentação por programas é a mudança de enfoque, deixando o orçamento de estar centrado nos recursos, para passar a estar centralizado nos resultados. Desta forma, tão importante como saber qual a dimensão do envelope financeiro que é atribuído a um organismo, é a definição antecipada dos objectivos que lhe estão associados, os quais permitirão, *a posteriori*, aferir a eficácia da despesa realizada.

O modelo de orçamentação por programas constitui, assim, uma ruptura face ao quadro orçamental actual, o qual, sendo hierárquico e centrado nos recursos públicos utilizados, assenta numa cultura administrativa em que a legalidade da despesa pública constitui o critério de elegibilidade principal, muitas vezes com prejuízo em termos da sua avaliação económica. No quadro corrente, a despesa pública é rígida e o processo orçamental meramente incremental. Ao invés, o modelo de orçamentação por programas caracteriza-se por uma cultura de gestão e centra-se na apreciação dos resultados, avaliando, por exemplo, até que ponto a intervenção do Estado contribui para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Neste modelo, a despesa pública é menos rígida porque os programas têm um horizonte temporal pré-definido (ainda que possam ser sucessivamente renovados ao longo do tempo), estando sujeitos a uma avaliação periódica.

A orçamentação por programas permite dar, também, maior ênfase à responsabilização pelo desempenho. Não há, contudo, obrigatoriamente uma relação sistemática entre o desempenho de um programa e a sua dotação orçamental. Neste novo modelo, o desempenho de um dado programa no ciclo plurianual anterior é um elemento de informação a ter em conta na decisão acerca da sua manutenção e, se esse for o caso, na definição da sua nova dotação orçamental.

Relativamente à avaliação dos dirigentes, embora o modelo de orçamentação por programas assente numa maior responsabilização dos gestores, também é certo que estes beneficiam de maior flexibilidade na gestão operacional dos recursos públicos que lhes são atribuídos. Desta forma, dão-se mais condições para gerir e, por conseguinte, para alcançar os resultados previamente definidos.

O estabelecimento de regras de política orçamental que determinem a evolução da despesa pública representa um outro elemento susceptível de reforçar o controlo dos gastos numa vertente macroeconómica. O estabelecimento de objectivos plurianuais para a despesa primária da Administração Central e da Segurança Social, os quais devem ser entendidos como tectos definidos em contabilidade nacional e resultando da aplicação, ao longo da legislatura, de uma taxa de variação anual estável e independente das flutuações cíclicas da economia, constitui um exemplo da forma que essas regras podem assumir.

Sintetizando, face às práticas correntes, a implementação da orçamentação por programas introduzirá três grandes inovações: a avaliação dos resultados, um quadro orçamental plurianual e regras de despesa. A motivação para esta reforma é dupla: promover a disciplina orçamental e aumentar a qualidade da despesa pública, elevando a sua eficiência e eficácia.

C. Gestão dos Financiamentos Comunitários e ao Investimento

Em 2008 dar-se-á início ao processo de reformulação do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), de forma a integrar este plano de investimentos públicos num quadro nacional coerente que, incluindo o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), possa assegurar uma resposta mais eficaz e eficiente às prioridades estratégicas definidas para o País em matéria de desenvolvimento social e económico. Neste processo de reformulação, e decorrente da aplicação do PRACE, o Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), passou a assumir inteira responsabilidade pelo controlo financeiro do PIDDAC e, conseqüentemente, da parcela do QREN afecta à Administração Central, permitindo a simplificação de procedimentos e a unificação de conceitos.

Seguindo as mesmas linhas de orientação do processo de reforma orçamental, designadamente a orientação para uma maior eficiência e eficácia da despesa pública, o modelo de governação dos fundos estruturais vindos da União Europeia foi reformulado, estando o QREN e os respectivos programas operacionais orientados pelos princípios de concentração das intervenções, dos recursos e das tipologias de acção, de selectividade e focalização dos investimentos e acções de desenvolvimento (a concretizar pela utilização de critérios rigorosos de selecção e de hierarquização de candidaturas que efectivamente contribuam para a prossecução da estratégia de desenvolvimento adoptada), de viabilidade económica e sustentabilidade financeira das actuações dirigidas à satisfação do interesse público, através da consideração dos respectivos efeitos sobre a despesa pública actual e futura.

V.4. Processos de Planeamento, Controlo Orçamental e da Actividade nos Sistemas de Saúde

No âmbito da Saúde, tem-se vindo a proceder à implementação de um processo de planeamento estratégico no âmbito dos hospitais, com a definição de planos de médio prazo, os quais englobam a definição de objectivos, principais linhas de actuação, planos de investimento e projecções económico-financeiras para o período.

Este processo de planeamento materializa-se sob a forma de contratos programa, assegurando que cada hospital possa programar atempadamente a sua actividade, tendo em atenção os objectivos e os meios financeiros acordados. Os contratos-programa constituem um compromisso das respectivas administrações de concretização de um processo de convergência para as melhores práticas em termos de eficácia, eficiência e qualidade na prestação de cuidados clínicos, e de garantia do equilíbrio económico-financeiro das unidades hospitalares. Importa ressaltar que, ao contrário de um mecanismo de financiamento assente numa lógica de cobertura de custos, independentemente do volume e qualidade dos serviços prestados, vigora actualmente o modelo de remuneração da produção contratada. Atendendo aos bons resultados alcançados no universo de hospitais empresarializados, este modelo foi alargado, desde 2006, aos hospitais pertencentes ao universo do sector público administrativo.

A monitorização do desempenho em termos da produção efectivada e da evolução dos principais indicadores assistenciais e económico-financeiros assenta na disponibilização em rede de informação com uma frequência mensal, existindo reuniões trimestrais de acompanhamento com as administrações de todos os hospitais, reuniões individuais com os hospitais considerados críticos em matéria de desempenho e reuniões temáticas visando a disseminação das melhores práticas identificadas.

Ainda no âmbito do processo de melhoria da qualidade da informação encontram-se já a ser desenvolvidos trabalhos a respeito dos procedimentos a seguir na consolidação das contas das várias entidades que integram o SNS, estando prevista a definição de um conjunto de regras que serão submetidas à apreciação da Comissão de Normalização Contabilística.

O controlo orçamental e da actividade foi adicionalmente reforçado com a definição de um modelo de controlo interno para os hospitais, com base nas melhores práticas internacionais seguidas no sector. O modelo fundamenta-se na disseminação de procedimentos administrativos e contabilísticos, tendo sido reforçada a vertente de auditoria interna, em que se destaca a formação de auditores nesta área.

V.5. Planeamento e Controlo do Sector Empresarial do Estado

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, procedeu-se à revisão do Regime Jurídico do Sector Empresarial do Estado, pretendendo-se assegurar a efectiva definição de orientações para este sector, tendo em vista a sua gestão mais racional, eficaz e transparente, e reforçar os mecanismos de controlo financeiro e os deveres especiais de informação das empresas públicas. Procurou-se, ainda, assegurar a consistência entre este Regime e o novo Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março), o qual promove a aproximação da figura do administrador de empresas privadas, tal como regulada na lei comercial. No novo Estatuto destaca-se, enquanto instrumento de responsabilização e de fixação de metas quantificadas, a consagração do contrato de gestão, podendo o gestor público ser afastado se os objectivos não forem alcançados. É colocada, desta forma, a ênfase na avaliação de desempenho, fazendo depender a remuneração variável, sempre que a ela houver lugar, do cumprimento dos objectivos predeterminados. O documento consagra, igualmente, a necessidade de observar regras de ética e as boas práticas internacionais. Relativamente a esta matéria, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, de 28 de Março, estabeleceu os princípios de bom governo do sector empresarial do Estado, dirigidos aos seus vários intervenientes (ao Estado, enquanto titular de participações e *stakeholder*, e às empresas), destacando-se os princípios ligados à divulgação de informação.

No âmbito da reorganização promovida pelo PRACE, foi já criado na Direcção-Geral do Tesouro e Finanças o Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial, Parcerias e Concessões, que irá desempenhar um papel específico na avaliação da situação económica e financeira, de um ponto de vista actual e prospectivo, das principais unidades empresariais do Estado e na recomendação de medidas destinadas a garantir a sua sustentabilidade.

A evolução em 2006 da situação patrimonial do conjunto das empresas públicas não-financeiras está identificada no Quadro 23. Em termos sectoriais, verificam-se grandes disparidades na estrutura dos balanços, continuando os sectores da comunicação social e dos transportes, à semelhança dos anos anteriores, a exhibir capitais próprios negativos.

Quadro 23. Situação patrimonial das empresas públicas não-financeiras
(milhões de Euros)

Sector	Activo		Passivo		Capital Próprio		Interesses Minoritários	
	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005
Comunicação Social	455,8	412,8	1.159,2	1.163,7	-703,4	-750,9	0,0	0,0
Gestão de Infra-estruturas	22.320,4	20.716,9	8.391,7	7.621,1	13.923,6	13.096,5	5,1	-0,7
Indústria	693,9	483,9	564,8	352,5	129,0	130,9	0,1	0,5
Parpública	7.904,6	6.681,0	4.606,7	3.720,3	3.274,9	2.935,7	23,0	25,0
Requalificação Urbana	935,5	985,4	783,0	830,5	165,5	166,6	-13,0	-11,7
Saúde	2.850,0	2.061,7	1.549,3	1.026,6	1.300,6	1.035,1	0,0	0,0
Serviços de Utilidade Pública	5.959,9	5.257,7	5.132,7	4.516,5	640,3	607,9	186,9	133,3
Transportes	7.202,3	7.028,2	9.160,9	8.508,0	-1.958,7	-1.479,8	0,0	0,0
Outros	649,8	578,0	473,0	376,0	174,5	199,8	2,2	2,1
Total	48.972,1	44.205,6	31.821,3	28.115,2	16.946,4	15.941,8	204,3	148,6

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

Os resultados obtidos em 2006 evidenciaram um comportamento favorável, para os quais contribuiu decisivamente a melhoria de resultados obtidos pela Parpública, que registou uma subida do resultado consolidado em 627,1 milhões de euros (Quadro 24).

Quadro 24. Resultados das empresas públicas não-financeiras
(milhões de Euros)

Sector	Resultado Operacional		Resultado Financeiro		Resultado Líquido	
	2006	2005	2006	2005	2006	2005
Comunicação Social	18,4	4,5	-34,2	-28,3	-23,7	-30,1
Gestão de Infra-estruturas	-47,5	-56,8	-139,5	-89,9	-164,8	-140,8
Indústria	-7,3	-23,4	-0,8	-2,6	-0,9	-13,0
Parpública	268,4	49,9	378,8	130,0	791,8	164,7
Requalificação Urbana	-2,1	8,8	-22,1	-20,1	-1,1	-7,6
Saúde (a)	-229,8	-168,6	25,7	19,8	-190,6	-91,5
Serviços de Utilidade Pública	92,7	78,5	-83,4	-40,1	34,0	30,8
Transportes	-348,4	-340,5	-227,5	-196,6	-557,1	-518,2
Outros	5,7	9,9	-9,8	-8,3	-2,4	0,3
Total	-249,8	-437,7	-112,8	-236,2	-114,7	-605,5

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

Nota: (1) O Decreto-Lei n.º 233/2005 transforma em entidades públicas empresariais o Hospital de Santa Maria e o Hospital de São João, e cria o Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental E.P.E., o Centro Hospitalar de Setúbal E.P.E. e o Centro Hospitalar do Nordeste E.P.E. Esta alteração do universo de empresas do sector da Saúde provoca a não-comparabilidade dos valores de 2005 e 2006.

O sector financeiro, que quase se resume ao Grupo Caixa Geral de Depósitos, registou um resultado líquido consolidado positivo na ordem de 734,6 milhões de euros, para activos de cerca de 96,2 milhões de euros.

Os fluxos financeiros líquidos para o conjunto das empresas públicas atingiram em 2006 cerca de -30 milhões de euros, o que representa um decréscimo na ordem de 747 milhões de euros face ao ano anterior. Na origem desta variação, e independentemente do crescimento exibido pelas indemnizações compensatórias, encontra-se o ano atípico vivido pela CGD que, em 2005, se viu impossibilitada de proceder a uma distribuição de dividendos (Quadro 25).

Quadro 25. Transferências para o sector empresarial do Estado
(milhões de Euros)

Fluxos	2005	2006
1) Dividendos	84,6	473,3
2) Indemnizações Compensatórias	338,2	366,2
3) Dotações de Capital	463,3	77,4
4) Transferências Líquidas para o SEE 2) + 3) - 1)	716,9	-29,8

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública, Relatório do Orçamento do Estado para 2008, Outubro de 2007.

Em 2007, perspectiva-se a continuação do movimento de consolidação da actividade operacional das empresas públicas, embora a evolução do resultado líquido esteja condicionada pelo comportamento das taxas de juro, dada a elevada exposição das empresas públicas a instrumentos de dívida de taxa variável. Ainda em 2007, as indemnizações compensatórias a atribuir ao Sector Empresarial do Estado deverão atingir um valor na ordem de 397,4 milhões de euros, tendo sido já objecto de afectação através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 149/2007, de 28 de Setembro.

V.6. Redução dos Prazos de Pagamento das Administrações Públicas

O objectivo estrutural de melhoria da qualidade da despesa pública, enquanto potenciadora da competitividade da economia, será suportado a partir de 2008 por uma nova área de acção governativa – o Programa de Redução dos prazos de Pagamento na Administração Pública – a ser aplicado em todos os níveis da Administração Pública (Central, Regional e Local) e a algumas entidades públicas empresariais. Para além de algumas normas já incluídas na Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2008, o Governo está a ultimar os instrumentos normativos enquadradores do Programa de Redução dos Prazos de Pagamento na Administração Pública.

Os atrasos nos pagamentos em transacções comerciais afectam negativamente a competitividade das empresas, pois as respectivas dificuldades nos recebimentos agravam os riscos de insolvência (colocando em causa postos de trabalho), limitam a capacidade de mobilizar recursos para o investimento e aumentam os custos administrativos e financeiros, nomeadamente os associados à necessidade de financiamento da tesouraria. Este problema agrava-se no caso de empresas com baixos níveis de capitalização, como é o caso de algumas das PME portuguesas.

O Programa terá por base o estabelecimento de objectivos de redução de prazos de pagamento para os organismos públicos, a monitorização e publicitação da evolução dos prazos médios de pagamento, a criação de incentivos associados ao grau de cumprimento dos objectivos, a responsabilização dos diferentes organismos pelo esforço financeiro necessário para atingir os objectivos de redução nos prazos de pagamento e o rigor financeiro inerente ao processo de consolidação orçamental.

APÊNDICE

Quadros Estatísticos

Quadro A.1. Perspectivas macroeconómicas

	Código SEC	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		nível (10 ⁶ euros)	taxa de variação					
1. PIB (real)¹	B1*g	150784,6	1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
2. PIB (nominal)	B1*g	155131,1	4,2	4,8	5,0	5,4	5,7	5,7
Componentes do PIB em termos reais								
3. Consumo privado	P.3	97743,3	1,1	1,2	1,4	2,1	2,3	2,4
4. Consumo público	P.3	31449,5	-0,3	-0,4	-1,1	-0,6	-0,3	1,1
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	31743,9	-1,6	1,0	4,0	6,7	7,0	7,2
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P53	1386,3	1,2	1,2	1,7	1,7	1,7	1,8
7. Exportações de bens e serviços	P.6	46198,4	8,9	6,9	6,7	6,0	6,3	6,5
8. Importações de bens e serviços	P.7	57737,0	4,3	3,8	3,9	4,8	5,6	6,6
Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais								
9. Procura interna		-	0,3	1,1	1,5	2,6	3,0	3,3
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P53	-	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
11. Procura externa líquida	B.11	-	0,9	0,7	0,7	0,1	0,0	-0,3

¹ PIB real a preços do ano anterior.

Quadro A.2. Evolução dos preços

	Código SEC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		taxa de variação					
1. Deflador do PIB		2,9	2,9	2,7	2,6	2,6	2,6
2. Deflador do Consumo Privado		3,3	2,5	2,3	2,1	2,1	2,1
3. IHPC		3,0	2,3	2,1	2,1	2,1	2,1
4. Deflador das Exportações (bens e serviços)		4,4	2,9	2,7	2,1	2,1	2,1
5. Deflador das importações (bens e serviços)		4,6	1,4	3,3	1,1	1,1	1,1

Quadro A.3. Evolução do mercado de trabalho

	Código SEC	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		nível	taxa de variação					
1. Emprego total (milhares de indivíduos)		5153,3	0,7	0,4	0,9	1,4	1,5	1,5
2. Emprego total (milhares de indivíduos, com correcção de horas trabalhadas)		4947,6	0,4	0,4	0,9	1,4	1,5	1,5
3. Taxa de desemprego (%)			7,7	7,8	7,6	7,2	6,9	6,6
4. Produtividade por trabalhador (10³ euros)¹		25,0	0,6	1,4	1,3	1,4	1,5	1,5
5. Produtividade por trabalhador (10³ euros, com correcção de horas trabalhadas)		26,0	0,9	1,4	1,3	1,3	1,5	1,5
6. Remuneração dos empregados (10⁶ euros)	D.1	77350,0	3,0	3,0	3,4	4,0	4,3	4,6

¹ PIB a preços de 2000 por trabalhador.

Quadro A.4. Financiamento da economia

% do PIB	Código SEC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	-8,8	-7,0	-5,8	-5,6	-4,9	-4,7
da qual:							
- Saldo da balança de bens e serviços		-7,8	-6,4	-5,9	-5,1	-4,6	-4,3
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		-2,0	-1,8	-1,7	-1,8	-1,6	-1,5
- Saldo da balança de capital		1,1	1,3	1,8	1,4	1,3	1,2
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9	-4,9	-4,0	-3,4	-4,1	-4,5	-4,5
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	PDE B.9	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2

Quadro A.5. Perspectivas orçamentais das Administrações Públicas

	Código SEC	2006	2006	2007	2008	2009	2010	2011
		nível (10 ⁵ euros)	% do PIB					
Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector								
1. Administrações públicas	S.13	-6029	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
2. Administração central	S.1311	-6649	-4,3	-3,5	-2,8	-1,7	-0,6	-0,3
3. Administração local	S.1313	39	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Fundos de segurança social	S.1314	580	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1
Administrações públicas (S13)								
5. Receita total	TR	65912	42,5	42,4	42,7	42,8	43,1	43,1
6. Despesa total	TE	71941	46,4	45,4	45,1	44,4	43,5	43,3
7. Capacidade/necessidade de financiamento	EDP B.9	-6029	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
8. Despesas com juros	EDP D.41	4313	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7
9. Saldo primário		-1717	-1,1	-0,1	0,5	1,3	2,2	2,5
10. Medidas temporárias		0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Decomposição da receita								
11. Impostos totais (11=11a+11b+11c)		37660	24,3	24,6	24,8	24,8	24,7	24,7
11a. Impostos indirectos	D.2	23995	15,5	15,2	15,4	15,4	15,4	15,4
11b. Impostos directos	D.5	13662	8,8	9,4	9,3	9,3	9,3	9,3
11c. Impostos de capital	D.91	4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Contribuições sociais	D.61	19360	12,5	12,5	12,4	12,4	12,3	12,3
13. Rendimentos de propriedade	D.4	987	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5
14. Outros (14=15-(11+12+13))		7904	5,1	4,7	5,0	5,2	5,5	5,6
15=5. Receita total	TR	65912	42,5	42,4	42,7	42,8	43,1	43,1
p.m.: Carga Fiscal (a) (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		55372	35,7	36,2	36,4	36,4	36,4	36,4
Decomposição da despesa								
16. Remunerações dos Empregados + Consumo intermédio	D.1+P.2	27593	17,8	16,8	16,4	15,8	15,3	15,0
16a. Remunerações dos Empregados	D.1	21165	13,6	12,8	12,2	11,7	11,3	11,0
16b. Consumo intermédio	P.2	6428	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0	4,0
17. Prestações Sociais (17=17a+17b)		29221	18,8	19,0	19,1	19,0	18,9	18,8
17a. Prestações sociais em espécie fornecidas pelos produtores	D.6311+ D.6312+ D.63131	5788	3,7	4,0	3,9	3,8	3,7	3,7
17b. Prestações Sociais excepto transferências sociais em espécie	D.62	23433	15,1	15,0	15,2	15,3	15,2	15,2
18.=8. Despesas com juros	PDE D.41	4313	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7
19. Subsídios	D.3	2155	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
20. Formação bruta de capital fixo	P.51	3612	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,6
21. Outros (21=22-(16+17+18+19+20))		5048	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	2,9
22=6. Despesa total	TE	71941	46,4	45,4	45,1	44,4	43,5	43,3

Nota: (a) Excluindo contribuições sociais imputadas.

Quadro A.6. Evolução da dívida das Administrações Públicas

% do PIB		2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Dívida Bruta		64,8	64,4	64,1	62,5	59,7	56,7
2. Variação do rácio da dívida bruta		1,1	-0,5	-0,2	-1,6	-2,8	-3,0
Decomposição da variação do rácio da dívida bruta							
3. Saldo primário		1,1	0,1	-0,5	-1,3	-2,2	-2,5
4. Despesas com juros		2,8	2,9	2,9	2,9	2,8	2,6
5. Ajustamentos défice-dívida		-0,2	-0,5	0,4	0,0	0,0	0,1
da qual:	-						
Diferenças entre <i>cash</i> e <i>accruals</i>							
-Aquisição líquida de activos financeiros		-0,3	-0,1	0,0	-0,2	-0,1	0,0
da qual:							
- receitas de privatizações		0,8	0,5	0,4	0,3	0,2	0,1
- Efeitos de valorização e outros							
p.m.: Taxa de juro implícita na dívida		4,5	4,7	4,8	4,8	4,7	4,7

Quadro A.7. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

% do PIB	Código SEC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. PIB (t.v.r.) (%)		1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
2. Saldo das administrações públicas	PDE B.9	-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
3. Despesas com juros	PDE D.41	2,8	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7
4. Medidas temporárias		0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Hiato do produto		-2,4	-2,2	-1,7	-1,0	-0,1	0,6
6. Componente orçamental cíclica		-1,1	-1,0	-0,8	-0,5	-0,1	0,3
7. Saldo ajustado do ciclo (2-6)		-2,8	-2,0	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4
8. Saldo primário ajustado do ciclo (2+3-6)		0,0	0,9	1,3	1,7	2,3	2,2
9. Saldo Estrutural (7-4)		-2,8	-2,1	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4

Quadro A.8. Diferenças face à actualização de Dezembro de 2006

	Código SEC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB (t.c.r.) (%)							
Actualização Dezembro 2006		1,4	1,8	2,4	3,0	3,0	
Actualização Dezembro 2007		1,3	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
Diferença		-0,1	0,0	-0,2	-0,2	0,0	
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	PDE B.9						
Actualização Dezembro 2006		-4,6	-3,7	-2,6	-1,5	-0,4	
Actualização Dezembro 2007		-3,9	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
Diferença		0,7	0,7	0,2	0,0	0,0	
Dívida Bruta das Administrações Públicas (% do PIB)							
Actualização Dezembro 2006		67,4	68,0	67,3	65,2	62,2	
Actualização Dezembro 2007		64,8	64,4	64,1	62,5	59,7	56,7
Diferença		-2,6	-3,6	-3,1	-2,6	-2,4	

Quadro A.9. Sustentabilidade das Finanças públicas no longo-prazo

% do PIB	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Despesa total	43,1	47,8	44,7	44,6	44,8	50,5
<i>da qual</i> : despesa relacionada com o envelhecimento da população	20,0	24,3	24,7	25,3	25,9	29,7
Despesa pública com pensões	8,4	11,0	11,9	12,6	13,4	16,0
Pensões da Segurança Social	5,6	7,0	7,6	8,3	9,1	13,2
Pensões de velhice e reformas antecipadas	3,8	5,1	5,7	6,5	7,4	10,9
Outras pensões (invalidez e sobrevivência)	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	2,3
Pensões da Caixa Geral de Aposentações	2,8	3,9	4,3	4,3	4,2	2,8
Despesa em saúde ^(a)	5,3	6,7	6,8	6,7	6,6	7,2
Despesa com cuidados de longa duração (<i>anteriormente incluídos em cuidados de saúde</i>) ^(a)	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9
Despesa em educação ^(a)	5,1	5,1	4,7	4,7	4,5	4,8
Outras despesas relacionadas com o envelhecimento ^(a)	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Despesas em juros	3,0	2,6	2,7	2,0	1,6	3,5
Receita total	40,2	41,6	44,2	44,2	44,2	44,2
<i>da qual</i> : rendimentos de propriedade	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>da qual</i> : contribuições sociais	9,4	9,8	9,8	9,4	9,2	9,3
Activos do fundo de reserva da segurança social	2,5	4,2	6,0	7,0	5,5	-35,3
dos quais: activos consolidados do fundo (excluindo títulos da dívida pública)	0,7	1,9	2,8	3,2	2,5	-16,2
Hipóteses						
Produtividade do trabalho (taxa de crescimento)	1,1	0,4	2,1	2,5	1,7	1,7
PIB (taxa de crescimento real) ^(b)	3,9	0,5	2,4	2,2	1,0	1,0
Taxa de participação masculina (20-64 anos)	85,2	85,5	86,5	86,8	85,9	86,3
Taxa de participação feminina (20-64 anos)	68,4	72,4	75,1	77,7	78,2	79,1
Taxa de participação total (20-64 anos)	76,6	78,8	80,7	82,3	82,1	82,7
Taxa de desemprego	4,1	7,4	5,4	5,3	5,3	5,2
Rácio da população com mais de 64 anos sobre a população total	16,4	17,0	17,7	20,3	24,3	31,9

(a) Valores a partir de 2005 com base nas projecções do CPE e dos serviços da Comissão Europeia. (b) Hipóteses consideradas no exercício do GTE de Outubro de 2007.

Quadro A.10. Hipóteses subjacentes

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	3,1	4,3	4,2	4,2	4,0	4,0
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	3,9	4,4	4,4	4,4	4,2	4,2
Taxa de câmbio USD/€(média anual)	1,26	1,36	1,42	1,42	1,42	1,42
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	0,2	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0
Crescimento do PIB mundial, excluindo UE	6,0	5,6	5,3	5,4	4,5	4,4
Crescimento do PIB da UE	3,0	2,9	2,4	2,4	2,2	2,1
Crescimento da procura externa	8,4	6,8	6,2	5,8	5,8	5,8
Crescimento das importações, excluindo UE	8,5	8,1	7,4	7,9	7,9	7,9
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	65,1	72,5	80,8	77,9	77,9	77,9