

Ministério das Finanças

**Documento de Estratégia
Orçamental**

2012 – 2016

abril de 2012

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
Av. Infante D. Henrique, 1
1149-009 LISBOA
• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

<http://www.min-financas.pt>

(Texto escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico)

Índice

INTRODUÇÃO	1
I. Enquadramento Macroeconómico	7
I.1. Enquadramento Internacional e Mercados Financeiros.....	7
I.1.1. Enquadramento Internacional.....	7
I.1.2. Mercados Financeiros.....	8
I.2. Principais Hipóteses Externas	11
I.3. Previsões para a Economia Portuguesa e Riscos Inerentes	12
II. Estratégia Orçamental.....	17
II.1. Desenvolvimentos Recentes das Finanças Públicas.....	17
II.2. Perspetivas de Médio Prazo para as Finanças Públicas 2012-2016.....	21
II.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2013-2016.....	27
III. Análise de Sensibilidade e Riscos Orçamentais.....	29
III.1. Análise de Sensibilidade.....	29
III.2. Riscos Orçamentais.....	33
IV. Sustentabilidade das Finanças Públicas.....	39
IV.1. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas.....	39
IV.2. Dinâmica da Dívida Pública.....	41
V. Qualidade das Finanças Públicas	45
V.1. Reforma do Processo Orçamental.....	45
V.1.1. Reforço do Controlo da Despesa e Compromissos	45
V.1.2. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e a Lei de Finanças Locais	46
V.1.3. Papel do Ministério das Finanças	46
V.1.4. Execução da Lei de Enquadramento Orçamental.....	47
V.1.5. Procedimentos contabilísticos e prestação de contas	48
V.1.6. Conselho das Finanças Públicas	48
V.2. Racionalização dos Recursos das Administrações Central, Regional e Local	49
V.2.1. Reorganização do Estado.....	49
V.2.2. Abordagem sobre o modelo de governação e de Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública.....	52
V.2.3. Revisão aos quadros normativos da Administração Pública.....	54
V.3. Reforma Fiscal.....	55
V.4. Setor Empresarial do Estado	58
V.4.1. Redução do Universo.....	58
V.4.2. Custos com Pessoal	59

V.4.3. Endividamento	59
V.4.4. Redução de Atividade	60
V.4.5. Modelo de Governação	60
V.4.6. Reporte de Informação	60
V.4.7. Medidas Setoriais	61

Índice de quadros

Quadro I.1. Crescimento Económico Mundial	7
Quadro I.2. Agregados de Crédito Bancário em Portugal	9
Quadro I.3. Taxas de Juro	10
Quadro I.4. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses	11
Quadro I.5. PIB e Importações	12
Quadro I.6. Principais Indicadores	13
Quadro II.1. Estimativa das Contas das Administrações Públicas	18
Quadro II.2. Dinâmica da Dívida Pública 2009-2011	20
Quadro II.3. Principais Indicadores de Finanças Públicas	21
Quadro II.4. Medidas de Consolidação Orçamental	22
Quadro II.5. Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional 2012-2015	24
Quadro II.6. Dinâmica da Dívida 2012-2016	26
Quadro II.7. Quadro Plurianual de Programação Orçamental	28
Quadro IV.1. Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População	40
Quadro IV.2. Pensões e Contribuições do Sistema Público	40
Quadro V.1. Mapa de Evolução de Efetivos em 2011 (para a Administração Central)	53

Índice de gráficos

Gráfico I.1. Taxa Média Ponderada dos Leilões de Bilhetes do Tesouro	10
Gráfico I.2. <i>Yields</i> das Obrigações do Tesouro	11
Gráfico I.3. Exportações e Procura Externa	13
Gráfico I.4. Indicadores Coincidentes	13
Gráfico I.5. Posição de Investimento Internacional	15
Gráfico I.6. Capacidade/Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa	15
Gráfico II.1. Saldo Orçamental e Dívida das Administrações Públicas	17

Gráfico II.2. Défice Orçamental e Dívida Pública.....	21
Gráfico II.3 Variação do Saldo Orçamental	23
Gráfico III.1. Análise de Sensibilidade ao Aumento do Preço do Petróleo em 20%	29
Gráfico III.2. Análise de Sensibilidade ao Aumento da Taxa de Juro de Curto Prazo em 1p.p.	31
Gráfico III.3. Análise de Sensibilidade à Diminuição da Procura Externa Relevante em 1p.p.....	32
Gráfico IV.1. Variação Projetada da População por Idade e Rácio de Dependência	39
Gráfico IV.2. Variação das Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População em Portugal, Área do Euro e UE	41
Gráfico IV.3. Dívida Pública.....	42
Gráfico IV.4. Dinâmica da Dívida Pública	42
Gráfico IV.5. Sensibilidade da Dívida Pública à Taxa de Juro.....	43
Gráfico IV.6. Sensibilidade da Dívida Pública ao Crescimento Nominal do PIB.....	43

INTRODUÇÃO

O Documento de Estratégia Orçamental decorre de compromissos assumidos a nível nacional e internacional

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) especifica o quadro de médio-prazo (4 anos) para as finanças públicas em Portugal. Este documento responde aos requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento e aos da Lei de Enquadramento Orçamental. O DEO define um quadro de consolidação orçamental de médio-prazo que garante a sustentabilidade das finanças públicas contribuindo assim para a criação de condições propícias ao crescimento económico e à estabilidade financeira.

A apresentação do DEO resulta de um conjunto de compromissos que Portugal assumiu a nível nacional e internacional.

Do ponto de vista nacional, a estratégia de médio prazo, assente num Quadro Plurianual de Programação Orçamental, é uma peça importante na gestão das contas públicas que, até ao ano de 2011, não estava estabelecida. De facto, sucessivos governos conduziram políticas orçamentais imprudentes com maior preocupação em relação aos efeitos de curto prazo do que com os seus efeitos no médio-longo prazo. Nunca, desde o início da área do euro, Portugal teve uma posição orçamental próxima do equilíbrio ou excedentária. Adicionalmente, assistiu-se frequentes vezes à adoção de medidas que contribuíram para a falta de transparência das contas públicas, transferindo custos para o futuro.

A avaliação do impacto orçamental de várias políticas requiere uma análise plurianual. Como exemplos podem-se citar a realização de investimentos públicos prolongados no tempo, a evolução financeira das empresas públicas ou a realização de parcerias público-privadas ou ainda a utilização de fundos estruturais. Sem uma estratégia de médio prazo, as implicações destas políticas para as finanças públicas não podem ser devidamente avaliadas. Por outro lado, deve ter-se em conta a evolução macroeconómica de médio prazo para que não sejam assumidos compromissos plurianuais que se revelem irrealistas. Um Documento de Estratégia Orçamental com uma perspetiva mais longa permite aferir vulnerabilidades que se tornam aparentes em prazos mais alargados (como por exemplo ligadas ao envelhecimento populacional) permitindo mais transparência e a adoção de um planeamento orçamental mais apropriado e proactivo. Este quadro de médio prazo constitui também um referencial importante para reduzir a incerteza das empresas e das famílias quanto à condução futura da política orçamental, permitindo-lhes tomar melhores decisões e assim, contribuir para melhorar a eficiência económica.

Pela primeira vez, o DEO inclui o Quadro Plurianual de Programação Orçamental que estabelece os limites de despesa financiada por receitas gerais para o conjunto da Administração Central e para cada um dos seus Programas Orçamentais previsto na Lei de Enquadramento Orçamental (Lei 52/2011 de 13 de Outubro). Os limites de despesa são vinculativos para cada um dos programas para o ano de 2013 e indicativos para os anos subsequentes. Os limites de despesa são vinculativos para os agrupamentos de Programas, em 2014, e para o conjunto dos Programas em 2015 e 2016.

Do ponto de vista internacional, a elaboração de quadros orçamentais de médio-prazo é uma etapa importante no âmbito do Semestre Europeu que entrou em vigor em janeiro de 2011. Este novo mecanismo permitirá a coordenação *ex-ante* de políticas orçamentais e económicas a nível europeu, em linha com o Pacto de Estabilidade e Crescimento e a estratégia Europa 2020. Assim, os Estados-Membros deverão apresentar e discutir as suas estratégias orçamentais de médio-prazo através de

Programas de Estabilidade e Convergência. O DEO também tem em conta as exigências do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Financeira, em particular a regra de equilíbrio orçamental. Ao mesmo tempo, e em complemento do DEO, Portugal deve elaborar o Programa Nacional de Reforma que estabelece medidas em áreas como o emprego, investigação, inovação, energia ou inclusão social. Estes dois documentos deverão ser enviados em abril de cada ano à Comissão Europeia.

O DEO decorre também de uma das medidas acordadas com os nossos parceiros internacionais no contexto do Programa de Ajustamento Económico (PAE). Materialmente, a entrega do DEO ao Parlamento e aos nossos parceiros internacionais satisfaz a obrigação de submissão do PEC. O DEO, como documento de trabalho para efeitos do Memorando, não impede a sua apreciação em simultâneo pelo Parlamento, razão pela qual se prevê no calendário a obrigação de submissão à Assembleia da República antes da sua conclusão definitiva.

Em termos mais gerais, o DEO insere-se numa estratégia abrangente de reforço dos instrumentos de controlo das finanças públicas, como seja a recente criação do Conselho das Finanças Públicas, a publicação da Lei do Controlo dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, a nova Lei do Enquadramento Orçamental e a próxima revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e de Finanças Locais. Esta estratégia vem reforçar o enquadramento necessário para a manutenção da disciplina orçamental.

O DEO também deve ser visto no contexto do Programa de Ajustamento Económico (PAE) que visa corrigir desequilíbrios estruturais acumulados por Portugal ao longo dos anos. O PAE incorpora uma estratégia equilibrada, que inclui um amplo conjunto de medidas, assente em três pilares:

- Primeiro, consolidação orçamental, para colocar as finanças públicas numa trajetória sustentável;
- Segundo, redução dos níveis de endividamento na economia portuguesa e estabilidade financeira;
- Terceiro, transformação estrutural para aumentar a competitividade, promover o crescimento económico sustentado e a criação de emprego;

O Programa define objetivos quantitativos vinculativos através de limites para o défice orçamental e para a dívida pública de 2011 a 2013. Em termos dos défices orçamentais, em percentagem do PIB, os objetivos são de 5,9% para 2011, 4,5% para 2012 e 3,0% em 2013. A dívida pública deverá atingir um pico em 2013, em percentagem do PIB, iniciando a partir daí uma trajetória descendente. Existem também critérios indicativos para a não acumulação de pagamentos atrasados, tanto a nível interno como externo. Refira-se que num contexto de médio prazo e, em virtude dos compromissos internacionais assumidos, Portugal deverá apresentar um défice estrutural não superior a 0,5% do PIB a partir de 2015.

No pilar da consolidação orçamental, estão ainda previstas diferentes medidas de âmbito estrutural que implicam profundas alterações ao nível da qualidade das finanças públicas. Estas reformas cobrem as seguintes áreas (i) Processo Orçamental; (ii) Administração Pública; (iii) Sistema Fiscal; (iv) Setor Empresarial do Estado e Parcerias Público-Privadas.

O ajustamento está a decorrer como o previsto e em alguns aspetos de forma mais positiva do que o esperado inicialmente

O PAE está a decorrer como o previsto. As avaliações regulares dos nossos parceiros internacionais têm confirmado que a execução do programa está no bom caminho. Os critérios quantitativos para o défice orçamental e a dívida pública têm sido sucessivamente cumpridos. A generalidade das medidas previstas foram adotadas o que demonstra a capacidade de Portugal concretizar um programa exigente, apesar da evolução desfavorável das condições envolventes.

Em particular, em 2011, Portugal registou avanços significativos na correção dos desequilíbrios orçamental e externo e reforçou as condições de estabilidade do sistema financeiro. Os objetivos de consolidação orçamental para 2011 foram cumpridos com sucesso. O défice das Administrações Públicas situou-se em 4,2% do PIB, substancialmente abaixo do limite de 5,9% do PIB do Programa. Apesar da importante contribuição da transferência parcial dos fundos de pensões da banca (no montante de 3,5% do PIB), o défice estrutural reduziu-se em cerca de 2,3 p.p. do PIB.

A dívida pública cifrou-se em 107,8% do PIB. Note-se que o acréscimo de 14,4 p.p. face a 2010 resulta sobretudo da aquisição líquida de ativos financeiros, nomeadamente do elevado acréscimo de depósitos bancários resultantes dos desembolsos efetuados ao abrigo do Programa de Ajustamento ainda por utilizar no final de 2011 e da transferência parcial dos fundos de pensões que será utilizada em parte para reduzir dívida pública. Também em 2012 e nos próximos anos a dívida pública estará parcialmente influenciada pela aquisição de ativos financeiros em particular devido à recapitalização dos bancos.

A consolidação orçamental levada a cabo em 2011 foi conseguida em paralelo com uma contração da atividade económica em 2011 substancialmente menor do que a prevista inicialmente. O PIB diminuiu 1.6% em 2011, o que compara com 2,2% inicialmente previstos no Programa. Os receios iniciais de uma recessão mais profunda não foram assim concretizados.

A significativa contração da procura interna foi parcialmente compensada por um forte crescimento das exportações. Num quadro de forte contração da procura interna, muitas empresas portuguesas reorientaram parte da sua produção para o mercado externo. Acresce que a exploração de novos mercados de exportação em África, na América Latina e na Ásia também se tem revelado particularmente bem sucedida. Sendo Portugal uma pequena economia, o aumento das exportações é absorvido pelos nossos parceiros comerciais sem um impacto notável. Neste sentido, o comportamento das exportações é relativamente robusto a alterações na composição da procura externa global.

Como resultado, o ajustamento externo está a ocorrer a um ritmo mais rápido do que o inicialmente previsto. O défice da balança corrente diminuiu para 6,5% do PIB em 2011 (face a 10% do PIB em 2010). O ajustamento do desequilíbrio externo é aliás semelhante ao verificado no quadro dos dois programas anteriores com o FMI (1977-78 e 1983-85), em que a correção foi mais rápida do que o previsto inicialmente.

Nos primeiros meses de 2012, as exportações de mercadorias continuaram a expandir-se a taxas anuais superiores a 13 por cento em termos nominais. Refletindo a informação mais recente, espera-se uma contração de cerca de 3% do PIB. Estamos a recuperar a competitividade e a reequilibrar as nossas contas externas através de um diferencial negativo entre a procura interna e a procura no resto do mundo. Há também alguns sinais de melhoria da competitividade por via da redução de custos. Tal deverá contribuir para impulsionar o crescimento do sector transacionável até o impacto da agenda de reformas estruturais se materializar.

O DEO especifica as perspetivas 2012-2016 para o cenário macroeconómico e para as finanças públicas

As projeções apresentadas refletem a atualização da informação mais recente relativa aos desenvolvimentos da atividade económica, tanto a nível nacional como internacional. Do ponto de vista qualitativo, as principais características do ajustamento mantêm-se. Para 2012 é prevista uma contração real do PIB de 3,0%. Tal como em previsões anteriores, este desempenho está associado a uma forte redução do consumo privado e público, bem como do investimento, sendo compensado pelo contributo positivo da procura externa. Em 2013, a atividade económica deverá registar um crescimento positivo de 0,6%. Nos anos seguintes prevê-se que a continuação da expansão da atividade económica associada à progressiva recuperação da procura interna e continuação do bom desempenho das exportações. A atividade económica deverá acelerar progressivamente até 2016, ano em que o produto deverá ser igual ao produto potencial. Refira-se a este propósito que os potenciais efeitos sobre o produto das reformas estruturais não foram incorporados nas atuais projeções.

Quadro 1. Principais Indicadores Macroeconómicos

	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2014 ^(p)	2015 ^(p)	2016 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)					
PIB	-3.0	0.6	2.0	2.4	2.8
Consumo Privado	-6.3	-0.7	0.5	1.0	1.4
Consumo Público	-3.2	-2.9	-2.6	-2.0	-1.6
Investimento (FBCF)	-9.8	-0.6	3.1	3.7	3.9
Exportações de Bens e Serviços	3.4	5.6	6.4	6.8	6.9
Importações de Bens e Serviços	-6.4	1.6	2.6	3.6	4.0
Evolução dos Preços					
IPC	3.2	1.3	1.1	1.2	1.2
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)					
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-2.5	-0.4	1.3	3.1	4.9

Fonte: Ministério das Finanças.

O processo de consolidação orçamental nos próximos anos irá prosseguir em linha com os compromissos assumidos no âmbito do Programa de Ajustamento Económico. O défice orçamental será de 4,5% em 2012, 3% do PIB em 2013 e de 1,8% do PIB em 2014. Em 2015, Portugal cumprirá com o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural (-0,5% do PIB) especificado na Lei de Enquadramento Orçamental. Em 2016, dado que se prevê que o crescimento do PIB seja igual ao do produto potencial, o saldo orçamental será igual ao saldo estrutural.

O saldo estrutural (saldo orçamental corrigido do efeito do ciclo económico e de medidas temporárias¹) deverá ter uma correção acentuada em 2012, no valor de aproximadamente de 3,7 p.p. face ao ano anterior. A melhoria do saldo estrutural continuará até 2015, ano em que se espera uma défice estrutural de 0,5%, em linha com o objetivo de médio prazo contido na Lei de Enquadramento Orçamental e com os compromissos europeus assumidos por Portugal. Em 2016 o saldo estrutural deverá permanecer em - 0,5% do PIB.

A trajetória de médio-prazo para as finanças públicas assenta numa redução significativa do peso da despesa no PIB - aproximadamente 4,5 p.p. entre 2012 e 2016. Em 2012 e 2013 o esforço de consolidação irá decorrer de acordo com o PAE, que contém um quadro coerente de medidas importantes para o controlo das contas públicas e por um rápido regresso a uma trajetória de

¹ Para o cálculo do saldo estrutural são excluídas medidas de efeitos temporários, quer do lado da despesa, quer do lado da receita.

sustentabilidade. Espera-se que, para prazos mais longos, a consolidação privilegie sobretudo a racionalização de custos e o aumento de eficiência da despesa das Administrações Públicas. Refira-se a este propósito que para elaborar o quadro de médio prazo se assumiu como hipótese de trabalho a reversão gradual das medidas de suspensão de remunerações do sector público e das pensões a partir de 2015.

Enquanto que a despesa em percentagem do PIB terá uma redução significativa no médio prazo, a receita em percentagem do PIB deverá manter-se relativamente estável (redução ao longo do período de projeção em 0,4 p.p. do PIB). Este comportamento reflete a necessidade da transição para uma situação mais robusta em termos orçamentais que permita com segurança equacionar a redução desejável da carga fiscal sem por em risco a disciplina orçamental.

Quadro 2. Principais Indicadores de Finanças Públicas
(em percentagem do PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016
Receita total	42.9	42.9	42.8	42.7	42.5
Receita corrente	41.6	41.6	41.5	41.4	41.2
Receita de capital	1.4	1.3	1.3	1.3	1.3
Despesa total	47.5	45.9	44.6	43.8	43.0
Despesa corrente primária	39.7	38.6	37.5	36.8	36.2
Juros	4.7	4.6	4.7	4.8	4.6
Despesa de capital	3.1	2.7	2.4	2.2	2.2
Saldo Global	-4.5	-3.0	-1.8	-1.0	-0.5
Saldo Primário	0.2	1.6	2.9	3.7	4.1
Valores excluindo medidas temporárias ⁽¹⁾ e corrigido do ciclo					
Saldo Global	-3.3	-1.4	-0.7	-0.5	-0.5
Variação em p.p. do PIB		1.8	0.7	0.2	0.0
Saldo Primário	1.5	3.2	4.0	4.2	4.1
Variação em p.p. do PIB		1.7	0.8	0.3	-0.1

Fonte: Ministério das Finanças.

De facto, a prudência do quadro orçamental de médio prazo é totalmente justificada por um conjunto de riscos e incertezas que devem ser tidos em conta dado que existem riscos significativos para as contas públicas quer de origem interna quer de origem externa.

Em termos dos riscos de origem interna, uma das preocupações principais tem a ver com a evolução do desemprego e as suas consequências para a execução orçamental da segurança social. Este é um assunto muito importante que merece a maior atenção e prioridade por parte dos decisores de política. Neste contexto irá ser desencadeado um processo de reflexão sobre a sustentabilidade da segurança social tendo em vista a revisão da abordagem atual, prevendo-se resultados no final do quarto exame regular do PAE. Outros riscos no curto prazo têm a ver com a conjuntura internacional, nomeadamente com a evolução da crise da dívida soberana e as suas consequências a nível global.

Apesar destes riscos e da prudência do cenário macro, um dos aspetos mais assinaláveis do quadro de médio prazo diz respeito à evolução das necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior. A revisão do ritmo do desequilíbrio externo face ao quadro de médio-prazo anterior é, aliás, o aspeto mais significativo deste exercício (no Documento de Estratégia Orçamental de Agosto de 2011 era prevista a manutenção de um défice da Balança Corrente e de Capital até 2015). A execução do PAE deverá permitir uma redução das necessidades de financiamento externo sem paralelo no passado recente da economia portuguesa, em grande parte devido à melhoria do défice da balança de bens e de

serviços. Assim, já em 2013 a Balança Corrente deverá apresentar um défice de apenas 2% do PIB e o saldo tornar-se-á ligeiramente positivo em 2014. Até 2016 espera-se um aumento gradual deste superavit que deverá aproximar-se dos 4% do PIB. O saldo da Balança Corrente e de Capital deverá aumentar neste período até aos 4,9% o que permitirá reduzir o endividamento externo da economia portuguesa.

Em paralelo à redução das necessidades de endividamento externo, a dívida pública deverá iniciar uma trajetória descendente a partir de 2014, depois de atingir um máximo de 115,7% do PIB, em 2013. Apesar destes níveis ainda elevados, iniciar-se-á a inevitável redução do nível da dívida prevendo-se que em 2016, a dívida pública se situe em 103,9% do PIB. A este respeito é importante notar que parte do stock da dívida se deve à aquisição de ativos financeiros dado que esta projeção incorpora o endividamento destinado à recapitalização dos bancos (*Bank Solvency Support Facility*) no montante de 12 mil milhões de euros. No entanto, dado que não é possível antever neste momento se todo esse valor será utilizado, a estimativa da conta das Administrações Públicas apenas considera os efeitos, em termos de despesa com juros e receita de rendimentos, da aplicação de 6 mil milhões de euros. Nos últimos anos do período em análise, prevê-se que se possa já proceder à amortização dos fundos recapitalização da banca à medida que o Estado se vá retirando do capital dos bancos o que permitirá reduzir o endividamento público.

Em conclusão, o DEO contém as orientações de médio prazo para as finanças públicas que garantem a estabilidade orçamental e que contribuem para o necessário ajustamento da economia portuguesa. Serão, assim, lançadas as bases para uma economia mais exportadora, com menos dívida pública e endividamento externo, criando assim as condições necessárias ao regresso da confiança necessária para o regresso à via do crescimento económico e da prosperidade.

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

I.1. Enquadramento Internacional e Mercados Financeiros

I.1.1. Enquadramento Internacional

As atuais projeções do FMI apontam para um abrandamento do crescimento da economia mundial, em 2012, e para um reforço gradual, a partir de 2013. Refletindo a evolução da economia mundial, o comércio de bens e serviços deve abrandar para 4,8%, em volume, no conjunto de 2012 e 2013 (5,8% em 2011), ligeiramente abaixo do valor médio registado na década de 2000 (5%).

No entanto, estas projeções reveem em alta as perspetivas para a atividade económica mundial apresentadas pelo FMI em janeiro de 2012, sendo de destacar a revisão da previsão do PIB do Japão (+0,4 p.p.), dos países do centro e do leste europeu (+0,8 p.p.), da Rússia (+0,7 p.p.) e da Região do Médio Oriente e do Norte de África (+0,6 p.p.). Uma das razões para a revisão em alta das perspetivas macroeconómicas prende-se com o impacto favorável sobre a confiança e mercados financeiros da atuação das instâncias europeias em resposta à crise da dívida soberana. De facto, a perceção de uma diminuição dos riscos em torno de uma propagação da crise da dívida soberana na área do euro e consequente crise no sistema bancário traduziu-se numa diminuição dos prémios de risco soberanos, numa maior apetência dos investidores à exposição ao riscos e numa redução da volatilidade dos principais mercados bolsistas internacionais.

Quadro I.1. Crescimento Económico Mundial
(taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2011*	2011 ^P	2012 ^P	2013 ^P
	(%)			
Economia Mundial	100,0	3,9	3,5	4,1
Economias avançadas	51,1	1,6	1,4	2,0
<i>das quais:</i>				
EUA	19,1	1,7	2,1	2,4
Área do Euro, <i>da qual:</i>	14,3	1,4	-0,3	0,9
Alemanha	3,9	3,1	0,6	1,5
França	2,8	1,7	0,5	1,0
Itália	2,3	0,4	-1,9	-0,3
Espanha	1,8	0,7	-1,8	0,1
Reino Unido	2,9	0,7	0,8	2,0
Japão	5,6	-0,7	2,0	1,7
<i>Outras economias, das quais:</i>				
China	14,3	9,2	8,2	8,8
Índia	5,7	7,2	6,9	7,3
Rússia	3,0	4,3	4,0	3,9
Brasil	2,9	2,7	3,0	4,1
<i>Por memória</i>				
UE-27	20,7**	1,6	0,0	1,3

Legenda: (*) com base no PIB avaliado em paridade de poder de compra. ** 2010. (P) Previsão.

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2012.

Em 2012 e 2013 o conjunto das economias avançadas deverá continuar a expandir-se a taxas moderadas (1,7%, em termos médios nos dois anos), enquanto os países emergentes e em

desenvolvimento deverão manter um crescimento robusto, devendo o PIB aumentar 5,9% em média, nestes dois anos (6,2% em 2011). A China e a Índia vão manter um elevado dinamismo, assim como a Rússia e os países da América Latina, com destaque para o reforço do crescimento económico do Brasil nestes dois anos.

A economia da área do euro deve apresentar uma moderada contração em 2012, com destaque para uma quebra do PIB em Itália, Espanha e Países Baixos. A desaceleração da economia da área do euro encontra-se influenciada pelo abrandamento da procura externa, mas também pelos efeitos da crise da dívida soberana, das repercussões do processo de desalavancagem do sector bancário na economia real e do impacto das medidas de consolidação orçamental postas em prática na generalidade dos países. Com efeito, a procura interna da área do euro deve reduzir-se 1,1% em 2012 (+0,5% em 2011), em resultado da redução do consumo privado, do investimento e do consumo público. As exportações deverão desacelerar significativamente, apesar do contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB permanecer positivo. Em 2013 a atividade económica na área do euro deverá recuperar, estando previsto um crescimento do PIB de 0,9% em média anual. Refletindo esta evolução, a taxa de desemprego deverá aumentar para 10,9% em 2012 (10,1% em 2011) e manter-se próxima deste valor em 2013.

Os preços do petróleo deverão prosseguir a tendência de aceleração ao longo de 2012 e manterem-se elevados em 2013, determinada, em parte, pelo aumento das tensões geopolíticas no Médio Oriente, do lado da oferta, e da continuação de uma forte procura proveniente essencialmente dos mercados emergentes asiáticos. No caso dos preços das matérias-primas não energéticas prevê-se uma quebra de 10,3% do em 2012, invertendo a tendência registada nos últimos dois anos.

Quanto à inflação, as projeções do FMI apontam para uma diminuição na generalidade dos países em 2012, devendo os países emergentes registar valores em torno de 6,2% (7,1% em 2011) e nas economias avançadas níveis próximos de 1,9% (2,7% em 2011). A taxa de inflação na área do euro deve diminuir para 2,0% em 2012 (2,7% em 2011), embora possa permanecer em níveis relativamente elevados em alguns países devido ao impacto de aumentos dos impostos indiretos e dos preços administrados. Para os EUA, as projeções apontam para um aumento da inflação para 2,1% em 2012 (1,7% em 2011).

Os desenvolvimentos mais recentes sugerem que, globalmente, os desequilíbrios externos entre as regiões tenderão a reduzir-se no futuro, dada a tendência de um crescimento mais fraco do consumo, em particular por parte da generalidade das economias avançadas que se encontram mais endividadas (casos dos EUA e alguns países da área do euro); enquanto a procura interna nas economias de mercado emergentes tenderá a acelerar, destacando-se, entre os países asiáticos, a China. Com efeito, o défice da balança corrente dos EUA deve diminuir para 3,2% do PIB, em média, no conjunto de 2012 e 2013 (-4,5%, em média, entre 2004 e 2011); enquanto na China, o seu excedente da balança corrente deve diminuir para 2,5% do PIB, em média, nos anos 2012 e 2013, (muito abaixo da média de 6,3%, registada entre 2004 e 2011).

I.1.2. Mercados Financeiros

Ao longo dos últimos meses, o crédito concedido ao sector privado registou variações negativas em todos os segmentos, tendência que se deve prolongar este ano. Tal reflete a recessão económica, juntamente com o processo de desalavancagem do sector bancário com o ajustamento dos balanços das empresas não financeiras e das famílias.

Tem-se vindo a assistir a uma queda dos empréstimos bancários concedidos ao sector privado não financeiro, cuja taxa de contração se agravou em janeiro de 2012. Esta evolução traduziu quedas sucessivamente mais acentuadas quer nos empréstimos às sociedades não financeiras (-2,9% em janeiro de 2012), quer nos empréstimos a particulares (-2,8% em fevereiro de 2012). A evolução do crédito aos particulares reflete a diminuição tanto do crédito à habitação como do crédito ao consumo, tendo a quebra sido mais pronunciada nesta última componente.

Quadro I.2. Agregados de Crédito Bancário em Portugal

(variação anual, em %, fim de período)

	Jul-11	Ago-11	Set-11	Out-11	Nov-11	Dez-11	Jan-12	Fev-12
Empréstimos ao sector privado não financeiro	-0,4	-0,6	-1,0	-1,3	-1,9	-2,4	-2,7	:
Sociedades não financeiras	-0,3	-0,4	-0,7	-1,0	-1,7	-2,7	-2,9	:
Particulares	-0,4	-0,8	-1,2	-1,6	-1,9	-2,2	-2,6	-2,8
para habitação	0,0	-0,3	-0,7	-1,0	-1,3	-1,6	-1,9	-2,2
para consumo	-3,1	-3,7	-4,2	-4,5	-5,7	-5,8	-7,0	-7,4

Nota: Variação anual, ajustada de operações de titularização.

Fonte: Banco de Portugal.

No âmbito do crédito às sociedades não financeiras, a redução tem sido mais pronunciada no caso das pequenas e médias empresas e nos sectores da construção, do imobiliário, do comércio (por grosso, a retalho e reparação de veículos automóveis e motociclos) e da indústria transformadora.

Restrições associadas ao balanço dos bancos e a perceção de um maior risco nomeadamente na vertente empresarial, tem determinado um aperto das condições de crédito, contribuindo para a subida das taxas de juro bancárias. Esta tendência tem sido particularmente marcada no crédito às sociedades não financeiras. No período mais recente verificou-se alguma moderação nas taxas de juro do crédito à habitação.

Apesar dos vários desenvolvimentos adversos observados desde finais de 2008, o sector bancário português tem demonstrado um nível de resistência assinalável. Os níveis de capitalização do sistema bancário melhoraram substancialmente em 2011, prosseguindo a tendência evidenciada desde 2008. De facto, no final de 2011, o rácio Core Tier 1 do sistema bancário situou-se em 9,6% (ultrapassando o limite mínimo de 9% fixado no Programa de Ajustamento Económico (PAE)), representando uma melhoria de 1,5 p.p. face a 2010 e de 2,8 p.p. em relação a 2008. Para esta evolução contribuíram quer o aumento dos fundos próprios *core* (através de conversão de dívida em capital e de políticas de retenção de resultados), quer as operações de recompra de dívida titulada e, o processo de desalavancagem prosseguido pelos bancos.

Por seu turno, o rácio crédito/depósitos do sistema bancário também se reduziu substancialmente, situando-se, no final de 2011, em 140%, face a um valor máximo de 167% registado em junho de 2010. Neste âmbito, é de destacar o comportamento favorável dos depósitos de particulares em 2011, os quais mais do que compensaram a redução dos depósitos de não-residentes e das sociedades não financeiras. Para 2012, apesar de se prever algum abrandamento, as famílias deverão continuar a investir em depósitos, em consequência de uma maior remuneração relativa dos depósitos e, também, fruto do ajustamento que as famílias têm efetuado às suas carteiras de ativos, reduzindo o peso de fundos de investimento e seguros de vida.

Quanto às taxas de juro do crédito, estas aumentaram tanto para as famílias como para as empresas, tendo a subida sido mais acentuada para o crédito às empresas, cuja taxa se situou em 5,1% em fevereiro de 2012, representando um aumento de 113 pontos base face a fevereiro de 2011 (3,9%).

Quadro I.3. Taxas de Juro

(valores médios, fim de período, em %)

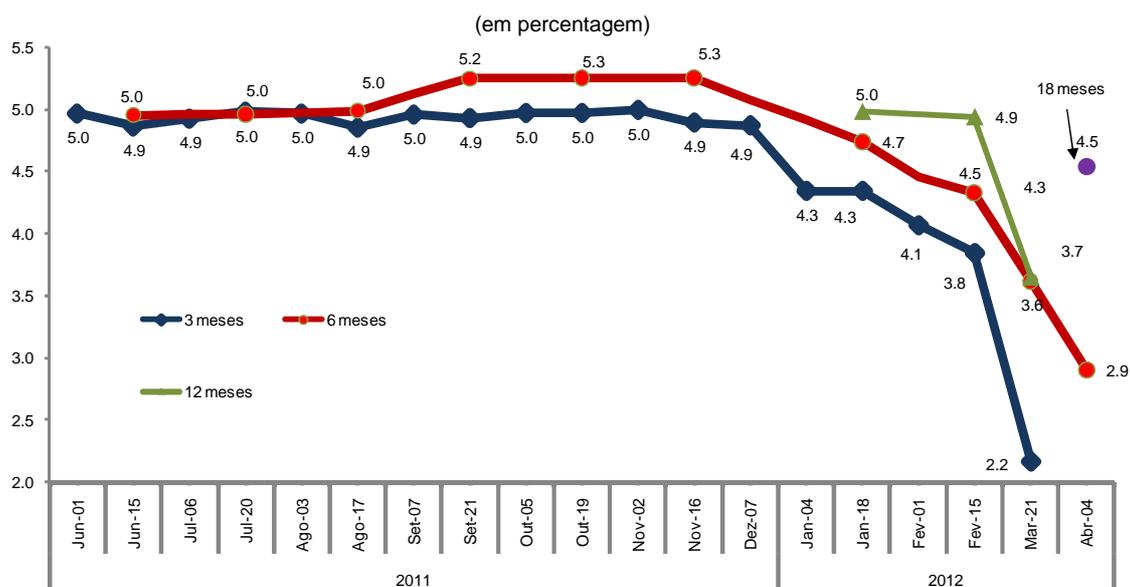
	Jul-11	Ago-11	Set-11	Out-11	Nov-11	Dez-11	Jan-12	Fev-12
Empréstimos, dos quais:								
a sociedades não financeiras	4,64	4,82	4,92	4,97	5,06	5,12	5,14	5,08
a particulares	3,64	3,76	3,81	3,86	3,86	3,86	3,83	3,76
para habitação	2,54	2,66	2,71	2,74	2,74	2,73	2,71	2,63
para consumo e outros fins	8,32	8,46	8,52	8,64	8,67	8,68	8,66	8,66
Depósitos e equiparados até 2 anos para sociedades não financeiras	4,09	4,16	4,35	4,57	4,46	4,13	3,83	3,64

Fonte: Banco de Portugal.

Nos mercados acionistas, internacionais verificou-se ao longo de 2011 uma elevada volatilidade. No conjunto do ano, o índice Euro-Stoxx50 diminuiu 17,1%, num quadro de agravamento da crise da dívida soberana na área do euro e de elevada incerteza quanto às despectivas económicas globais. Em Portugal, o índice PSI-20 caiu 28% em 2011 (-10% em 2010). Nos primeiros meses de 2012, a diminuição da aversão ao risco por parte dos investidores, especialmente no sector da banca, favoreceu a recuperação dos índices bolsistas europeus. Em Portugal o índice PSI-20 também apresentou uma evolução ligeiramente mais favorável neste período, invertendo a trajetória descendente verificada consecutivamente desde março de 2011. Com efeito, entre o final de Dezembro de 2011 e o final de março de 2012, o índice PSI-20 subiu 1%.

Quanto ao mercado de dívida pública, os últimos meses têm sido marcados por desenvolvimentos positivos no mercado primário. Os resultados obtidos no programa de emissão de Bilhetes do Tesouro parecem confirmar a existência de um ponto de viragem no financiamento do Tesouro. Portugal tem sido capaz de emitir a prazos cada vez maiores, acompanhados de uma colocação de montantes tendencialmente crescentes. No início de abril foi possível realizar a uma emissão com maturidade a 18 meses. Esta foi a primeira emissão de Bilhetes do Tesouro desde maio cujo pagamento não se encontra totalmente garantido pelo financiamento do Programa de Ajustamento. Simultaneamente tem-se assistido a uma diminuição das taxas médias ponderadas nos leilões realizados. Estes resultados têm sido acompanhados por *bid-to-cover* ratios consistentemente elevados e de uma alocação substancial a investidores internacionais.

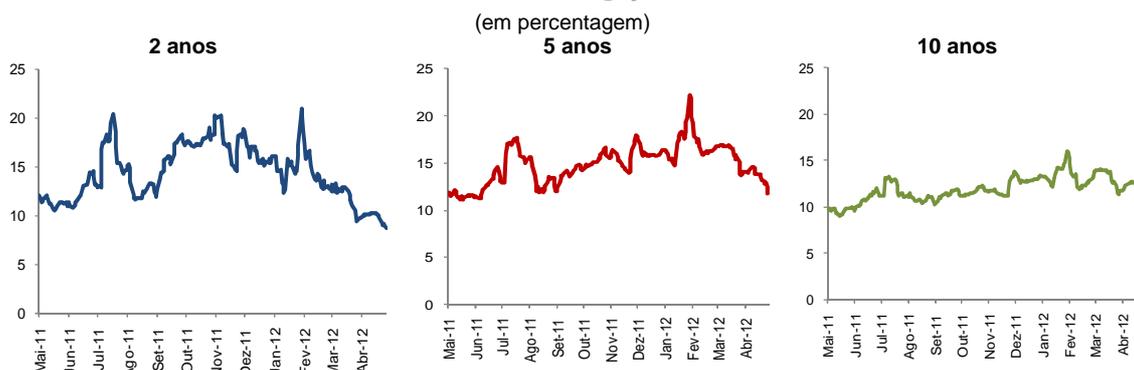
Gráfico I.1. Taxa Média Ponderada dos Leilões de Bilhetes do Tesouro



Fonte: IGCP.

Ao nível do mercado secundário de obrigações, a tendência descendente das *yields* tem vindo a manifestar-se ao longo de toda a curva de rendimentos desde que se verificaram os picos de Janeiro de 2012. A queda das *yields* tem sido particularmente significativa nas obrigações a 2 anos, cujo valor já se encontra a níveis inferiores aos verificados aquando do pedido de assistência aos nossos parceiros internacionais. No entanto, dever-se-á ter em conta que estes valores têm subjacentes preços de obrigações pouco representativos, uma vez que a liquidez destes mercados tem sido muito reduzida.

Gráfico I.2. *Yields* das Obrigações do Tesouro



Fonte: Bloomberg.

I.2. Principais Hipóteses Externas

A elaboração do cenário macroeconómico tem subjacente um conjunto de hipóteses sobre o comportamento de algumas variáveis macroeconómicas externas, as quais condicionam a evolução da economia portuguesa no horizonte de projeção. Estas hipóteses refletem a informação disponível até meados de abril de 2012. O quadro seguinte resume as referidas hipóteses subjacentes ao cenário macroeconómico.

Quadro I.4. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

	Fonte	2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2014 ^(p)	2015 ^(p)	2016 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	5.1	2.1	4.7	5.4	5.4	5.4
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	110.8	119.8	114.2	106.6	100.3	96.3
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(a)	BdP	1.4	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1.39	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30

Legenda: (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses.

A procura externa relevante para Portugal apresenta uma forte desaceleração, consistente com a última informação disponível que aponta para uma desaceleração da atividade económica mundial, em especial da área do Euro onde se encontram os principais parceiros da economia portuguesa (Espanha, Alemanha e França). Assim, após um crescimento robusto em 2010 e alguma desaceleração ocorrida em 2011, a procura externa dirigida à economia portuguesa deverá diminuir para 2,1% em 2012. Tal reflete a desaceleração das economias de alguns dos principais parceiros comerciais de Portugal, nomeadamente Espanha, Alemanha, França, Itália e Reino Unido.

Com efeito, para 2012, espera-se uma quebra das importações em Itália, Espanha e França, de 4,5%, 4,1% e de 1,3%, respetivamente (que compara com +0,4%, -0,1% e de +4,8%, no ano de 2011).

Quadro I.5. PIB e Importações

(variação homóloga real, em %)

	PIB							Importações						
	2010	2011				2012 ^P	2013 ^P	2010	2011				2012 ^P	2013 ^P
	4º T	1º T	2º T	3º T	4º T			4º T	1º T	2º T	3º T	4º T		
Área do Euro	2,1	2,4	1,6	1,3	0,7	-0,3	0,9	11,1	8,1	4,2	3,3	0,4	-0,5	2,2
Espanha	0,7	0,9	0,8	0,8	0,3	-1,8	0,1	8,0	6,0	-1,3	0,9	-5,9	-4,1	2,9
Alemanha	3,8	4,6	2,9	2,7	2,0	0,6	1,5	14,7	9,5	6,1	8,1	6,4	2,4	3,1
França	1,4	2,3	1,7	1,6	1,3	0,5	1,0	8,9	10,3	5,7	2,5	1,3	-1,3	1,0
Itália	2,2	1,2	1,0	0,4	-0,4	-1,9	-0,3	15,6	8,6	3,6	0,1	-7,2	-4,5	-1,1
Reino Unido	1,7	1,5	0,4	0,3	0,5	0,8	2,0	9,7	5,5	1,8	-0,9	-1,3	1,5	2,6

Legenda: (P) Previsão

Fontes: Eurostat, Institutos de estatísticas nacionais e FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2012.

Esta evolução deverá em parte ser compensada pela manutenção de crescimento robusto em outras áreas geográficas cujo peso no total das exportações portuguesas tem vindo a crescer (de que são exemplo Angola, Brasil e algumas economias asiáticas). De facto, se em 2004, o comércio intracomunitário representava mais de 80% do total das exportações portuguesas, nos primeiros meses de 2012, representa cerca de 72% do total das exportações. Por exemplo, Angola é, atualmente, o 4º principal parceiro comercial português, e as empresas portuguesas têm aumentado os seus fluxos comerciais para outros países extracomunitários, como Brasil, China, Turquia e Rússia.

Para 2013, prevê-se uma recuperação significativa das importações na generalidade dos principais parceiros comerciais de Portugal, com exceção de Itália, país em que as importações devem continuar a diminuir, embora de forma menos acentuada.

As hipóteses para o preço do petróleo refletem a informação implícita no mercado de futuros do Brent transacionados em meados de Abril. De acordo com esta informação, o preço do petróleo deverá registar, em 2012, um forte aumento e diminuir gradualmente a partir de 2013 até ao final do horizonte de projeção.

Quanto às taxas de juro de curto prazo, consideraram-se as hipóteses usadas pelo Banco de Portugal para 2012 e pressupõe-se a estabilidade da mesma para os anos seguintes.

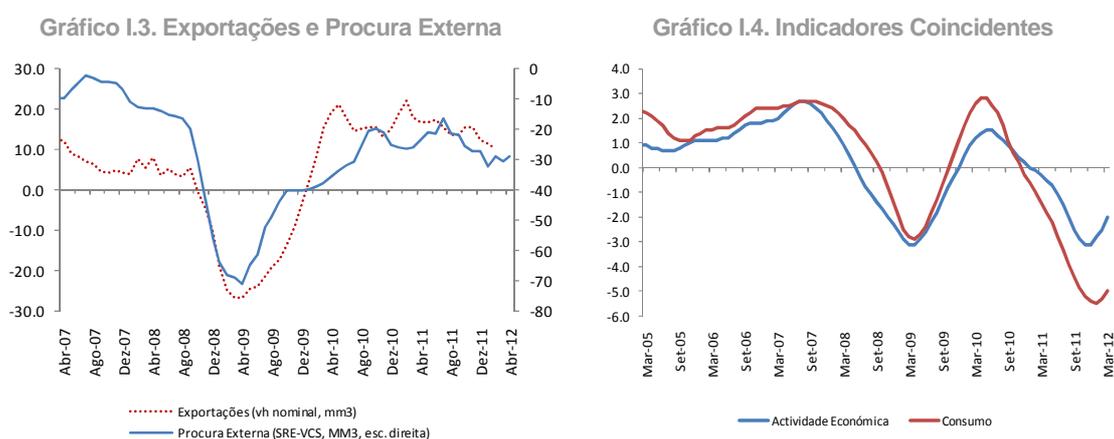
Finalmente, em relação à taxa de câmbio foi tida em conta informação disponibilizada pelo BCE, no âmbito do exercício do Eurosistema para 2012 e assumiu-se taxa de câmbio constante até final do horizonte de previsão.

I.3. Previsões para a Economia Portuguesa e Riscos Inerentes

Previsões

As projeções apresentadas refletem a informação mais recente relativa aos desenvolvimentos da atividade económica, tanto nacional como internacional. Do ponto de vista qualitativo, as principais características do ajustamento mantêm-se. Prevê-se, para 2012, uma contração do PIB de 3,0% em

termos reais². Tal como em previsões anteriores, esta evolução está associada a uma forte redução do consumo privado e público, bem como do investimento, compensada pelo contributo positivo esperado da procura externa. Esta previsão para o PIB em 2012 é justificada pelos dados mais recentes relativamente ao comportamento das exportações desde o início do ano – as quais têm vindo a revelar um desempenho melhor que o inicialmente esperado, e acima da procura externa relevante -, bem como pela informação mais recente referente aos indicadores de atividade económica, recentemente conhecidos.



Fonte: INE.

Fonte: Banco de Portugal.

Quadro I.6. Principais Indicadores
(taxa de variação, %)

	2011	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2014 ^(p)	2015 ^(p)	2016 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	-1.6	-3.0	0.6	2.0	2.4	2.8
Consumo Privado	-3.9	-6.3	-0.7	0.5	1.0	1.4
Consumo Público	-3.9	-3.2	-2.9	-2.6	-2.0	-1.6
Investimento (FBCF)	-11.4	-9.8	-0.6	3.1	3.7	3.9
Exportações de Bens e Serviços	7.4	3.4	5.6	6.4	6.8	6.9
Importações de Bens e Serviços	-5.5	-6.4	1.6	2.6	3.6	4.0
Evolução dos Preços						
IPC	3.7	3.2	1.3	1.1	1.2	1.2
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-5.1	-2.5	-0.4	1.3	3.1	4.9
- Saldo da Balança Corrente	-6.5	-4.0	-2.0	0.1	1.9	3.8
da qual Saldo da Balança de Bens	-7.2	-4.5	-3.3	-2.2	-1.1	-0.1
- Saldo da Balança de Capital	1.4	1.5	1.6	1.3	1.2	1.2

Legenda: (p) previsão;

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Após, uma contração em 2012, a atividade económica deverá registar um crescimento positivo de 0.6% em 2013 e acelerar progressivamente até final do horizonte de projeção. Em 2016 prevê-se que o produto seja igual ao produto potencial. Para esta evolução será determinante o contributo menos negativo da procura interna, designadamente do consumo privado e do investimento, a partir de 2013, mantendo-se positivo o contributo da procura externa líquida em todo o horizonte de projeção. Com efeito, a partir do ano de 2013, prevê-se que a economia inicie um período de crescimento económico justificado pela recuperação da procura interna e da continuação do bom desempenho das exportações.

² Recorde-se que para efeitos do terceiro exame regular do PAE, o decréscimo projetado do PIB, para 2012, foi de 3.3%. O cenário macroeconómico será novamente avaliado no quarto exame regular.

No consumo privado, fruto da forte deterioração do rendimento disponível das famílias e da evolução do mercado de trabalho, espera-se uma quebra de 6,3% em 2012. Para 2013, este agregado deverá registar uma significativa recuperação, apesar de se manter ainda em variação negativa (-0.7%).

Por sua vez, estima-se que o consumo público, na sequência das medidas de consolidação orçamental que têm vindo a ser adotadas pelo Governo, registre uma contração de cerca de 3,2% em 2012 e 2,9% em 2013.

Prevê-se, igualmente, uma quebra de 9,8% na formação bruta de capital fixo em 2012 (-11,4% no ano transato), refletindo a manutenção de condições restritivas financiamento do sector privado e a diminuição do investimento público. No período de 2013 a 2016 estima-se uma aceleração dos níveis de investimento, sendo ainda negativa em 2013 (-0,6%) e atingindo os 3,9% em 2016.

As exportações de bens e serviços deverão continuar a apresentar um comportamento favorável com um crescimento de 3,4% em 2012, um valor que representa um abrandamento face aos níveis de 2011. Em 2013 estima-se um crescimento de 5,6%, beneficiando da evolução prevista para a procura externa dirigida à economia portuguesa em especial por parte dos países emergentes que compensará alguma desaceleração já sentida desde meados de 2010 na procura de países da área do Euro.

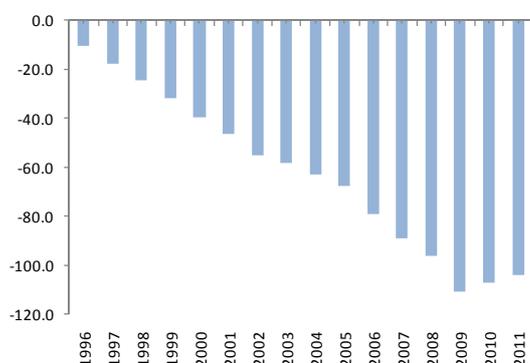
A partir de 2013, o consumo privado manter-se-á com taxas de crescimento relativamente baixas por força do reajustamento esperado por parte das famílias e do moderado crescimento do seu rendimento disponível (a evolução positiva tem o seu início em 2014). O crescimento do consumo público, atendendo às metas de contenção orçamental estabelecidas, manter-se-á negativo em todo o horizonte de projeção.

Já o investimento deverá apresentar taxas de crescimento positivas a partir de 2014, fruto da recuperação da atividade económica e da melhoria prevista no que respeita às restrições de financiamento da economia portuguesa.

A continuação do bom desempenho das exportações e o crescimento moderado das importações, a partir de 2014, deixa antever que as necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior continuem a diminuir, em grande parte devido à melhoria dos défices da balança de bens e de serviços, o qual, mais do que compensa o agravamento previsto para o défice da balança de rendimentos primários. Projeta-se, assim, para 2013, um défice marginal deste agregado e em 2016 o saldo conjunto das balanças corrente e de capital registre um excedente na ordem dos 4,9% do PIB.

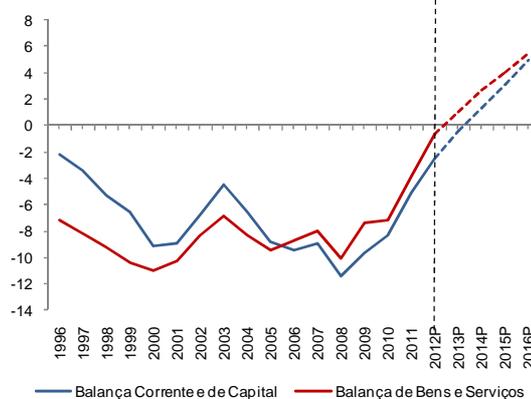
Este é um dos principais ajustamentos ocorridos na economia portuguesa na sequência do programa de ajustamento iniciado em 2011: a melhoria do saldo da Balança Corrente e de Capital. De salientar que este agregado foi historicamente negativo e que fruto do PAE se projeta que se torne excedentário (de forma consolidada) e desta forma permita diminuir o elevado nível de endividamento externo (medido pela posição internacional de investimento em % do PIB).

Gráfico I.5. Posição de Investimento Internacional
(em % do PIB)



Fontes: Banco de Portugal e INE.

Gráfico I.6. Capacidade/Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa
(em % do PIB)



Fontes: INE e MF.

Este ajustamento é fortemente influenciado pela melhoria do saldo da balança de bens e serviços que se estima que já em 2012 seja marginalmente negativo e positivo no resto do horizonte de projeção.

De referir que o PAE tem subjacentes reformas estruturais, designadamente ao nível do mercado de trabalho e no mercado de bens e serviços que permitem perspetivar um crescimento económico mais elevado, a diminuição do desemprego estrutural e aumento da produtividade, fatores fundamentais para o incremento do produto potencial. No entanto, estes efeitos não foram considerados nas projeções. Desta forma, a efetiva execução do programa de reformas incluídas no PAE pode conduzir a uma melhoria substancial do PIB potencial e por sua vez do PIB efetivo face às atuais estimativas.

Riscos e Incertezas

No período mais recente, o risco no sentido de uma forte desaceleração da atividade económica mundial ter-se-á reduzido, dada a melhoria da atividade económica nos EUA no segundo semestre de 2011 e as decisões das instâncias europeias em resposta à crise da área do euro, nomeadamente as medidas de políticas adotadas pelo BCE, o acordo relativo à reestruturação da dívida grega e o acordo quanto o reforço dos mecanismos de governação económica na União Europeia, com destaque para o Tratado Orçamental e o acordo quanto ao Mecanismo Europeu de Estabilidade, os quais contribuíram para reduzir os efeitos da crise soberana da área do euro.

Num contexto de incerteza elevada quer a nível interno quer internacional, existem riscos para as previsões da economia portuguesa para 2012. Note-se que na análise de riscos às previsões deve-se ter em conta que o cenário central para a economia em 2012 é já de uma forte contração. De seguida passamos a elencar alguns desses riscos para a economia portuguesa:

1. Aumentos adicionais dos preços do petróleo, em resultado do agravamento das tensões geopolíticas.
2. Intensificação dos efeitos adversos relacionados com a qualidade dos ativos dos bancos (*stress bancário*) a nível da área do euro, num contexto de baixo crescimento e de necessidade de reforço dos balanços. No entanto, refira-se que a nível europeu tanto o processo de desalavancagem como a recapitalização dos bancos tem prosseguido pelo que estes efeitos tenderão a ser localizados em alguns países da área do euro em que o sistema bancário se encontra mais fragilizado.

3. Fortalecimento da crise da dívida soberana na área do euro, relacionada com preocupações dos mercados quanto à sustentabilidade das políticas. Nesta hipótese, existe um risco substancial de nova ou prolongada recessão em várias economias avançadas, afetando especialmente a procura externa relevante para as exportações portuguesas condicionada pelo crescimento económico dos nossos principais parceiros comerciais. Refira-se no entanto que as reformas em curso em termos do desenho institucional da área do euro (Pacto Orçamental e Mecanismo Europeu de Estabilidade), bem como o reforço da capacidade financeira do FMI, fazem com que neste momento estejam disponíveis um conjunto de instrumentos necessários para evitar ou mitigar um recrudescimento de tensões nos mercados de dívida soberana. Adicionalmente, a adoção de políticas de consolidação orçamental credíveis será fundamental para a recuperação da confiança dos mercados.
4. A nível interno, o processo de desalavancagem do sector bancário pode tornar-se demasiado abrupto, implicando repercussões no sector real da economia através da falta de financiamento destinado às empresas e às famílias com consequências no crescimento da economia e do emprego. A este respeito, o PAE prevê que o ritmo de desalavancagem possa ser ajustado para que o processo de ajustamento seja ordeiro.
5. Instabilidade dos mercados obrigacionistas e cambiais a nível global associada à manutenção de elevados défices orçamentais e níveis da dívida pública no Japão e nos EUA;
6. Desaceleração abrupta de algumas grandes economias de mercado emergentes, nomeadamente asiáticas e as da América Latina.
7. A médio prazo existem riscos ascendentes devido ao efeito das reformas estruturais, uma vez que os potenciais efeitos sobre o produto não foram incorporados nas atuais projeções.

II. ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL

II.1. Desenvolvimentos Recentes das Finanças Públicas

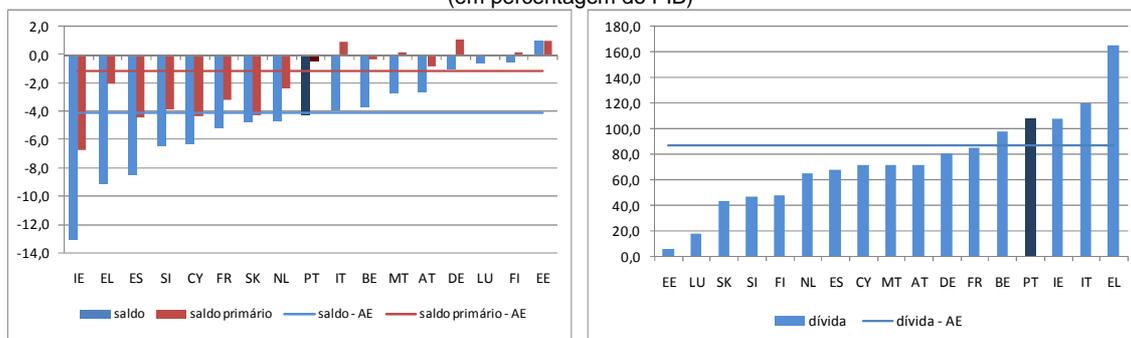
A evolução das finanças públicas portuguesas, em 2011, reflete o PAE, acordado em Maio de 2011 com a Comissão Europeia (CE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE). Este Programa estabeleceu uma estratégia de ajustamento dos desequilíbrios macroeconómicos da economia portuguesa e de aumento do seu potencial de crescimento. O pilar da consolidação orçamental traduziu-se em objetivos para o défice orçamental das Administrações Públicas (AP) de 5,9% do PIB para 2011, de 4,5% para 2012 e de 3% para 2013.

Em 2011, o défice das AP, na ótica da contabilidade nacional, cifrou-se em 4,2% do PIB, menos 5,6 p.p. que em 2010, e 1,7 p.p. abaixo do limite definido no PAE. A dívida pública atingiu 107,8% do PIB no final de 2011, mais 14,4 p.p. do que no ano anterior.

No contexto europeu, em 2011, o défice orçamental português situou-se ligeiramente acima da média da área do euro de 4,1% do PIB. De referir que 11, dos 17 países membros, apresentaram valores para o défice superiores a 3% do PIB. Em 2011, 15 países da área do euro melhoraram a sua posição orçamental, considerando a variação do saldo global, e Portugal é o segundo país, a seguir à Irlanda, com o ajustamento mais expressivo. No conjunto da União Europeia, 23 dos 27 países têm em aberto um Procedimento por Déficit Excessivo.

Quanto à dívida pública, Portugal encontra-se significativamente acima da média da área do euro (21 p.p. acima da média), apresentando o quarto maior rácio (107,8% do PIB).

Gráfico II.1. Saldo Orçamental e Dívida das Administrações Públicas
(em percentagem do PIB)



Fonte: Eurostat (1ª notificação do Procedimento de Défices Excessivos, *Euro – indicators*, 23 de abril 2012).

O saldo orçamental alcançado em 2011 representa um significativo esforço de consolidação orçamental, num contexto económico adverso, após dois anos em que se registaram défices nas contas públicas da ordem dos 10% do PIB (Quadro II.1).

O esforço de consolidação orçamental levada a cabo no último ano traduziu-se numa evolução bastante favorável do saldo estrutural (excluindo o efeito do ciclo económico e das operações extraordinárias³).

³ Para o cálculo do saldo estrutural são excluídas medidas de efeitos temporários, quer do lado da despesa, quer do lado da receita.

Para a melhoria significativa registada no saldo estrutural, contribuiu a adoção de um conjunto muito exigente de medidas de consolidação orçamental com um impacto inicialmente estimado de 5,7 p.p. face a um cenário de políticas invariantes.

No entanto, e na sequência dos desvios da execução orçamental identificados em meados de 2011, em parte provocados por um conjunto de efeitos de natureza temporária, o Governo adotou medidas adicionais, nomeadamente a introdução de uma sobretaxa extraordinária em sede de IRS e a antecipação da revisão na taxa de IVA dos bens energéticos para a taxa normal. Adicionalmente, foi ainda realizada uma transferência parcial das responsabilidades com pensões do sector bancário para o sistema público de segurança social, no valor de 3,5% do PIB, uma medida que permitiu alcançar um défice significativamente inferior ao do objetivo do PAE. Excluindo esta operação, o défice situar-se-ia em cerca de 7,7% do PIB.

Entre 2010 e 2011, o défice orçamental reduziu-se 5,6 p.p. refletindo um aumento da receita em 3,2 p.p. e uma redução da despesa em 2,3 p.p. A despesa primária reduziu-se mais acentuadamente, em 3,3 p.p. (Quadro II.1).

Quadro II.1. Estimativa das Contas das Administrações Públicas
(ótica de contabilidade nacional)

	Milhões de euros			Em % do PIB		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
1. Receitas Fiscais	36 633,0	38 343,3	40 214,5	21,7	22,2	23,5
Impostos s/Produção e Importação	21 486,7	23 154,4	23 327,2	12,8	13,4	13,6
Impostos s/Rendimento e Património	15 146,3	15 189,0	16 887,3	9,0	8,8	9,9
2. Contribuições Sociais	21 031,2	21 130,4	21 057,8	12,5	12,2	12,3
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	15 204,4	15 579,0	16 100,3	9,0	9,0	9,4
3. Outras Receitas Correntes	7 796,6	7 379,5	7 579,8	4,6	4,3	4,4
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	65 460,8	66 853,2	68 852,1	38,8	38,7	40,3
5. Consumo Intermédio	8 389,9	8 744,6	7 861,9	5,0	5,1	4,6
6. Despesas com Pessoal	21 385,7	21 093,3	19 370,4	12,7	12,2	11,3
7. Prestações Sociais	37 007,6	37 829,8	37 844,4	22,0	21,9	22,1
Das quais: Prestações que não em Espécie	28 659,5	29 357,5	29 773,4	17,0	17,0	17,4
8. Juros (PDE)	4 775,4	4 935,9	6 622,0	2,8	2,9	3,9
9. Subsídios	1 270,6	1 193,3	1 182,7	0,8	0,7	0,7
10. Outras Despesas Correntes	4 294,4	4 906,6	4 350,5	2,5	2,8	2,5
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	77 123,5	78 703,6	77 231,8	45,8	45,6	45,2
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>72 348,1</i>	<i>73 767,7</i>	<i>70 609,8</i>	<i>42,9</i>	<i>42,7</i>	<i>41,3</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-11 662,7	-11 850,4	-8 379,7	-6,9	-6,9	-4,9
13. Receitas de Capital	1 246,2	4 653,1	7 517,0	0,7	2,7	4,4
14. Formação Bruta de Capital Fixo	5 060,3	6 225,2	4 428,4	3,0	3,6	2,6
15. Outras Despesas de Capital	1 626,4	3 527,6	1 971,4	1,0	2,0	1,2
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6 686,8	9 752,7	6 399,7	4,0	5,6	3,7
17. Total Receitas (4+13)	66 706,9	71 506,3	76 369,1	39,6	41,4	44,7
18. Total Despesa (11+16)	83 810,2	88 456,4	83 631,6	49,7	51,2	48,9
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>79 034,8</i>	<i>83 520,5</i>	<i>77 009,5</i>	<i>46,9</i>	<i>48,4</i>	<i>45,0</i>
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-17 103,3	-16 950,1	-7 262,5	-10,2	-9,8	-4,2

Fonte: INE.

Ao nível da receita fiscal, a adoção das medidas extraordinárias referidas anteriormente correspondeu a 1.3 p.p. do PIB. O aumento adicional de 0.7 p.p. do PIB reflete, entre outros, o resultado das medidas adotadas tais como o aumento de 2 p.p. na taxa normal do IVA, a introdução da taxa de 45% em sede de

IRS, a limitação dos benefícios e deduções fiscais em sede de IRS e IRC e a atualização dos impostos específicos sobre o consumo.

As contribuições sociais efetivas aumentaram 0,1 p.p. do PIB, valor justificado pelo aumento, em 1 p.p., da quota para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), pela inclusão dos trabalhadores bancários no regime geral da Segurança Social e pela aplicação das disposições do novo código contributivo da Segurança Social. A cobrança coerciva e o enquadramento oficioso de trabalhadores independentes terão também contribuído para contrariar a quebra decorrente da redução da massa salarial num contexto de diminuição do emprego.

No que se refere à receita de capital, a sua evolução foi determinada pela transferência de fundos de pensões, quer dos bancários, em 2011 (3,5% do PIB), quer a do fundo de pensões da Portugal Telecom, em 2010 (1,5% do PIB). Excluindo estas duas operações, a receita de capital registou uma quebra de 0,2 p.p. do PIB.

Ao nível da despesa, a redução é mais expressiva quando avaliada em termos de despesa primária (-3,3 p.p.) e reflete quer a diminuição da despesa corrente primária (-1,4 p.p.) quer o decréscimo da despesa de capital (-1,9%).

Para esta evolução contribuiu a redução das despesas com pessoal (0,9 p.p. do PIB), que refletem o corte médio de 5% na tabela salarial da administração pública, as fortes restrições às promoções e progressões e ainda uma redução do número de efetivos que, segundo as estimativas preliminares do INE, se cifrou em -2,7%, em termos médios.

O consumo intermédio decresceu 0,5 p.p. em resultado do efeito base de aquisição de equipamento militar, em 2010, o qual foi parcialmente compensado pela inclusão, em 2011, da despesa com comissões dos empréstimos recebidos ao abrigo do PAE.

As prestações sociais contrariaram a tendência de decréscimo da outra despesa corrente primária. Com efeito registou-se um aumento em 0,4 p.p. das prestações que não em espécie, embora em desaceleração face a 2010, o que é essencialmente explicado pelo aumento das despesas com pensões.

Os juros da dívida aumentaram 1,0 p.p. do PIB, quando comparado com o ano anterior, fruto quer do aumento do nível de endividamento público quer da evolução das taxas de juro. A taxa de juro implícita na dívida aumentou cerca de 0,6 p.p..

A redução da despesa de capital (-1,9 p.p. do PIB) reflete por um lado a contração do investimento público (-1 p.p.) e por outro a diminuição da outra despesa de capital (-0,9 p.p.). Esta última foi bastante influenciada pelo efeito de medidas de natureza temporária, quer em 2010 (classificação de duas entidades, relacionadas com o BPN, no perímetro das AP e execução de garantias do BPP) quer em 2011 (recapitalização do BPN e assunção de dívidas de uma empresa da Região Autónoma da Madeira, em virtude da concessão de uma garantia).

Em 2011, a dívida pública aumentou o seu peso no PIB em 14,4 p.p. (Quadro 4). No entanto, ao contrário dos anos anteriores, o contributo do saldo primário para esta variação foi substancialmente inferior: 0,4 p.p. em 2011, que compara com 7,3 p.p. em 2009 e 7,0 p.p. em 2010. O principal fator que determinou o acréscimo da dívida foi a aquisição líquida de ativos financeiros (efeito Outros, no quadro), nomeadamente o elevado acréscimo de depósitos bancários resultantes dos desembolsos efetuados ao abrigo do programa de financiamento do PAE, que no final do ano ainda não tinham sido utilizados, e da transferência dos fundos de pensões da banca.

Quadro II.2. Dinâmica da Dívida Pública 2009-2011

	2009	2010	2011
Dívida pública consolidada (% PIB)	83,1	93,3	107,8
Varição em p.p. do PIB	11,5	10,3	14,4
Efeito saldo primário	7,3	7,0	0,4
Efeito dinâmico	4,3	0,9	4,8
Efeito juros	2,8	2,9	3,9
Efeito PIB	1,5	-2,0	0,9
Outros	-0,2	2,5	9,3

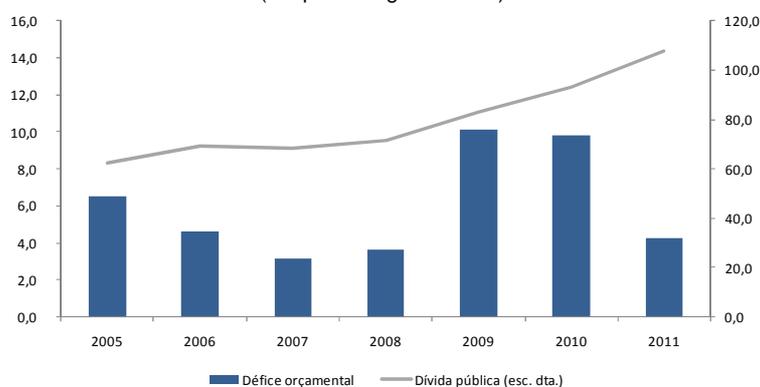
Fontes: INE e Banco de Portugal.

II.2. Perspetivas de Médio Prazo para as Finanças Públicas 2012-2016

A Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), modificada pela última vez em 2011⁴, estabelece que o saldo orçamental das administrações públicas, corrigido dos efeitos cíclicos e das medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio prazo, o qual está definido em -0,5% do PIB.

Em virtude da situação de desequilíbrio estrutural em que as finanças públicas portuguesas se encontram, que se reflete no registo de sucessivos défices orçamentais com um máximo histórico de 10,2% em 2009 (Gráfico II.2. Déficit Orçamental e Dívida Pública), o cumprimento daquele objetivo pressupõe a continuação da estratégia de consolidação das contas públicas.

Gráfico II.2. Déficit Orçamental e Dívida Pública
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Banco de Portugal.

Deste modo, após a diminuição do défice público obtida em 2011, e a redução esperada para 2012, prevê-se a continuação de uma política orçamental que mantenha as finanças públicas numa trajetória sustentável. Em 2013, esta traduzir-se-á na correção da situação de défice excessivo e na inversão da trajetória da dívida pública que atingirá um máximo de 115,7% do PIB, em 2013. Tanto o défice orçamental como a dívida pública, em percentagem do PIB, continuarão a reduzir-se até 2016 (Quadro II.3).

Quadro II.3. Principais Indicadores de Finanças Públicas
(em percentagem do PIB e pontos percentuais)

	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)
Saldo global	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5
Saldo primário	0,2	1,6	2,9	3,7	4,1
Saldo estrutural (a)	-3,3	-1,4	-0,7	-0,5	-0,5
Var. saldo estrutural	3,7	1,8	0,7	0,2	0,0
Saldo primário estrutural (a)	1,5	3,2	4,0	4,2	4,1
Dívida Pública	113,1	115,7	113,4	109,5	103,9

Legenda: (p) previsão (a) Corrigido de efeitos cíclicos e de medidas temporárias, quer do lado da receita, quer do lado da despesa.

Fonte: Ministério das Finanças.

⁴ Lei n.º 52/2011 de 13 de Outubro, que procede à sexta alteração à lei de enquadramento orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2011, de 20 de Agosto, e que determina a apresentação da estratégia e dos procedimentos a adoptar

Nos primeiros anos desta trajetória de ajustamento, Portugal está vinculado aos compromissos assumidos no âmbito do PAE, que se consubstanciam num défice orçamental de 3% do PIB, em 2013, e de 1,8% do PIB, em 2014, tal como já estabelecido no anterior Documento de Estratégia Orçamental. Em 2015, Portugal cumprirá com o objetivo de médio prazo para o saldo estrutural (-0,5% do PIB) e, em 2016, dado que se prevê que o crescimento do PIB seja igual ao do produto potencial, o saldo orçamental será igual ao saldo estrutural.

Para 2013, prevê-se a continuação da generalidade das políticas de contenção orçamental concretizadas em 2012, bem como a adoção de medidas de consolidação previstas no PAE, as quais se traduzem, essencialmente, por medidas de racionalização de custos e aumento de eficiência da despesa das Administrações Públicas (Quadro II.4). Estas medidas permitirão também compensar o efeito de 0,4 p.p., de medidas de carácter temporário que têm efeitos apenas em 2012: a receita da sobretaxa extraordinária em sede de IRS, a receita da atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel e a receita da transferência do fundo de pensões do BPN.

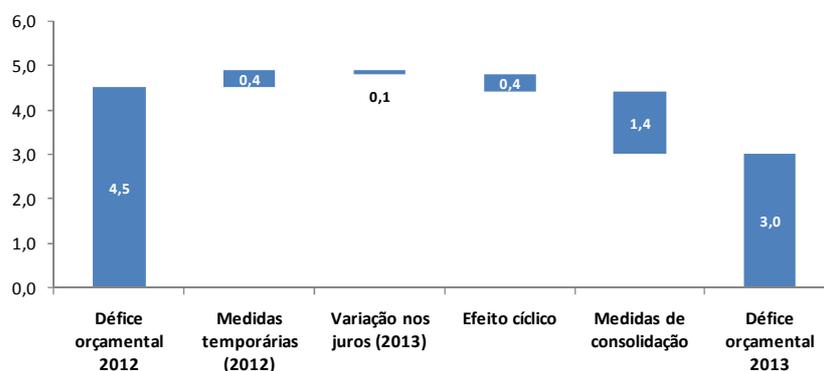
Quadro II.4. Medidas de Consolidação Orçamental
Redução de despesa / Aumento de receita face ao ano anterior

	2013	
	% do PIB	10 ⁶ euros
Diminuição de Despesa	0,9	1620,0
Despesas com o pessoal	0,2	330,0
Redução do número de funcionários públicos através de restrições nas admissões na Administração Central e na Administração Regional e Local, bem como de medidas setoriais de redução de número de contratados	0,2	330,0
Prestações sociais	0,1	250,0
Poupança na despesa com prestações sociais via reforço da aplicação da condição de recursos e outras regras de elegibilidade	0,1	250,0
Prestações sociais em espécie	0,1	145,0
Redução de despesa pública com saúde, nas áreas do medicamento, taxas moderadoras, sub-sistemas públicos de saúde e planos de reestruturação dos hospitais	0,1	145,0
Consumo intermédio	0,3	457,5
Medidas de racionalização dos serviços e controlo de custos operacionais na Administração Pública	0,1	250,0
Aprofundamento da racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento	0,1	87,5
Poupança nos pagamentos relacionados com as PPP decorrentes da renegociação de contratos	0,1	120,0
Subsídios	0,1	87,5
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e nos Serviços e Fundos Autónomos	0,1	87,5
Investimento	0,2	350,0
Redução do investimento	0,2	350,0
Aumento de Receita	0,4	725,0
Impostos sobre a produção	0,2	400,0
Atualização dos impostos especiais sobre o consumo	0,1	150,0
Redução substancial das isenções do IMI e atualização do valor dos imóveis	0,1	250,0
Impostos sobre o rendimento	0,2	325,0
Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC	0,2	325,0
Total	1,4	2345,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Será, assim, possível alcançar um défice orçamental de 3% do PIB, num contexto em que a despesa com juros, em percentagem do PIB, apresenta uma redução, ainda que marginal, à qual acresce o contributo positivo da componente cíclica. Este efeito é, ainda, diminuto, uma vez que o crescimento económico previsto para 2013 assenta na dinâmica das exportações enquanto o consumo privado, mais relevante do ponto de vista da receita fiscal, deverá registar ainda uma ligeira quebra.

Gráfico II.3 Variação do Saldo Orçamental
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Em termos do horizonte de médio prazo para a evolução das finanças públicas, a trajetória de consolidação assenta numa redução significativa do peso da despesa no PIB, que se deverá cifrar em 4,5 p.p. quando comparando os níveis de 2016 face a 2012 (Quadro II.5). A receita, em percentagem do PIB, deverá apresentar, de igual modo, uma ligeira redução ao longo do período de projeção, sobretudo justificada pela redução das contribuições sociais imputadas.

Quadro II.5. Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional 2012-2015⁵

	Em % do PIB				
	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)
1. Receitas Fiscais	24,7	24,8	24,8	24,9	24,9
Impostos s/Produção e Importação	14,8	14,8	14,8	14,8	14,8
Impostos s/Rendimento e Património	9,9	9,9	10,0	10,1	10,2
2. Contribuições Sociais	12,0	11,9	11,8	11,6	11,5
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	9,2	9,2	9,2	9,2	9,0
3. Outras Receitas Correntes	4,8	5,0	5,0	4,9	4,8
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	41,6	41,6	41,5	41,4	41,2
5. Consumo Intermédio	4,5	4,1	4,1	4,0	3,9
6. Despesas com Pessoal	10,1	9,7	9,2	9,0	8,8
7. Prestações Sociais	21,8	21,6	21,2	20,9	20,5
Das quais: Prestações que não em Espécie	17,2	17,1	16,9	16,8	16,5
8. Juros (PDE)	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6
9. Outra Despesa Corrente (incluindo Subsídios)	3,3	3,2	3,0	3,0	3,0
10. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9)	44,4	43,2	42,2	41,6	40,8
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (10-8)</i>	<i>39,7</i>	<i>38,6</i>	<i>37,5</i>	<i>36,8</i>	<i>36,2</i>
11. Poupança Bruta (4-10)	-2,8	-1,6	-0,7	-0,2	0,4
12. Receitas de Capital	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3
13. Formação Bruta de Capital Fixo	2,1	1,6	1,4	1,3	1,3
14. Outras Despesas de Capital	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9
15. Total Despesas de Capital (13+14)	3,1	2,7	2,4	2,2	2,2
16. Total Receitas (4+12)	42,9	42,9	42,8	42,7	42,5
17. Total Despesa (10+15)	47,5	45,9	44,6	43,8	43,0
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>42,7</i>	<i>41,3</i>	<i>39,9</i>	<i>39,0</i>	<i>38,4</i>
18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (16-17)	-4,5	-3,0	-1,8	-1,0	-0,5
19. Saldo primário	0,2	1,6	2,9	3,7	4,1

Legenda: (p) previsão.

Fonte: Ministério das Finanças.

A receita fiscal deverá apresentar um ligeiro aumento, em percentagem do PIB, relativamente ao valor alcançado em 2012 e num contexto de manutenção da estrutura do sistema fiscal atualmente em vigor.

As contribuições sociais reduzirão o seu peso no PIB, dado o comportamento da componente de contribuições imputadas, cuja dinâmica resulta, essencialmente, dos desenvolvimentos das despesas com o pessoal na Administração Pública. As contribuições sociais efetivas deverão estabilizar à medida que a retoma económica permita o crescimento do emprego e das remunerações.

O comportamento da outra receita corrente será influenciado, inicialmente, pela receita prevista do programa de recapitalização dos bancos, que se diluirá ao longo do horizonte de projeção. Prevê-se ainda que os Serviços e Fundos Autónomos e as empresas públicas incluídas no perímetro, que desenvolvam atividade mercantil, continuem a arrecadar receitas por via da cobrança desses serviços.

⁵ Os valores para 2012 apresentam algumas correções técnicas relativamente à conta publicada na Nota de Apresentação do Orçamento Retificativo:

- Consolidação do montante de juros a pagar por empresas públicas incluídas no perímetro das Administrações Públicas. Esta alteração consubstancia-se numa redução da Outra receita corrente e da Despesa com juros, de igual montante;

- Alteração da classificação da receita da atribuição dos direitos de utilização da frequência da 4ª geração móvel, anteriormente incluída na receita de capital e que passou a abater à outra despesa de capital;

- Recomposição entre impostos sobre a produção e importação e impostos sobre o rendimento e património, que se traduz numa redução dos primeiros e aumento dos segundos, em igual montante. Esta recomposição deveu-se a uma correção efetuada no sistema de passagem de contas públicas para contas nacionais, não representando nenhuma alteração de política fiscal.

Do lado da despesa, o consumo intermédio refletirá o esforço de racionalização de custos e de funcionamento das diversas entidades que integram as AP, incluindo as empresas públicas reclassificadas. Este esforço permitirá contrariar os crescentes encargos associados com as Parcerias Público-Privadas que deverão aumentar significativamente a partir de 2014, apesar das poupanças que se esperam da renegociação dos contratos.

Ao nível das despesas com o pessoal, para além da manutenção das medidas atualmente em vigor, salienta-se a continuação das restrições à admissão de pessoal, que se traduzirão numa projeção de redução média de funcionários de 2%, ao ano, e que permitirá que esta despesa se reduza em 1,3 p.p. no final do horizonte de projeção, face a 2012. Este efeito é alcançado sem prejuízo de, em 2015, se prever o início da reposição gradual, por um lado, do pagamento dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários públicos e, por outro, dos níveis remuneratórios que resultaram das medidas de redução remuneratória inicialmente introduzidas na LOE2011.

A reposição gradual dos subsídios e dos níveis remuneratórios ficará sujeita ao cumprimento pleno dos objetivos do PAE, que vigorará até ao final do primeiro semestre de 2014, sendo que, só durante esse ano, se poderá saber em que condições se podem começar a repor os subsídios a partir do Orçamento de Estado de 2015.

Não sendo, como tal, possível, assumir como base de trabalho para o presente Documento de Estratégia Orçamental um calendário para a reposição dos subsídios, foi efetuada uma hipótese técnica de um eventual pagamento de 25% do valor dos subsídios suspensos para efeitos de previsão da conta das AP. Em 2016, considera-se na previsão um eventual valor adicional de 25%, perfazendo, neste ano, o pagamento de 50% dos subsídios de férias e de Natal.

Nas prestações sociais, as medidas de contenção de despesa compensarão o aumento das pensões derivado do aumento do número de reformados e da atualização das pensões mais baixas. Para a reposição gradual do pagamento dos subsídios de férias e de Natal a partir de 2015, foi assumida a mesma hipótese técnica que no tratamento das remunerações dos funcionários públicos. O subsídio de desemprego apresentará uma tendência decrescente, à medida que o desemprego for diminuindo com a recuperação da atividade económica.

Os subsídios e a outra despesa corrente refletem, de igual modo, os esforços de racionalização de custos e de procura de fontes de financiamento alternativas, nomeadamente dos Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as empresas públicas reclassificadas.

O investimento público apresenta uma estabilização a níveis mais baixos que os dos últimos anos, não só pela desaceleração dos projetos da Administração Central, mas também pelas medidas de consolidação orçamental da Região Autónoma da Madeira e pelas restrições ao financiamento, nomeadamente no sector da administração local.

O nível da despesa com juros deverá manter-se em torno dos 4,7% do PIB.

A dívida pública deverá iniciar uma trajetória descendente a partir de 2014, depois de atingir um máximo de 115,7% do PIB, em 2013. É de salientar que esta projeção incorpora o endividamento destinado à recapitalização dos bancos (*Bank Solvency Support Facility (BSSF)*) no montante de 12 mil milhões de euros como previsto no PAE. Note-se, no entanto, dado que não é possível antever, neste momento, se todo esse valor será utilizado. Assim, assumiu-se a hipótese de que serão utilizados cerca de 6 mil milhões de euros na recapitalização do sistema bancário em 2012, em parte utilizando quantias do BSSF. Estas utilizações têm impacto em termos de despesa com juros e receita de rendimentos,. Relativamente

aos fundos do BSSF remanescentes, assumiu-se que têm um impacto neutral na estimativa da conta das AP dada a incerteza quanto ao montante final que será efetivamente utilizado.

Em todo o horizonte de projeção, o saldo primário contribuirá positivamente para esta evolução compensando o efeito dinâmico que deverá manter o seu contributo negativo, embora com um efeito decrescente.

Os outros ajustamentos deverão também ter um papel importante: já em 2012, devido à utilização dos ativos financeiros acumulados em 2011 para financiamento quer do défice, quer das operações de regularização de pagamentos em atraso quer do programa de substituição de créditos bancários de entidades públicas, nomeadamente Municípios e Empresas Públicas Reclassificadas no perímetro.

Nos últimos anos do período em análise, prevê-se que se possa já proceder ao reembolso dos fundos recapitalização da banca (*Bank Solvency Support Facility*), seja através da amortização dos instrumentos financeiros utilizados para efeito de recapitalização, seja através da alienação das participações do Estado no capital dos bancos.

Quadro II.6. Dinâmica da Dívida 2012-2016

	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)
Dívida pública consolidada (% PIB)	113,1	115,7	113,4	109,5	103,9
Varição em p.p. do PIB	5,4	2,5	-2,3	-3,9	-5,6
Efeito saldo primário	-0,2	-1,6	-2,9	-3,7	-4,1
Efeito dinâmico	7,0	2,3	1,0	0,5	0,1
Efeito juros	4,7	4,6	4,7	4,8	4,6
Efeito PIB	2,3	-2,3	-3,7	-4,3	-4,5
Outros	-1,5	1,8	-0,3	-0,6	-1,6

Fonte: Ministério das Finanças.

II.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental para 2013-2016

O Quadro Plurianual de Programação Orçamental estabelece os limites de despesa financiada por receitas gerais para o conjunto da Administração Central e para cada um dos seus Programas Orçamentais. Está previsto na Lei de Enquadramento Orçamental e é considerado uma prioridade no âmbito da respetiva Estratégia de Implementação (Lei 64-C/2011, de 30 de dezembro). A programação orçamental plurianual integra, pela primeira vez, o Documento de Estratégia Orçamental (DEO). Os limites de despesa para os anos 2014 e seguintes são indicativos. São ainda apresentados os valores de despesa por área de intervenção - agrupamentos de Programas - para 2014, e para o conjunto dos Programas em 2015 e 2016.

O limite de despesa para a Administração Central é consistente com as perspetivas de médio prazo para as finanças Públicas e o saldo da Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional. O valor global da despesa financiada por receitas gerais considera a distribuição pelo conjunto dos Programas Orçamentais, incluindo a despesa com encargos da dívida pública (P004).

Refira-se que os encargos da dívida pública (P004) passam, a partir de 2013, a ser o Programa individual com maior dimensão, representando em 2016 cerca de 18% do total da despesa financiada por receitas gerais. Os montantes destes encargos refletem o impacto que as opções de política, realizadas no passado, têm sobre o presente e o futuro próximos.

Em 2013, o total da despesa financiada por receitas gerais reduz-se 2,1%, enquanto a despesa primária regista um ajustamento mais significativo, que decorre do valor projetado para os encargos com a dívida pública.

Embora haja um esforço de consolidação comum a todos os programas, a evolução da despesa é afetada, em alguns programas por situações pontuais. Assim, o programa de Representação externa cresce devido à consideração de um aumento do montante das quotas relativos às organizações internacionais, que aumenta quase 25%, de forma a garantir a não acumulação de dívidas junto daquelas instituições. A despesa de funcionamento do programa tem uma redução de cerca de 4%.

O programa de Segurança interna está afetado pela consideração de um montante de cerca de 57 milhões de euros referente ao reposicionamento salarial, que não foi realizado nos anos anteriores, criando uma manifesta injustiça entre os profissionais das forças de segurança e os restantes funcionários públicos.

O montante de despesa do programa Finanças e Administração Pública é muito afetado pelas despesas com a transferência para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) para pagamentos de pensões e reformas, cuja transferência cresce 8.5% em 2013.

Por sua vez o acréscimo, o agrupamento das funções económicas apresenta um acréscimo de despesa, em 2014, devido ao efeito já referido da transferência para a CGA e ao acentuado crescimento esperado da transferência para a União Europeia.

O esforço de ajustamento em 2013 é comum às diferentes áreas com exceção dos programas "Representação Externa" e "Segurança Interna", devido a situações específicas que é necessário acautelar:

No programa "Representação Externa", a dotação necessária para assegurar os compromissos externos em relação a organizações internacionais;

No programa “Segurança Interna”, o valor adicional para efeitos da aplicação das tabelas remuneratórias aprovadas em 2009 e ainda não integralmente concretizadas.

Importa ainda referir que o Programa “Finanças e Administração Pública” integra dotações específicas de despesa não associadas ao funcionamento dos serviços. Neste programa estão incluídas as transferências para a Caixa Geral de Aposentações, para cobertura de encargos com pensões, as transferências no âmbito do Capítulo 60 – «Despesas Excepcionais» para empresas públicas e ainda a contribuição de Portugal para a União Europeia – Capítulo 70.

Tendo em conta o horizonte temporal de programação, é considerada uma dotação provisional de maior magnitude para os últimos anos do quadro plurianual pretendendo-se, desta forma, acautelar fatos não previsíveis ou decisões que estejam ainda em aberto.

Quadro II.7. Quadro Plurianual de Programação Orçamental
Contabilidade Pública

LIMITES DE DESPESA	Unidade: milhões de euros					Taxas de variação			
	2012	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Soberania	4.033	3.753	3.676			-6,9%	-2,1%		
P001 - Órgãos de Soberania	2.827	2.574				-8,9%			
das quais: Lei de finanças locais	2.077	1.827				-12,0%			
outras despesas do programa	750	748				-0,4%			
P002 - Governação e Cultura	231	221				-4,2%			
P005 - Representação Externa	305	312				2,1%			
Despesas de funcionamento	240	231				-4,0%			
Quotas internacionais	65,0	81,0				24,6%			
P008 - Justiça	670	646				-3,5%			
Segurança	3.480	3.503	3.497			0,6%	-0,2%		
P006 - Defesa	1.813	1.778				-1,9%			
P007 - Segurança Interna	1.668	1.725				3,4%			
Funcionamento	1.668	1.668				0,0%			
Ajustamento das remunerações	-	57							
Social	21.259	20.514	20.139			-3,5%	-1,8%		
P011 - Saúde	7.779	7.546				-3,0%			
P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5.234	5.077				-3,0%			
P013 - Ciência e Ensino Superior	1.238	1.208				-2,5%			
P014 - Solidariedade e Segurança Social	7.008	6.683				-4,6%			
Económica	7.822	7.612	8.135			-2,7%	6,9%		
P003 - Finanças e Administração Pública	7.223	7.040				-2,5%			
P009 - Economia e Emprego	174	165				-5,0%			
P010 - Agricultura, Mar e Ambiente	425	407				-4,3%			
TOTAL DA DESPESA PRIMÁRIA	36.595	35.381	35.447	36.917	37.810	-3,3%	0,2%	4,1%	2,4%
P004 - Gestão da Dívida Pública	7.330	7.551	7.434	7.844	8.510	3,0%	-1,5%	5,5%	8,5%
Dotação provisional	400	445	810			11,3%	82,0%		
TOTAL DA DESPESA	44.325	43.377	43.691	44.761	46.320	-2,1%	0,7%	2,4%	3,5%

Notas:

Os valores de 2012 não incluem 1500 ME para pagamentos em atraso da área da Saúde.

Os valores do Programa da Finanças e Administração Pública, o total das funções económicas e o total da Despesa Primária não inclui a Dotação provisional

Fonte: Ministério das Finanças.

III. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE E RISCOS ORÇAMENTAIS

III.1. Análise de Sensibilidade

Nesta secção descreve-se a evolução das principais variáveis macroeconómicas e orçamentais em resposta a três tipos de choque exógeno: um aumento no preço do petróleo, assumindo-se uma repercussão descendente no crescimento da procura externa e ascendente nos preços externos, um aumento das taxas de juro de curto prazo e uma diminuição da procura externa. Os choques em sentido inverso, isto é, diminuições do preço do petróleo e da taxa de juro e aumento da procura externa, implicam efeitos aproximadamente simétricos, razão pela qual se omite a sua exposição.

Aumento do preço do petróleo

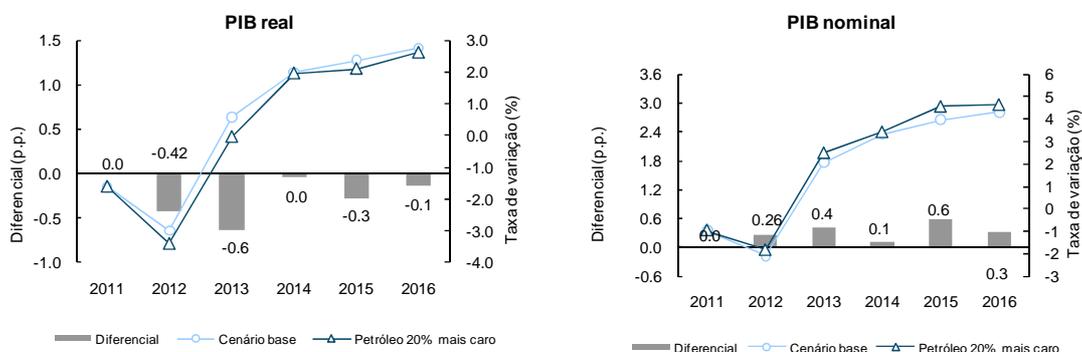
Nesta primeira simulação apresenta-se, no Gráfico seguinte, a evolução das principais variáveis da economia nacional num cenário em que o preço do petróleo é 20% superior ao admitido no cenário base. Pressupõe-se que o choque ocorre em 2012 e que os efeitos são permanentes.

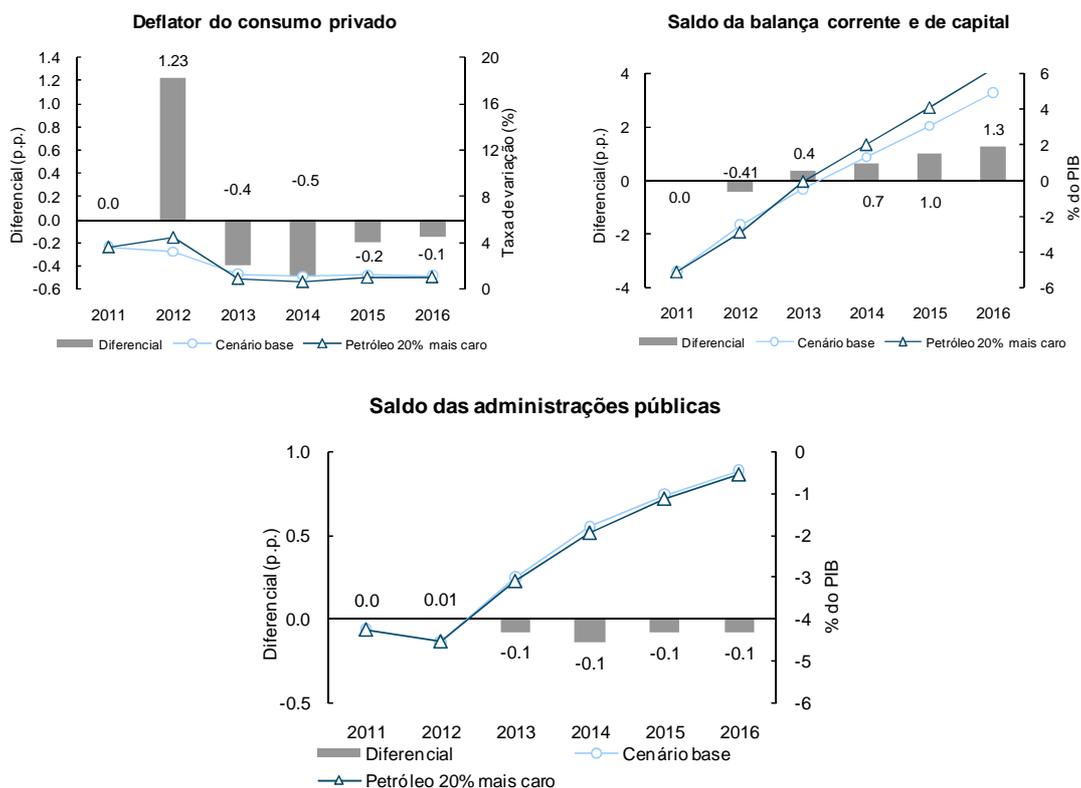
A simulação revela um efeito negativo no crescimento real do PIB em todo o horizonte de projeção, com exceção do ano 2013 (em que o diferencial face ao não base é nulo), invertendo depois em 2013 (em que revela um diferencial nulo face ao cenário base), sobretudo devido aos efeitos adversos sobre a procura interna (designadamente no consumo privado).

O PIB nominal, tal como os preços no consumidor, exhibe em 2012, e nos anos seguintes, uma subida face ao cenário base, refletindo o impacto na inflação. As necessidades de financiamento apresentam também um comportamento menos favorável em 2012, face ao cenário base, mas melhoram contudo ao longo do horizonte de previsão, refletindo os efeitos adversos que a diminuição da procura interna têm nas importações.

No que diz respeito ao impacto nas contas públicas, observa-se, no ano do choque, uma melhoria marginal do saldo orçamental, influenciado pelo aumento do PIB nominal, situação que se inverte nos anos seguintes devido ao efeito negativo na receita fiscal, induzido pela quebra da atividade económica.

Gráfico III.1. Análise de Sensibilidade ao Aumento do Preço do Petróleo em 20%





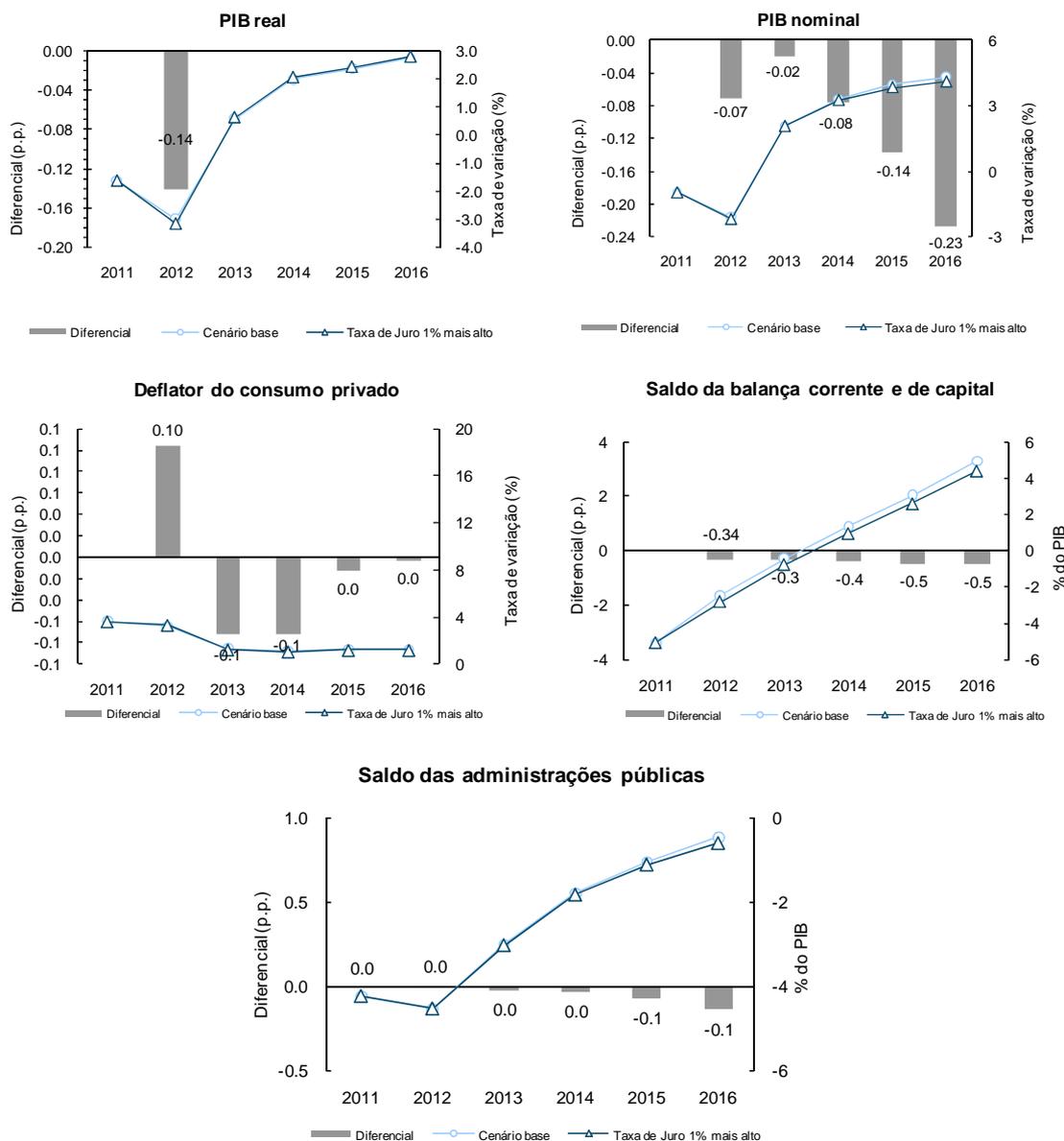
Aumento da taxa de juro de curto-prazo

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 projeção, as taxas de juro de curto prazo se mantêm 1 p.p. acima do valor projetado no cenário base. O Gráfico III.2 apresenta os principais resultados obtidos com a projeção deste novo cenário.

Os efeitos adversos sobre o crescimento real da economia nacional encontram-se limitados a 2012, fruto de uma contração da procura interna. Neste período é também visível uma aceleração dos preços no consumidor, mas que inverte nos anos seguintes.

Quanto às necessidades de financiamento face ao exterior, 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 pronunciado ao longo do horizonte de projeção.

Gráfico III.2. Análise de Sensibilidade ao Aumento da Taxa de Juro de Curto Prazo em 1p.p.



Diminuição da procura externa relevante

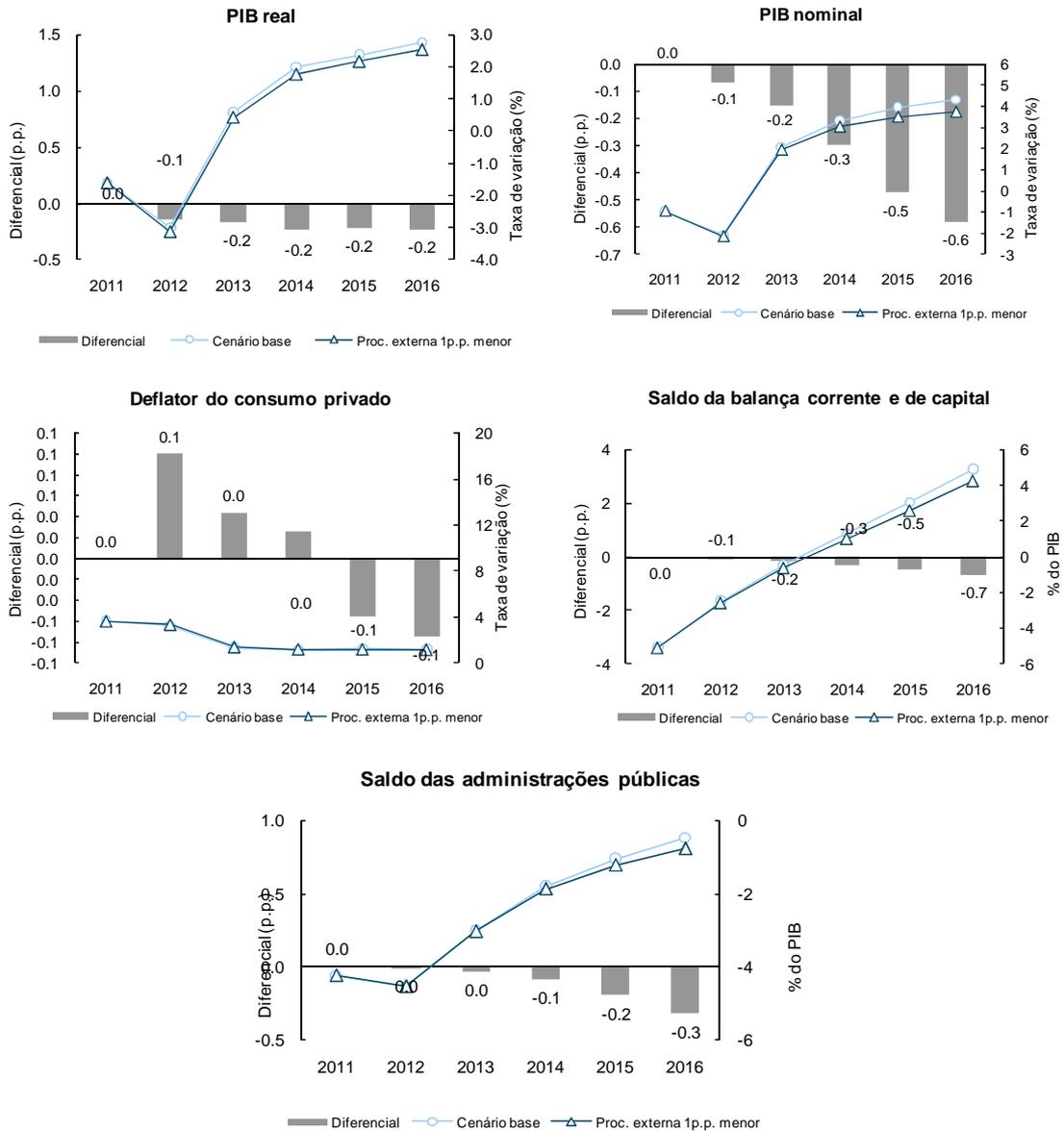
Por último, na simulação da resposta da economia nacional a um cenário de diminuição da procura externa relevante às exportações portuguesas considera-se que, ao longo de todo o período de projeção, a procura externa se mantém 1 p.p. abaixo do valor projetado no cenário base. O gráfico seguinte apresenta os principais resultados obtidos com a projeção deste novo cenário.

Os efeitos adversos sobre o crescimento real da economia nacional são extensíveis a todo o período de projeção, em resultado de uma contração apreciável das exportações. Este efeito não é superior devido ao conteúdo importado das nossas exportações, levando a que também as importações sejam menores do no cenário base.

No que se refere ao deflator do consumo privado, estima-se que em 2012-13 os preços acelerem, para posteriormente se reduzam para níveis inferiores ao cenário base.

Quanto às necessidades de financiamento face ao exterior, o efeito negativo da diminuição da procura externa mantém-se em todo o período de projeção. Também, neste período, o défice orçamental apresenta um comportamento negativo face ao cenário base.

Gráfico III.3. Análise de Sensibilidade à Diminuição da Procura Externa Relevante em 1p.p.



III.2.Riscos Orçamentais

Numa estratégia exigente de consolidação orçamental, importa identificar os riscos que impendem sobre a execução orçamental, e em especial sobre o défice e a evolução da dívida pública, incluindo casos extremos.

Os riscos orçamentais são de natureza diversa, estando associados sobretudo:

- a. Ao impacto dos riscos do cenário macroeconómico. A alteração de pressupostos do cenário macroeconómico, determinará com forte probabilidade uma alteração em alguns agregados macroeconómicos e, conseqüentemente, na receita fiscal e contributiva bem como nas despesas sociais. Este efeito pode ser diferenciado em função do choque tal como identificado na secção anterior.
- b. Às **receitas patrimoniais**, e em particular a vendas de património ou a rendimentos da propriedade como os dividendos, que dependem da situação económica global, podendo apresentar desvios significativos face à projeção efetuada, particularmente se a sua realização ocorrer no final do ano.
 1. Atenta a situação do mercado imobiliário, não estão previstas no OE2012 **vendas de património** significativas, não havendo um risco orçamental relevante. Este risco poderá vir a revelar-se mais expressivo em anos em que se prevejam vendas mais significativas, caso se mantenha a situação do mercado imobiliário.
 2. No caso dos **dividendos**, a receita estimada para 2012 ascende a 52,4 M€. O agravamento da conjuntura económico-financeira, pode conduzir a desvios na receita de dividendos previstos no OE2012. A melhoria da conjuntura económica nos anos subsequentes tenderá a aumentar a receita esperada associada aos dividendos.
- c. Ao serviço da dívida, na medida em que a taxa de juro, variável exógena aos cenários orçamentais, pode afastar-se dos valores projetados. Este tipo de risco é tanto mais relevante quanto maior for a dívida pública em percentagem do PIB.
 1. A dívida a refinar ou com taxa de juro a refixar em 2012 corresponde a 19,5% do valor total da dívida, o que limita o grau de incerteza que envolve a previsão dos juros da dívida pública este ano.
 2. Para 2012, estima-se que um aumento de 1 ponto percentual ao longo de toda a curva de rendimentos aumente os juros do Estado em contas públicas num valor de aproximadamente 188 M€ (aproximadamente 0,1% do PIB). Numa ótica de contas nacionais, o impacto seria de cerca de 355 M€ (aproximadamente 0,2% do PIB). Uma parcela significativa da dívida de curto prazo concentra-se em Bilhetes do Tesouro (BT), cujo risco de refinanciamento se reduziu de forma significativa nos últimos meses.
 3. O aumento da procura por BT que se registou no início de 2012, permitiu ao IGCP voltar a emitir de forma regular com uma maturidade de 12 meses, tendo em abril, o IGCP passado também a emitir BT com uma maturidade de 18 meses, o que contribuiu para reduzir de forma mais acentuada o risco de refinanciamento deste tipo de instrumento.

4. Numa perspetiva de médio e longo prazo, importa ainda salientar que a decisão da UE estender os prazos de amortização dos empréstimos concedidos no âmbito do PAE – de um prazo médio de 7,5 anos, para cerca de 12,5 anos – terá um impacto positivo sobre o risco de refinanciamento da carteira a partir de 2016, data das primeiras amortizações destes empréstimos.
- d. A **flutuações cambiais**, na medida em que estas possam levar a alterações na taxa de juro (o que estará potencialmente coberto na alínea anterior) mas também a outras variações, como por exemplo nos custos de aquisição de matérias-primas essenciais e, por essa via, sobre receitas ou despesas orçamentais.
1. O risco de taxa de câmbio é monitorizado continuamente e a exposição cambial líquida (i.e. após *swaps*) da carteira de dívida não poderá exceder o limite de 10%, tal como definido no OE2012.
 2. Atualmente, a exposição cambial líquida é de 3,21%. Para diminuir a exposição cambial, o IGCP tem procurado contratar *currency swaps* de cobertura o que, apesar de terem sido assinadas novas bases contratuais que reduzem a exposição a risco de crédito nos derivados, tem sido possível apenas parcialmente. Em resultado da deterioração da qualidade creditícia da República, as contrapartes têm-se revelado pouco disponíveis para a contratação de novas operações de derivados.
- e. As **despesas determinadas pelos tribunais** em decisões judiciais que obriguem o Estado ao pagamento de indemnizações compensatórias ou outros encargos pecuniários .
1. Revelam-se de difícil quantificação os potenciais encargos decorrentes de processos contenciosos em curso nos tribunais administrativos e fiscais, relativos à jurisdição administrativa, bem como de processos nos tribunais cíveis, pois praticamente todos os autos com potenciais implicações financeiras de relevo se encontram ainda na primeira instância e, atento o valor, admitem recurso até ao Supremo Tribunal Administrativo ou ao Supremo Tribunal de Justiça.
 2. Revelam -se igualmente de difícil quantificação os eventuais encargos que tenham como causa litígios atualmente a ser dirimidos perante tribunais arbitrais.
 3. O horizonte temporal de trânsito em julgado e eventual obrigação de pagar em caso de provimento das ações intentadas contra o Estado, projeta-se, considerando os tempos médios verificados noutros processos, no mínimo para 2015. Quanto ao contencioso europeu, dada a natureza diferenciada dos processos em causa, não é possível apresentar uma estimativa para o custo potencial .
- f. As despesas determinadas por **fianças ou garantias pessoais** concedidas pelo Estado a entidades públicas ou privadas e que, no momento em que são acionadas, se tornam encargos do Estado, aumentando os valores do défice orçamental e da dívida pública.
1. Garantias e empréstimos concedidos ao Sector Bancário. Os compromissos da Banca, no ano de 2012, para as operações garantidas, no âmbito da IREF (Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira), ascendem a 3.625 M€. Admite-se que o Estado não será chamado a executar estas garantias.
 2. Garantias e empréstimos concedidos ao SEE. As responsabilidades do Estado perante operações de Empresas Públicas Reclassificadas (EPR) e os respetivos vencimentos, do ano de 2012, ascendem a cerca de 404 M€. No caso destas

garantias, admite-se que o risco seja mitigado pelo facto de se prever, no OE 2012, uma despesa, a efetuar por via da concessão de empréstimos, que financiará o respetivo serviço da dívida a vencer nesse ano. O risco do Estado por garantias prestadas às restantes empresas do SEE ascenderia, no limite, a cerca de 365 M€. Mesmo nestes casos, poder-se-á recorrer à possibilidade de refinanciamento da respetiva dívida através da manutenção da garantia do Estado.

- g. As **responsabilidades contingentes** resultantes de contratos do Estado com assunção por este de parte ou da totalidade dos riscos associados ao contrato. Caem nesta categoria as PPP, contratos de concessão e afins.

1) **Responsabilidades contingentes associadas a Parcerias Público-Privadas (PPP) e Concessões**

No que concerne às PPP, podem identificar-se riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes decorrentes dos concursos suspensos, da execução dos atuais contratos ou da modificação dos mesmos, assim como em função da recusa de visto pelo Tribunal de Contas em contratos já celebrados.

Atualmente está a decorrer uma auditoria externa aos contratos de PPP, cujo Relatório final está previsto para junho do corrente ano, e que se pretende que contribua positivamente para a futura renegociação dos contratos.

Quanto a pedidos de indemnização no âmbito de concursos cancelados ou suspensos e a pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro de contratos já celebrados, não se estima que sejam gerados encargos financeiros adicionais com repercussões no OE2012[1].

De notar que múltiplos pedidos apresentados pelas Concessionárias não têm sido, parcial ou totalmente, objeto de acolhimento por se ter concluído que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar contratualmente o pagamento de compensações/indemnizações, o que não significa que o parceiro público não possa ter de vir a fazê-lo na sequência de decisão arbitral.

Na exploração de determinados contratos, existem riscos de procura assumidos pelo parceiro público. Nestes casos, se as previsões de tráfego estimadas não se verificarem, as receitas serão afetadas e, como tal, os encargos líquidos para o Estado serão maiores.⁶

2) **Riscos associados ao Setor Empresarial do Estado**

Um dos maiores riscos associado às empresas do SEE é o seu financiamento.

As necessidades previsionais de refinanciamento para 2012 foram estimadas em 5.071 M€, valor que face às atuais condições dos mercados financeiros, coloca uma pressão adicional sobre as empresas que poderão ter o acesso ao crédito dificultado e em condições mais gravosas. A estas necessidades acrescem ainda novas necessidades de financiamento no valor previsto de 2.194 M€.

O refinanciamento das responsabilidades que se vencem em 2012 podem, se financiadas a curto prazo, representar necessidades adicionais de financiamento em 2012 e 2013.

⁶ Matrizes de risco associadas aos contratos de PPP e de Concessões constam do Relatório das PPP e Concessões – 2011 disponível em: http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2010/Relatorio_PPP_Concessoes_2010.pdf.

No atual contexto, as empresas que podem sentir maiores dificuldades na satisfação das suas necessidades de financiamento junto da banca comercial são as empresas públicas não reclassificadas, cujo valor ascende a cerca de 3.900 M€.

Estas elevadas necessidades de financiamento podem representar um risco orçamental, dado que em caso de incapacidade de refinanciar a dívida existente, o Estado seja chamado a executar as garantias concedidas. No cenário mais pessimista, este risco poderá ascender a 8.050M€ (valor total em Dezembro de 2011).

Salienta-se que as medidas de reestruturação do SEE, nomeadamente de otimização de custos podem representar, no imediato, custos adicionais para as empresas com impacto em 2012 e 2013, ainda que no médio e longo prazo se revelem as mais eficientes, tanto por via da receita (ex. redução da procura) ou da despesa (ex. custos associados às reestruturações das empresas do SEE, nomeadamente no redimensionamento das estruturas face ao serviço que prestam).

No contexto de liquidação de empresas públicas poderão equacionar-se riscos associados a eventuais passivos, não devidamente identificados ou acautelados que poderão envolver um esforço financeiro acrescido do Estado, relativamente à dotação prevista em sede orçamental.

- h. As alterações decorrentes dos factos apurados sobre as despesas e dívidas da **Região Autónoma da Madeira (RAM)**, e as responsabilidades que daí advêm, permitem perceber que estão subjacentes diversos riscos que, a materializarem-se, terão especial impacto ao nível da contabilidade nacional e/ou das necessidades financeiras/tesouraria anuais da RAM. Os principais riscos orçamentais inerentes a esta região encontram-se descritos no relatório da Inspeção Geral das Finanças (IGF) divulgado no passado dia 30 de setembro de 2011⁷.

Resumidamente, os principais riscos podem advir de:

- a) Deterioração da atividade económica, que impossibilite a arrecadação do nível de receita fiscal projetada;
- b) Acionamento dos *Rating Triggers* quer dos empréstimos, quer das coberturas de risco de taxa de juro, tanto da Região como de empresas públicas;
- c) Execução de garantias concedidas pela Região, sobretudo ao nível das empresas públicas;
- d) Incapacidade para as empresas públicas financiarem a sua atividade e refinanciarem a sua dívida.

As situações descritas nas alíneas b) a d) podem levar à integração de empresas públicas no perímetro de consolidação, com consequências ao nível do défice e da dívida.

Os contratos firmados que suportam as operações de derivados contemplam, na sua maioria, a cláusula de *Rating Trigger*, que ao ser acionada poderá originar o pagamento do valor de mercado (MTM), dessas operações.

Nos casos dos contratos de empréstimo, que preveem a mesma cláusula, poderão ocorrer duas situações:

⁷ "Região Autónoma da Madeira – Situação Financeira", disponível em <http://min-financas.pt/informação-economica/região-autonoma-da-madeira-situação-financeira/view>

- Reembolso do capital em dívida dos empréstimos;
- Penalização dos *spreads* dos empréstimos;

No final de 2011 o montante das responsabilidades efetivas por garantias prestadas ascendia a 1.464 M€, das quais cerca de 95% a empresas públicas. Dada a situação de algumas dessas empresas, a probabilidade de algumas dessas garantias serem executadas é elevada, também devido às cláusulas de *Rating Trigger*.

Em 31/12/2011 as dívidas das empresas do SERAM, com aval da Região, ascendiam a 1.389 M€, das quais 853 M€ estão já englobadas no perímetro.

O Programa de Ajustamento Económico assinado entre a Região Autónoma da Madeira e a República Portuguesa deverá permitir o controlo e monitorização mais eficaz destes riscos.

IV. SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

IV.1. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas

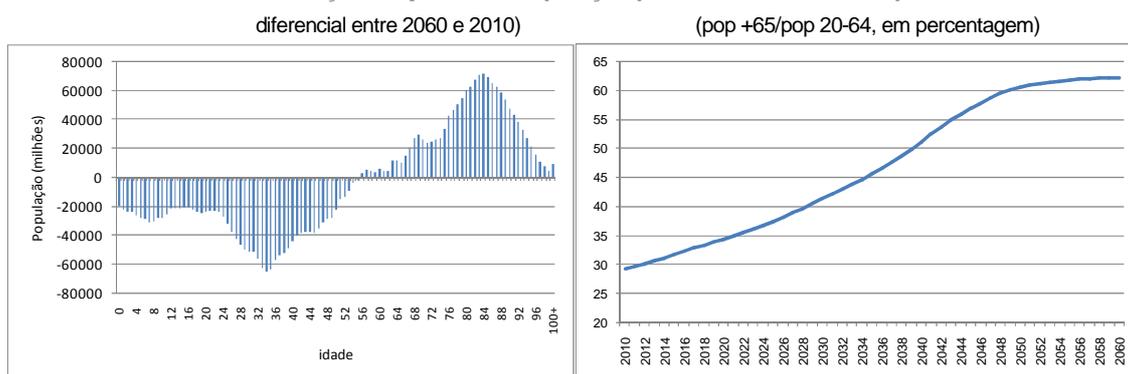
Finanças públicas sólidas contribuem para aumentar a confiança dos agentes económicos na economia, favorecendo a poupança, o investimento privado e a diminuição do défice externo. Por fim, a reposta atempada a pressões que possam levar ao aumento da despesa pública, nomeadamente das despesas com pensões e com a saúde, as quais estão associadas ao envelhecimento da população, fomenta o crescimento e o emprego a longo prazo.

No que diz respeito ao envelhecimento da população, foram recentemente elaboradas projeções pelo Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE)⁸, as quais deverão ser aprovadas pelo ECOFIN a realizar em Maio e servirão de input para aferir da sustentabilidade das finanças públicas dos países da União Europeia (UE).

Neste âmbito, foram feitas projeções para as despesas com pensões, saúde, cuidados continuados, educação e desemprego. Para a elaboração das projeções foram consideradas as medidas legislativas até final de 2011⁹.

Os resultados das projeções estão condicionados pelas hipóteses macroeconómicas e demográficas consideradas. Em termos macroeconómicos, saliente-se o facto de, em todo o horizonte da projeção, o PIB real crescer abaixo dos 2%, seguindo inicialmente a evolução da produtividade do trabalho mas sendo no longo prazo condicionado pelo comportamento do crescimento do emprego. Em termos demográficos, a alteração prevista na estrutura da população implica um aumento significativo do rácio de dependência¹⁰, que deverá mais que duplicar entre 2010 e 2060 (de menos de 30 pessoas com mais de 65 anos para cada 100 pessoas com idades compreendidas entre 20 e 64 anos em 2010, para 62 pessoas com mais de 65 anos para cada 100 pessoas com idades compreendidas entre 20 e 64 anos em 2060), sendo particularmente pronunciado até 2050.

Gráfico IV.1. Variação Projetada da População por Idade e Rácio de Dependência



Fonte: Eurostat (EUROPOP2010).

⁸ O GTE funciona na dependência do Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE) e foi mandatado, pelo ECOFIN, para proceder à atualização da despesa relacionada com a evolução demográfica, tendo por base a última projeção da população realizada pelo Eurostat (EUROPOP 2010) e as hipóteses macroeconómicas definidas pela Comissão Europeia.

⁹ No caso de Portugal, só foram incluídas nas projeções das pensões as medidas legislativas até Agosto 2011. Nas restantes despesas foi tido em conta o corte salarial médio de 5%, em 2011, e o corte nos subsídios de férias e Natal a partir de 2012.

¹⁰ Rácio entre a população com mais de 65 anos e a população entre 20 e 64 anos.

Os resultados das projeções apontam para a manutenção dos gastos com este tipo de despesas em cerca de 25% do PIB. Contudo, caso se considerem unicamente as despesas relacionadas com o envelhecimento em sentido restrito (excluindo-se as despesas com o desemprego)¹¹, este tipo de despesas deverão aumentar em cerca de 0,5 p.p. do PIB entre 2010 e 2060.

Quadro IV.1. Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População

(em percentagem do PIB)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Var. 2010-60
Pensões	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7	0,2
Despesas de saúde	7,2	6,7	7,2	7,7	8,1	8,3	1,1
Cuidados continuados	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,3
Educação	4,7	3,9	3,5	3,5	3,6	3,7	-1,1
Desemprego	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8	-0,4
Total sem desemprego	24,8	24,5	24,3	24,7	25,3	25,3	0,5
Total	26,0	25,8	25,3	25,6	26,1	26,1	0,1

Fonte: GTE.

A despesa com pensões deverá aumentar 0,2p.p. do PIB entre 2010 e 2060 (passando de 12,5% em 2010 para 12,7% do PIB em 2060, depois de atingir um valor máximo de 13,5% do PIB em 2019). Saliente-se o facto, destas projeções terem tido somente em consideração as reformas legisladas até Agosto de 2011¹².

Adicionalmente, o efeito do envelhecimento da população também tem repercussões do lado da receita. Assim, tendo em conta as projeções efetuadas, as contribuições sociais apresentam uma diminuição continuada no horizonte de projeção. Conjugando estas duas variáveis, o impacto líquido sobre o défice das administrações públicas é negativo e crescente até 2047 (de 1,6p.p. do PIB em 2010 para 4,5p.p. em 2047), passando então a uma trajetória descendente até ao fim da projeção (4,1 p.p. em 2060).

Quadro IV.2. Pensões e Contribuições do Sistema Público

(em percentagem do PIB)

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Var. 2010-60	Ano c/ valor máx.
Pensões	12,5	13,5	13,2	13,1	13,1	12,7	2019	0,2
Contribuições	10,9	10,6	9,3	8,8	8,6	8,6	2012	-2,3
Efeito no défice das Administrações Públicas	1,6	2,9	3,9	4,3	4,5	4,1	2047	2,5

Fonte: GTE.

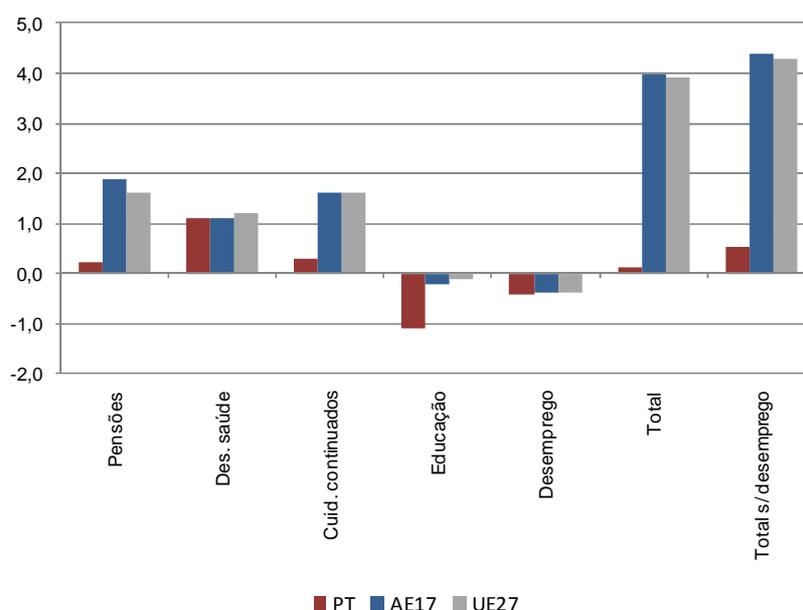
As despesas com saúde e em cuidados continuados apontam para um aumento de 1,1 p.p. e 0,3 p.p. do PIB, respetivamente, entre 2010 e 2060, enquanto as despesas de educação deverão diminuir 1,1 p.p. do PIB no horizonte da projeção.

¹¹ As despesas com o desemprego dependem da evolução demográfica, mas não estão diretamente relacionadas com o envelhecimento da população.

¹² Estas projeções foram elaboradas tendo em conta o corte de 5% em média nos salários dos trabalhadores do Estado, a suspensão, entre 2011 e 2013, da regra de atualização das pensões em função do IPC e do crescimento real do PIB, a antecipação da transição para a nova fórmula de cálculo da pensão (que considera toda a carreira contributiva e diferencia a taxa de formação da pensão de acordo com o rendimento de referência) e a antecipação de 2015 para 2010 da penalização por reforma antecipada na CGA.

Em termos comparativos, embora seja considerável a pressão que estas despesas irão ter no futuro, Portugal apresenta para as despesas relacionadas com o envelhecimento crescimentos inferiores aos da média da área do euro e da UE, situando-se no grupo de países com menor crescimento.

Gráfico IV.2. Variação das Despesas Relacionadas com o Envelhecimento da População em Portugal, Área do Euro e UE
(em percentagem do PIB)

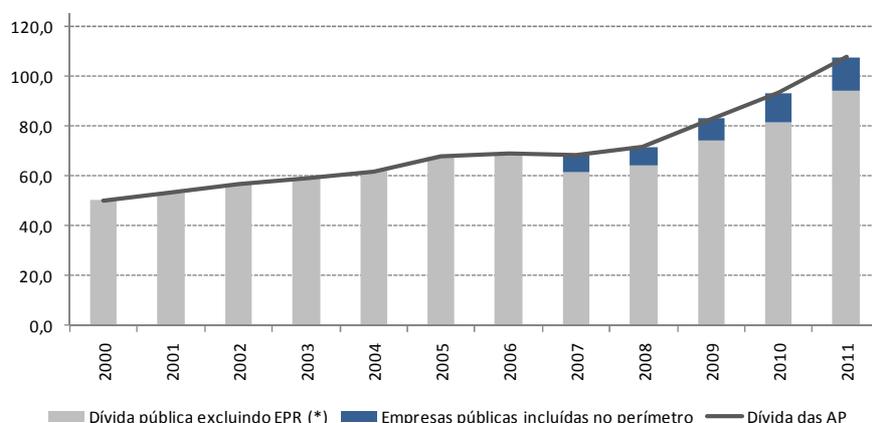


Fonte: GTE.

IV.2. Dinâmica da Dívida Pública

Em 2011, a dívida pública, em percentagem do PIB, atingiu o valor de 107,8%, registando um aumento de cerca de 40 p.p. relativamente a 2007. Para este aumento contribuíram quer os défices primários quer o diferencial da taxa de juro relativamente ao crescimento nominal do PIB. Adicionalmente, as empresas públicas, incluídas no perímetro de consolidação das Administrações Públicas, tiveram um efeito que representa cerca de 13 p.p. do valor da dívida pública, em percentagem do PIB, em 2011. O gráfico seguinte apresenta a evolução da dívida pública em percentagem do PIB.

Gráfico IV.3. Dívida Pública
(em percentagem do PIB)

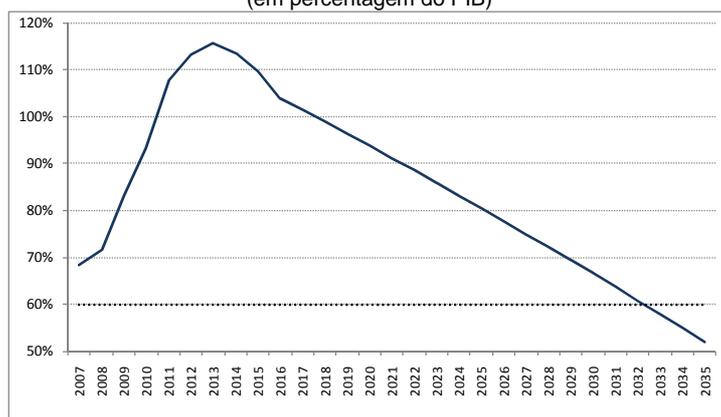


Fonte: Banco de Portugal.

Nota: (*) Antes de 2007 inclui EPR.

Na sequência do processo de ajustamento das finanças públicas iniciado em 2011, estima-se que, a partir de 2012, sejam gerados excedentes primários que irão contribuir para a inversão da tendência crescente da dívida pública em percentagem do PIB. Tendo em conta a evolução esperada para as finanças públicas, prevê-se que o rácio da dívida relativamente ao PIB atingir o máximo em 2013, passando a diminuir a partir daí. A convergência da dívida pública para 60% do PIB irá ocorrer de forma gradual e dependerá da capacidade das Administrações Públicas conseguirem gerar excedentes primários bem com do diferencial de taxas de juro face ao crescimento do PIB nominal. Num cenário de manutenção de um excedente primário de 3.5% do PIB a partir de 2016, um crescimento nominal do PIB em torno dos 4% e taxa de juro de 5%, a dívida pública em percentagem do PIB manterá uma trajetória descendente, atingindo os 60% do PIB em 2031.

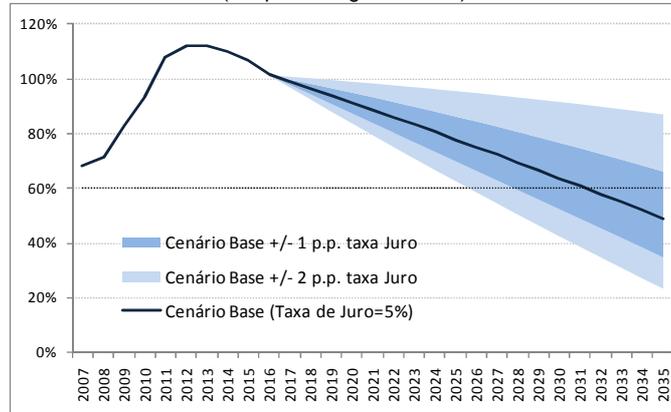
Gráfico IV.4. Dinâmica da Dívida Pública
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

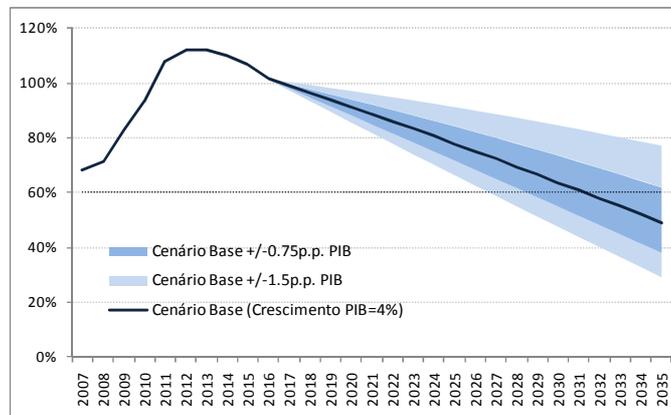
Os gráficos seguintes procuram evidenciar de que modo alterações na taxa de juro o crescimento do PIB podem alterar a trajetória da dívida pública em percentagem no PIB.

Gráfico IV.5. Sensibilidade da Dívida Pública à Taxa de Juro
(em percentagem do PIB)



Fontes: Ministério das Finanças.

Gráfico IV.6. Sensibilidade da Dívida Pública ao Crescimento Nominal do PIB



Fontes: Ministério das Finanças.

Como se pode observar, no caso de se considerar hipóteses mais adversas de evolução do PIB ou da taxa de juro, o rácio da dívida em percentagem do PIB mantém a trajetória descendente.

V. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

V.1.Reforma do Processo Orçamental

O processo orçamental compreende o conjunto de regras e procedimentos, de carácter formal ou informal, que regem a elaboração, aprovação, execução, monitorização, controlo e correção do orçamento, bem como a prestação de contas. Pela sua dimensão, pelo número de atores envolvidos, pela sua complexidade e pela natureza dos incentivos presentes, o processo orçamental coloca importantes desafios de coordenação e de responsabilização dos diferentes intervenientes.

É hoje amplamente reconhecido que as características do processo orçamental são determinantes para o desempenho das contas públicas. Neste sentido, a alteração profunda das regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental constitui um pilar fundamental da estratégia de ajustamento económico em Portugal. Pretende-se um quadro orçamental que promova a estabilidade e sustentabilidade duradoura das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública.

As linhas orientadoras deste processo de mudança decorrem, em larga medida, das profundas alterações à LEO. A execução destas alterações terá de refletir a evolução em curso no plano europeu, designadamente no que se refere ao reforço da governação económica na União Europeia e à definição de requisitos mínimos que os quadros orçamentais nacionais deverão respeitar.

As linhas de ação desenvolvem-se em torno da adoção de mecanismos reforçados de controlo de despesa e dos compromissos, aplicadas a partir do início de 2012, na revisão das Leis das Finanças Regionais e Locais, na reflexão sobre a reforma do Ministério das Finanças, no lançamento dos trabalhos necessários à concretização da LEO, com destaque para a operacionalização do quadro orçamental plurianual e operacionalização do Conselho de Finanças Públicas.

V.1.1. Reforço do Controlo da Despesa e Compromissos

O estrito cumprimento dos limites trimestrais e anuais para o défice orçamental e dos limites à acumulação de dívidas impostos pelo PAE exige medidas que permitam reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelas diferentes entidades e níveis da administração pública.

Na execução orçamental de 2012 foram já adotadas medidas visando melhorar a qualidade da informação orçamental, limitar a fragmentação do orçamento e reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelos diferentes setores da Administração Pública.

A aproximação do universo do Orçamento do Estado ao universo da contabilidade nacional, a partir da elaboração do Orçamento do Estado para 2012, permitiu a integração de 53 novas entidades das 65 incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010 (mas não no universo do OE), destacando-se, entre outras, as empresas públicas do sector dos transportes (Estradas de Portugal, REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto), a Parque Escolar, a RTP e as Fundações Universitárias. A partir de Janeiro de 2012, estas entidades passaram a reportar mensalmente a execução orçamental, o que permitiu melhorar substancialmente a abrangência da informação orçamental disponível.

Com o objetivo de atenuar as dificuldades de controlo que decorrem da elevada fragmentação orçamental, foram indicados, por cada Ministro, interlocutores políticos e técnicos junto do Ministério das Finanças para o acompanhamento e controlo da execução orçamental. Foi definido um processo,

envolvendo o Ministério das Finanças e os Coordenadores dos Programas Orçamentais, para acompanhamento permanente da evolução da despesa pública e do número de efetivos por Ministério, que permite uma visão global da situação financeira de cada Ministério. Em linha com as recomendações da missão de assistência técnica do FMI e da Comissão Europeia sobre gestão financeira pública, realizada em Julho de 2011, está a ser prestada particular atenção ao controlo dos pagamentos em atraso e à situação das empresas públicas e PPP.

Foi instituído um reporte mensal do Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros sobre a execução orçamental. Cada Ministro é responsável pelo estrito cumprimento dos limites orçamentais fixados para o seu Ministério, cabendo-lhe, designadamente, a responsabilidade de corrigir eventuais desvios.

Estão ainda a ser reavaliados os circuitos orçamentais dos programas cofinanciados pela União Europeia com o objetivo de permitir um mapeamento preciso entre o orçamento e execução anuais e a programação plurianual.

A entrada em vigor da Lei de Controlo dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) veio introduzir normas que limitam a assunção de compromissos aos meios financeiros existentes de cada entidade, a da criação de um sistema de certificação de compromissos (sem o qual os pagamentos a fornecedores serão recusados), a criação de mecanismos mais eficazes de controlo dos compromissos plurianuais e de penalizações reforçadas em casos de incumprimento.

Os procedimentos previstos na LCPA são aplicados por todas as entidades públicas que integram o perímetro de consolidação das Administrações Públicas, em contabilidade nacional, e ainda pelos Hospitais, EPE.

O princípio-chave do novo modelo de controlo de compromissos e pagamentos em atraso é o de que a execução orçamental não pode em nenhum momento conduzir à acumulação de dívidas. O sistema de controlo deixa de estar centrado nos pagamentos para estar focalizado na assunção de compromissos em relação à dotação orçamental anual.

A aplicação do princípio de que a execução orçamental não pode conduzir à acumulação de pagamentos em atraso assegura que as entidades abrangidas pela LCPA não comprometem despesa que ultrapasse os fundos disponíveis.

V.1.2. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e a Lei de Finanças Locais

Até ao final de 2012, está prevista a apresentação à Assembleia da República de uma proposta de revisão das Leis de Finanças Regionais e de Finanças Locais, com o objetivo de as adaptar aos princípios e regras estabelecidos pela nova LEO. Esta alteração deve abranger diversos aspetos, merecendo particular destaque a redução da fragmentação do orçamento e a introdução de mecanismos de responsabilização política dos decisores financeiros.

V.1.3. Papel do Ministério das Finanças

A definição detalhada das metodologias e procedimentos operacionais é condição necessária, mas não suficiente, para garantir a eficácia da nova arquitetura orçamental. O novo modelo orçamental exige a criação de capacidade analítica e de gestão nos Ministérios sectoriais e, sobretudo, no Ministério das Finanças. Exige igualmente uma reorientação do enfoque do Ministério das Finanças, que deverá passar

a centrar a sua atuação na definição e controlo do quadro plurianual, na avaliação de grandes projetos de investimento público e no controlo da situação financeira das empresas públicas. O processo de reforma orçamental é, assim, indissociável da reforma do próprio Ministério das Finanças.

Ao Ministério das Finanças fica reservada a competência de preparar o Programa de Estabilidade e Crescimento e de, nesse âmbito, definir e propor o quadro orçamental plurianual. Adicionalmente, o Ministério das Finanças deve concentrar-se no acompanhamento da execução orçamental global de cada Ministério, analisando tendências, detetando desvios e discutindo com os Ministérios setoriais a sua correção e escrutinando as decisões com impactos plurianuais. Esta reflexão sobre o papel do Ministério das Finanças não pode ser desligada de uma reflexão mais profunda sobre o modelo organizativo e de gestão do Ministério no âmbito da 2ª fase do PREMAC.

V.1.4. Execução da Lei de Enquadramento Orçamental

A aplicação das normas da nova LEO trouxe alterações significativas ao processo orçamental, que se traduzem em melhorias visíveis no domínio da transparência orçamental e contribuíram para minorar significativamente algumas das fragilidades acima identificadas.

Conforme anteriormente referido, e na linha das melhores práticas e das recomendações a nível europeu, a arquitetura orçamental subjacente à nova LEO assenta em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

Nos termos do Artigo 12.º-C da LEO, o saldo orçamental, corrigido de efeitos cíclicos e medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio-prazo estabelecido no âmbito dos procedimentos de supervisão orçamental da União Europeia. Este objetivo está atualmente fixado em -0.5% do PIB, no caso português.

O Governo apresenta, a partir de 2012, anualmente à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, o qual definirá, para a Administração Central, limites de despesa da financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (Artigo 12.º-D da LEO). Serão apresentados limites de despesa para cada programa orçamental para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1); para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4.

Um quadro orçamental plurianual assente num cenário macroeconómico credível e em limites para grandes áreas da despesa imprime à condução da política orçamental uma perspetiva de médio-prazo, contrariando o enviesamento para um crescimento excessivo da despesa inerente à atividade do setor público. A existência de um quadro orçamental plurianual permite ainda aos gestores dos organismos públicos conhecer, com um grau razoável de certeza, os recursos com que poderão contar num conjunto de anos, contribuindo desta forma para melhorar a sua capacidade de planeamento, a afetação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

O Orçamento do Estado passa a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor perceção dos recursos afetos às diferentes políticas públicas (Artigos 18.º a 20.º da LEO). Uma estrutura de Orçamento por Programas, complementa a tradicional classificação orgânica e funcional da despesa com uma classificação centrada nos objetivos das políticas e nos resultados a alcançar.

A formulação do Orçamento do Estado por programas foi já ensaiada no Orçamento relativo a 2011 e consolidada em 2012.

Em consonância com a filosofia subjacente à orçamentação por programas, o Artigo 72.º da LEO prevê que o Governo envie à Assembleia da República, até 31 de Março do ano seguinte, um relatório de execução dos programas orçamentais, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados. Uma vez que o Orçamento do Estado para 2012 é o primeiro a ser elaborado e executado de acordo com a nova LEO, este relatório deverá ser apresentado pela primeira vez em Março de 2013.

V.1.5. Procedimentos contabilísticos e prestação de contas

A LEO prevê que a prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverá ser feita com base no Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), com exceção das entidades que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística (SNC) ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (Artigo 11.º da LEO).

A adoção do POCP tem sido um processo muito moroso, ainda que se tenha registado um importante progresso nos últimos anos. O Governo está empenhado em concluir esta importante reforma de adoção de uma contabilidade patrimonial pela Administração Pública, que integrará as três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos.

De acordo com as sugestões dos nossos parceiros internacionais, serão utilizados os princípios da *Internacional Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público, o que aumentará a transparência na prestação de contas e a responsabilização dos agentes envolvidos.

Será também posta em prática a certificação externa das contas, no âmbito do processo de prestação de contas. Este desenvolvimento obrigará a uma reformulação significativa do processo de avaliação e certificação externa da Conta Geral do Estado e das contas das diversas entidades públicas.

V.1.6. Conselho das Finanças Públicas

Foi criado um órgão independente – o Conselho das Finanças Públicas (CFP) – cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos e cenários orçamentais, a sustentabilidade das contas públicas e o cumprimento das regras relativas ao saldo orçamental, à despesa da administração central e ao endividamento das Regiões Autónomas e Autarquias Locais (Artigo 12º-I da LEO).

A experiência internacional revela que a criação de uma entidade independente desta natureza permite aumentar de forma significativa a transparência sobre a situação orçamental e patrimonial do sector público. O CFP será, assim, instrumental para a melhoria do processo de decisão política e, portanto, para a qualidade da democracia.

V.2.Racionalização dos Recursos das Administrações Central, Regional e Local

A agenda de transformação inclui a própria transformação estrutural do Estado, que é condição essencial para a sustentabilidade do ajustamento das administrações públicas. Nesse sentido, as medidas de racionalização do funcionamento da Administração Pública assentam na prossecução contínua e gradual de iniciativas que obedecem aos seguintes princípios orientadores:

Redução do peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País e com vista a um melhor Estado, onde se dá foco à melhoria dos processos e à redução e simplificação de estruturas organizativas, promovendo-se simultaneamente uma melhoria constante das atividades de suporte;

- Aplicação de modelos de governação e organização funcional que promovam a flexibilidade de gestão, o envolvimento, a motivação e desenvolvimento pessoal dos funcionários e a responsabilidade individual e coletiva pelos resultados alcançados;
- Desenvolvimento de um Estado ágil e inovador, adaptado aos desafios da sociedade da informação, que preste serviços de qualidade e individualizados aos cidadãos, segundo novos paradigmas de organização e funcionamento em rede, suportados pelas tecnologias de informação e comunicação;
- Promoção de um Estado que dignifique os seus agentes, valorize o seu trabalho, o seu dinamismo e inovação, invista na sua capacitação e motivação e avalie adequadamente o seu desempenho por referência a objetivos claros e concretos.

Entende-se que a racionalização da Administração Pública não se consubstancia numa alteração radical num único momento do tempo, mas num processo contínuo e progressivo, já iniciado, que permita à Administração Pública, no seu conjunto, melhorar o seu funcionamento por via da adoção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, designadamente através da eliminação de atividades redundantes, com o objetivo de cumprir a sua missão: criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível.

Com igual propósito impera o reforço dos mecanismos de controlo sobre a forma e o fundamento da intervenção pública das entidades que compõem as diferentes organizações.

Para efeitos de monitorização de medidas ao nível da reorganização do Estado e de emprego público foi reformulado o Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE) através da Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro. O SIOE assume-se como um repositório de informação fidedigno e atualizado sobre recursos humanos e sobre a organização do Estado, passando a contemplar, a partir de 2012, em base censitária trimestral, informação sobre os recursos humanos e sobre as estruturas organizativas das administrações públicas.

V.2.1.Reorganização do Estado

A abordagem sobre as funções do Estado deve subordinar-se ao princípio das preferências reveladas, ou seja, na verificação das escolhas observadas e da sua coerência com o princípio de maximização da utilidade, promovendo-se uma reflexão sobre a dimensão e as funções do Estado, de forma transversal à administração central, local e regional, incluindo serviços desconcentrados e descentralizados, com o

objetivo de adequar os mesmos à procura dos cidadãos e às exigências de qualidade, tendo presentes as reais capacidades financeiras do País.

Deve ainda ser respeitado o princípio da desburocratização, ou seja, orientando o Estado para a prestação de serviços aos cidadãos, simplificando esta relação pela redução do número de interlocutores e do número de intervenções do Estado e melhorando os níveis de eficiência e eficácia conformes com padrões internacionais. O funcionamento da Administração Pública deve acompanhar as novas exigências dos cidadãos na sociedade da informação e das empresas na economia do conhecimento, com tónica na racionalização e na eficiência dos processos.

1. Execução do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC)

Para concretizar o objetivo central do Programa do XIX Governo Constitucional de reduzir a despesa da administração central do Estado e de pôr em prática modelos mais eficientes para o seu funcionamento, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) e respetivo calendário para desenvolvimento dos trabalhos foram aprovados em 20 de julho de 2011. No espaço de 2 meses, ficou concluída a primeira avaliação da estrutura organizativa da administração central do Estado com recurso a equipas próprias de cada ministério. Os resultados do Relatório PREMAC, aprovado e divulgado publicamente a 15 de setembro de 2011, apresentam reduções na ordem dos 40% nas estruturas da administração direta e indireta e de 27% no número de cargos de dirigentes. A amplitude deste esforço de racionalização verifica-se em comparação com o objetivo inicial de redução de 15% dos órgãos e serviços e dos cargos dirigentes da administração central.

As leis orgânicas dos ministérios que integram o XIX Governo Constitucional, aprovadas em 27 de outubro de 2011, refletem estruturas com modelos de organização mais reduzidos e com menores custos, promovendo simultaneamente uma maior eficiência e eficácia operacional.

Importa, todavia, ter presente que o objetivo do PREMAC não se esgota no presente exercício, sendo este apenas o primeiro passo para o reforço da eficiência da Administração Pública e para uma melhor gestão dos seus recursos humanos.

2. Racionalização administrativa territorial

As opções de distribuição geográfica dos serviços públicos têm um impacto que é transversal à organização da administração e, nesse contexto, há necessidade de se obter uma visão global e integrada dos serviços desconcentrados do Estado e da administração local. A Equipa para os Assuntos do Território (EAT), criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2012, de 22 de março, promoverá o levantamento e mapeamento sistemático dos equipamentos coletivos integrantes da rede pública em todos os domínios e áreas setoriais do mercado de bens e serviços públicos. Com base nesse levantamento será elaborada uma grelha de distribuição espacial articulada que favoreça a racionalização administrativa e os princípios de valorização e coesão do território. O levantamento em causa permitirá a análise e identificação de eventuais áreas de sobreposição de atividades e competências dos serviços desconcentrados do Estado e da administração local, por forma a que se desenvolvam projetos que eliminem efetivamente redundâncias e ineficiências ao mesmo tempo que potenciam uma melhor e mais racional oferta de serviços públicos.

3. Execução de uma estratégia global de racionalização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na administração central

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012, de 12 de janeiro, aprovou as linhas gerais do plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na administração central, com referência a 25 medidas que assentam nos seguintes eixos de atuação na área das TIC: (i) melhoria dos mecanismos de governabilidade; (ii) redução de custos; (iii) utilização para potenciar a mudança e a modernização administrativa; (iv) partilha de soluções comuns e (v) estímulo ao crescimento económico.

As medidas contemplam a adoção de serviços partilhados, cujo desenvolvimento e implementação se iniciou antes da aprovação do plano estratégico das TIC. Na base dos serviços partilhados está o propósito de permitir às organizações ganhos de competências e de economias de escala, libertando os organismos nucleares de atividades de suporte; fornecendo serviços centrados no cliente, prestados por uma entidade especializada; otimizando investimentos tecnológicos e respetiva manutenção; melhorando os processos de negócio e de suporte; e partilhando os benefícios pelos diversos agentes.

4. Redução do “Estado Paralelo”

Em consonância com o PAE, o Governo reconheceu no seu programa a urgência da redução do “Estado Paralelo”, normalmente identificado por institutos, fundações, entidades públicas empresariais e empresas públicas ou mistas ao nível da administração central, regional e local. Foi estabelecido que, com base num levantamento e avaliação deste “Estado Paralelo”, irão ser fundamentadas as opções de extinção, de reorganização, de privatização ou de reintegração na administração direta das entidades que o constituem, tendo em vista a melhoria dos processos e a simplificação das estruturas organizativas consideradas dispensáveis, de dimensão excessiva ou cujas tarefas e funções se encontram sobrepostas na estrutura do Estado. O mesmo propósito justifica alterações legislativas que se revelem necessárias para melhorar a monitorização.

Neste contexto, foi realizado um questionário eletrónico de resposta obrigatória para as fundações existentes (públicas, sujeitas ao direito público ou ao direito privado, e privadas), por forma a possibilitar a recolha dos elementos informativos e documentação, que irão servir de base à respetiva avaliação custo-benefício, com um contributo ativo por parte das fundações. A informação e a documentação recolhidas no âmbito daquele questionário estão em avaliação pelos serviços do Ministério das Finanças, em articulação com os ministérios sectoriais responsáveis, para determinar o custo/benefício e viabilidade financeira das entidades em causa. Nesta avaliação serão tidas em consideração a natureza da entidade, a participação das pessoas coletivas públicas na sua criação e financiamento e as entidades que orientam/financiam a sua atividade. Em face do resultado da avaliação, será emitida uma recomendação sobre a respetiva manutenção ou extinção ou mesmo sobre a possível integração no âmbito dos serviços sujeitos à administração direta do Estado, bem como sobre a continuação ou cessação dos apoios financeiros. A administração central, regional ou local, responsável pela entidade ou pelo seu financiamento, tomará as decisões consequentes com a recomendação, nos prazos definidos por lei e atendendo às condicionantes decorrentes da natureza das fundações, tendo em vista a racionalização do número de entidades.

Paralelamente, até julho de 2012, será adotado um novo regime jurídico para as fundações, uma lei-quadro, que define as regras aplicáveis à criação, funcionamento, monitorização, reporte, avaliação do desempenho e extinção, aumentando significativamente o controlo e fiscalização sobre essas entidades.

Tendo em consideração a experiência e resultados da metodologia de levantamento, avaliação e decisão sobre as fundações, até ao final de primeiro semestre de 2012 será estabelecida a estratégia de abordagem, com as mesmas finalidades, às associações públicas e privadas, bem como a outras entidades que beneficiem de transferências das administrações públicas.

V.2.2. Abordagem sobre o modelo de governação e de Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública

No período do PAE é exigido um esforço muito significativo à Administração Pública em matéria de redução das despesas com pessoal, o que implica a adoção de políticas muito restritivas no que se refere à gestão de entradas e saídas de efetivos nas administrações central, local e regional e às retribuições.

Preconiza-se que as metas de redução de efetivos constantes do PAE permitam libertar recursos para praticar políticas remuneratórias mais adequadas e competitivas para o universo dos trabalhadores das administrações públicas.

1. Redução de efetivos nas administrações públicas

O PAE estabelece uma meta transversal de redução anual de efetivos na administração central, regional e local de 2%.

No contexto do reforço dos deveres de reporte periódico para planeamento e monitorização do cumprimento das metas de redução de efetivos, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2012, de 7 de março, estabelece o procedimento para determinação de planos sectoriais de redução de trabalhadores na administração central do Estado e para acompanhamento trimestral da respetiva execução. Trata-se de um procedimento de planeamento e de acompanhamento rápido da evolução dos trabalhadores da administração central, em que o plano se assume como instrumento de gestão previsional de recursos humanos ao nível global. Em complemento daquela informação, o SIOE assegura o detalhe de informação a um nível micro, para toda a Administração Pública, permitindo acompanhar, nos prazos de reporte fixados nos termos da Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, a evolução ao longo do exercício do número de trabalhadores de serviços e organismos.

Quadro V.1. Mapa de Evolução de Efetivos em 2011 (para a Administração Central)

Unidade: Postos de trabalho

Ministério	31-dez-2010	30-jun-2011	31-dez-2011 (p)	Variação Anual	
	(1)	(2)	(3)	N.º (3)-(1)	% (3)/(1)
Órgãos de Soberania e Entidades Independentes	13 550	13 405	13 451	-99	-0,7
Presidência do Conselho de Ministros	5 715	5 642	5 645	-70	-1,2
Ministério da Administração Interna	49 833	50 132	48 667	-1 166	-2,3
Min. da Agric, Mar, Ambiente e Orden. Território	11 095	10 904	10 531	-564	-5,1
Ministério da Defesa Nacional	45 313	44 691	40 283	-5 030	-11,1
Ministério da Educação e Ciência	238 457	237 892	235 286	-3 171	-1,3
Ministério da Economia e do Emprego	10 781	10 576	10 271	-510	-4,7
Ministério das Finanças	14 035	13 748	13 885	-150	-1,1
Ministério da Justiça	16 714	16 527	16 408	-306	-1,8
Ministério dos Negócios Estrangeiros	3 370	3 304	3 478	108	3,2
Ministério da Saúde	127 361	126 847	123 355	-4 006	-3,1
Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	18 065	17 737	17 386	-679	-3,8
Total	554 289	551 405	538 646	-15 643	-2,8

Notas: a) Emprego considerando todos os trabalhadores em exercício de funções nas Entidades Públicas Empresariais (E.P.E.) e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa; b) Inclui trabalhadores em Situação de Mobilidade Especial (SME) ativos; c) Não inclui prestações de serviços; d) Órgãos de Soberania e Entidades Independentes: inclui Tribunais e Magistrados; e) Inclui pessoal não docente em exercício de funções nos estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário ao abrigo do protocolo com as Câmaras Municipais;

Legenda; p - dados provisórios.

Fonte: DGAEP/OBSEP - SIOE (dados disponíveis e atualizados em 13-04-2012).

A variação anual e sobretudo os fluxos do segundo semestre de 2011 evidenciam os resultados da política de redução do número de funcionários assente nos movimentos naturais de passagem à situação de reforma/aposentação e num maior controlo das admissões. Ao nível dos instrumentos de gestão que tenham que ver com o número de trabalhadores, num contexto de reorganização dos serviços e organismos da administração central, regional e local, o plano de ação incidirá sobre o seguinte conjunto de medidas concretas:

- a) Manutenção da política de recrutamento restritiva e controlada, avaliada globalmente em articulação com os movimentos normais de passagem à reforma dos trabalhadores da Administração Pública;
- b) Agilização dos mecanismos de mobilidade visando uma redistribuição eficiente dos trabalhadores: sistema de mobilidade especial e mobilidade geral dentro do Estado e com o setor privado;
- c) Regulamentação das rescisões por mútuo acordo.

A redução do número de efetivos a níveis passíveis de financiamento e a subsequente libertação de recursos permitirá a execução de um modelo de Administração Pública baseado num número adequado de efetivos altamente qualificados, produtivos que possam vir a ser remunerados de forma competitiva.

2. Recomposição salarial

A redução de efetivos deve libertar recursos para levar a cabo políticas de revisão remuneratória, permitindo melhorar os níveis de remuneração para as funções prioritárias e com maior contributo para a melhoria da competitividade da economia e atração de investimento, bem como motivar trabalhadores e

recrutar os mais competentes, qualificados e produtivos, ou seja, implementar um novo modelo de Administração Pública de reduzida dimensão e poucos efetivos, mas com elevada eficiência e eficácia.

Nessa matéria, perspetiva-se a realização de um estudo sobre a Administração Pública na vertente salarial e de emprego utilizando a informação decorrente do recenseamento da Administração Pública através do SIOE, em conjunto com outros dados disponíveis, tendo em consideração a sua comparação com o setor privado, os outros Estados-Membros da OCDE e as opções de reorganização do Estado.

3. Agilização dos instrumentos de flexibilização do trabalho e requalificação na Administração Pública

No seguimento das simplificações introduzidas na LOE 2012, e no contexto de contenção orçamental, manter-se-á a prioridade na agilização dos requisitos associados à figura da mobilidade geral no âmbito da administração pública, potenciando a utilização racional dos recursos humanos, nomeadamente através da requalificação dos recursos humanos.

A Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA) será focada na aplicação das políticas de desenvolvimento de recursos humanos na ótica do potencial individual e coletivo, quer na colocação/recolocação de efetivos pela gestão dos processos de recrutamento e de mobilidade, quer na gestão da formação/qualificação necessária aos trabalhadores em funções públicas. Esta entidade irá assumir um papel proactivo na identificação dos perfis de competências mais necessários, promover as ações de formação e/ou de requalificação.

No que respeita aos modelos de governação do Estado, as iniciativas legislativas já aprovadas - Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública (Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro), a Lei Quadro dos Institutos Públicos (Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro) e o Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro) - representam, no seu conjunto, uma profunda alteração dos paradigmas vigentes para o recrutamento e seleção para cargos de direção superior da administração direta e indireta, incluindo empresas públicas, ficando o respeito pelos princípios da transparência, isenção e mérito. Além do procedimento concursal, a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública – entidade independente do Governo – será responsável pela aplicação de métodos de avaliação e seleção dos candidatos, as comissões de serviço passam a ter a duração de cinco anos e houve um alinhamento com os modelos de remuneração dos dirigentes da Administração Pública.

V.2.3.Revisão aos quadros normativos da Administração Pública

A quantidade e complexidade de diplomas referentes aos trabalhadores em funções públicas e à organização da Administração Pública, bem como as alterações avulsas aos mesmos, ainda que bem intencionados, criaram um regime legal que joga contra a própria Administração Pública e, em especial, contra os respetivos dirigentes, dificultando a sua gestão quotidiana e propiciando a conflituosidade jurídica. As políticas existentes na Administração Pública assentam em formulações normativas cuja complexidade, opacidade e quantidade não permitem segurança e eficiência na gestão.

O próprio PAE determina a implementação de um conjunto de medidas com impacto sobre a legislação referente ao emprego, visando a flexibilização das relações laborais com o objetivo de aumentar a produtividade e competitividade, bem como a correção de desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho. Tais medidas não se dirigem apenas ao setor privado da economia, tendo também naturalmente reflexos no âmbito do setor público administrativo, área relevante no total do emprego em Portugal.

Importa assim traduzir tais medidas na legislação aplicável aos trabalhadores que exercem funções públicas, respeitando as especificidades do emprego público.

Neste quadro, a revisão, no sentido da simplificação, dos quadros normativos da Administração Pública afirma-se como uma prioridade para a mudança de paradigmas de gestão para o que devem ser mobilizados trabalhadores, dirigentes e sociedade civil. Os processos de revisão procurarão salvaguardar as diferenças entre o setor público e o setor privado nas situações em que tal se justifique, e tenderão a eliminar as diferenças, por convergência aos quadros normativos do setor privado, sempre que não existir fundamento para a divergência.

Como áreas prioritárias, e já com processos de negociação em curso com os sindicatos, prevêem-se alterações aos diplomas que regem os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro) e o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro). Para os nomeados, serão revistos os diplomas que estabelecem as regras e os princípios gerais em matéria de duração e horário de trabalho na Administração Pública (Decreto-Lei n.º 259/98, de 18 de agosto). Será também revisto o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da administração central, regional e local, incluindo os institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos (Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de março).

Por outro lado, volvidos alguns anos desde a aplicação do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – Lei n.º 66 B/2007, de 28 de dezembro – importará, à luz da experiência adquirida, fazer um balanço da sua aplicação. Não desconsiderando, em situação alguma, a importância deste instrumento de gestão, importa refletir sobre eventuais procedimentos que possam ser melhorados, sempre com o propósito de, tal como estabelecido no diploma, o sistema contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da administração pública, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da motivação profissional e desenvolvimento de competências.

No âmbito da revisão aos quadros normativos da Administração Pública será ainda promovida a convergência e simplificação dos regimes de proteção social, visando a progressiva integração dos trabalhadores em funções públicas no Regime Geral da Segurança Social.

O modelo do processo de transformação da Administração Pública assenta assim numa perspetiva de médio/longo prazo, de forma sustentável e com impactos perenes, através da abordagem pragmática de processos operacionais dentro de uma cadeia de valor concentrada no serviço ao cidadão e lógica de projeto, com objetivos claros, calendarizados e recursos controlados.

V.3.Reforma Fiscal

A situação das finanças públicas em Portugal e o cumprimento do PAE tornam necessário prosseguir o ajustamento também pela via fiscal. A par das medidas de alargamento da base, a política fiscal terá como linhas estratégicas para o período de 2012 a 2016 ainda os seguintes vetores: (i) reforma estrutural da administração tributária; (ii) reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e aduaneiras; e (iii) reforma do sistema fiscal por via da simplificação dos impostos sobre o rendimento e pelo reforço da rede de Convenções contra a Dupla Tributação firmadas com outros Estados.

(i) Reforma estrutural da administração tributária

Em 2011 procedeu-se a uma reforma profunda da Administração Tributária, através da fusão das três Direções Gerais que a integravam, dando lugar à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Estrategicamente, pretendeu-se renovar a missão e objetivos da administração tributária e aduaneira, assegurar maior coordenação na execução das políticas fiscais e garantir uma mais eficiente alocação e utilização dos recursos existentes.

A reestruturação permite reduzir custos mediante a simplificação da estrutura de gestão operativa, o reforço do investimento em sistemas de informação e a racionalização da estrutura local, adaptando-a a um novo paradigma de relacionamento entre a administração tributária e o contribuinte, em que os canais remotos (designadamente a via eletrónica) ganharam um peso preponderante.

Na segunda fase desta reforma estrutural, a ocorrer em 2012, proceder-se-á a uma integração dos serviços centrais de suporte da AT (gestão de recursos humanos e gestão financeira e patrimonial), dos sistemas de informação e operacionalizar-se-á a Unidade dos Grandes Contribuintes (UGC), a qual será responsável por:

- a) Assegurar uma assistência personalizada aos contribuintes garantindo o acompanhamento do seu relacionamento global com a administração, em todas as fases do ciclo tributário, designadamente através da atribuição de um “gestor de contribuinte”;
- b) Prestar informações sobre a situação dos contribuintes, nomeadamente através de informações vinculativas, bem como esclarecer as dúvidas por eles suscitadas, tendo em consideração as orientações administrativas que contenham a interpretação das leis tributárias;
- c) Avaliar e propor a aceitação de acordos prévios de preços de transferência;
- d) Desenvolver modelos de gestão do risco, tendo em vista a identificação, análise, avaliação e cobertura dos riscos tributários decorrentes das atividades dos contribuintes.

A racionalização dos serviços distritais e locais da AT será concretizada numa segunda fase, a ocorrer em 2012/2013, e será realizada de acordo com o previsto na lei orgânica da AT. Trata-se de reorganizar a estrutura local e distrital da administração tributária do Estado, no sentido de lhe dar uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das suas funções, reduzindo os seus custos de funcionamento mas melhorando o nível do serviço prestado aos contribuintes.

Finalmente, em 2013/2014, depois de consolidada a integração dos serviços, proceder-se-á, numa terceira fase, ao aperfeiçoamento das estruturas organizativas e dos processos de funcionamento da AT, passando de uma estrutura organizada por imposto para uma estrutura organizada por funções (informações/instruções, liquidação, serviço ao contribuinte), prosseguindo-se os esforços de racionalização dos serviços existentes. Deste modo, reforçar-se-á a aplicação efetiva do princípio da igualdade, da estabilidade e coerência do sistema tributário, conferindo maior segurança e transparência nas relações com os contribuintes e assegurando o respeito pelos seus direitos e garantias.

(ii) Reforço do combate à fraude e à evasão fiscais

O reforço significativo do combate à fraude e à evasão fiscais é uma prioridade da política fiscal do Governo. Neste sentido, o Governo apresentou, em outubro de 2011, o primeiro Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras. Este Plano Estratégico plurianual, para o triénio de 2012 a 2014, tem por objetivo prioritário o reforço da eficácia do combate à fraude de elevada

complexidade e à economia informal, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

Este Plano Estratégico integra um conjunto articulado de medidas de âmbito legislativo, criminal, operacional, institucional e de relação com o contribuinte. A par de alterações legislativas já concretizadas de reforço da eficácia dos controlos e de agravamento das molduras penais associadas aos crimes fiscais e aduaneiros mais graves, este Plano contempla um conjunto de medidas específicas destinadas a combater as práticas de fraude e evasão fiscais e aduaneiras, nomeadamente nos sectores e operações considerados de elevado risco.

Uma parte significativa das medidas operacionais previstas neste Plano Estratégico está já em concretização através do Plano Nacional de Atividades de Inspeção Tributária e Aduaneira (PNAITA) para 2012. Entre as áreas preferenciais de atuação da inspeção tributária para o próximo triénio destacam-se as seguintes:

- a) a deteção de operadores não registados;
- b) o controlo dos registos de programas de faturação bem como das máquinas registadoras;
- c) o escrutínio de estruturas dirigidas à interposição abusiva de pessoas e à realização de operações simuladas, designadamente no âmbito da “fraude carrossel”;
- d) o controlo de situações de acréscimos de património não justificados;
- e) o reforço da fiscalização das retenções na fonte, operações sobre imóveis e reembolsos;
- f) o controlo das transações intra-grupo, tanto em sede de preços de transferência como em contexto de operações de reestruturação de participações em entidades não residentes;
- g) a deteção de esquemas de planeamento fiscal envolvendo, designadamente, negócios anómalos, paraísos fiscais ou estruturas fiduciárias.

(iii) Reforma do sistema fiscal

Durante a presente legislatura, o Governo procederá a uma reforma do sistema fiscal, com especial ênfase no IRS e no IRC, promovendo a simplificação da lei fiscal com o objetivo de facilitar o cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos contribuintes, bem como as atividades de fiscalização da administração tributária.

Ao nível do IRS simplificar-se-á o imposto reduzindo o número de escalões, as deduções e isenções, privilegiando a mobilidade social e tornando-o sensível à dimensão do agregado familiar. No IRC, a reforma terá como objetivos promover a internacionalização e aumentar a competitividade das empresas portuguesas.

No contexto de aumentar a competitividade do sistema fiscal português, o Governo pretende ainda reformular a sua política fiscal internacional, procedendo ao alargamento significativo da rede de Convenções para evitar a Dupla Tributação. Neste momento, Portugal encontra-se em negociações com cerca de meia centena de países tendo em vista a celebração de novas Convenções ou a revisão de Convenções já existentes, nomeadamente com outros países europeus.

Neste contexto constituem objetivos primordiais a celebração e renegociação de Convenções para evitar a Dupla Tributação com países que representem “mercados prioritários” para as empresas portuguesas,

de forma a eliminar ou reduzir significativamente os obstáculos à sua internacionalização e promover o investimento estrangeiro em Portugal.

V.4.Setor Empresarial do Estado

A reestruturação do Setor Empresarial do Estado (SEE) constitui um elemento central na consolidação orçamental a médio prazo, e na execução de melhores práticas de gestão financeira pública.

A sua dimensão em termos do volume de responsabilidades efetivas ou contingentes para o Estado, representa um risco muito significativo para os objetivos de consolidação das finanças públicas. O elevado nível de endividamento da generalidade das empresas coloca ainda grandes desafios à capacidade de financiamento da economia, competindo com o setor privado na captação de recursos escassos.

Incide, em simultâneo, sobre as empresas que integram o perímetro das administrações públicas e sobre as que não afetam diretamente o défice das contas públicas. Envolve uma atuação em múltiplas vertentes, para além de diversas medidas transversais destinadas a racionalizar práticas de gestão que conduziram no passado à acumulação de prejuízos significativos.

É objetivo do Governo aplicar ao SEE as medidas adotadas para a administração pública, dando assim também cumprimento aos objetivos do PAE para este setor.

Apesar do forte impacto das medidas implementadas já em 2011, o elevado nível de endividamento acumulado da generalidade das empresas continua a ser fonte de preocupação e gerador de custos significativos que dificultam ou impedem que alcancem a desejada situação de viabilidade.

V.4.1.Redução do Universo

A racionalização do número de empresas do SEE é um objetivo do PAE e é uma medida fundamental na redução, quer do esforço financeiro do Estado, quer do nível de endividamento do setor público e da economia nacional.

O objetivo de médio prazo corresponde à redução de um mínimo de 20% no número de empresas integradas nas carteiras principais de participações da DGTF e da Parpública, através de processos de privatização, fusão ou extinção.

O calendário de execução das privatizações está a ser cumprido, estando já concluídos os processos de privatização da EDP e da REN, e em fase de lançamento os processos de privatização da TAP e da ANA.

Na área dos transportes públicos, conforme decorre do Plano Estratégico dos Transportes aprovado pelo Governo em novembro de 2011, está a decorrer o processo conducente à fusão de empresas de transportes na área metropolitana de Lisboa e na área metropolitana do Porto.

Define-se igualmente como objetivo a alienação, extinção ou integração na empresa-mãe de todas as empresas detidas por entidades públicas empresariais ou que integram a carteira acessória de participações da DGTF. As receitas obtidas por alienação serão integralmente afetadas à amortização de dívida. Até ao final de junho de 2012, serão identificadas todas as empresas participadas que realizam atividades não core e será apresentado um plano detalhado, com a correspondente calendarização de alienação, fusão ou extinção.

V.4.2.Custos com Pessoal

Deverão ser aplicadas às empresas públicas a atuar em setores não concorrenciais as medidas de racionalização previstas para as Administrações Públicas, designadamente na redução dos cargos dirigentes.

Até 2015, deverá ser obtida a convergência dos níveis salariais, em remunerações principais e acessórias, com os praticados nas Administrações Públicas. A implementação de tal medida implicará a renegociação dos Acordos de Empresa existentes.

As medidas de reestruturação já concretizadas traduzem-se numa poupança dos custos com pessoal, que no ano de 2011 e 2012 não é diretamente perceptível em termos dos dados financeiros, na medida em que incluem custos com indemnizações por rescisões por mútuo acordo, suportados ou a suportar, em resultado da adequação dos quadros de pessoal às atuais e futuras necessidades das entidades.

A aplicação da medida de corte dos subsídios de férias e de Natal a todo o SEE representa uma significativa poupança adicional nas várias entidades.

V.4.3.Endividamento

O endividamento histórico das empresas integradas no SEE implica uma fatura anual de encargos financeiros que ultrapassou em 2010 os 1.000 M€, e que no ano de 2011 aumentou, face às condições desfavoráveis dos mercados financeiros. A imposição de limites mais restritivos ao aumento do endividamento representa um passo intermédio, sendo o objetivo de médio prazo a redução efetiva do endividamento.

Nesse sentido, define-se como objetivo mínimo o equilíbrio operacional para todas as empresas. O setor público como um todo deverá apresentar resultados operacionais equilibrados no final do ano de 2012.

A atualização do tarifário nos transportes públicos de passageiros, em vigor a partir de 1 de agosto de 2011 e 1 de fevereiro de 2012, a par da significativa racionalização dos títulos de transporte mono ou multimodais, ao contribuir para o aumento da receita operacional, constitui um passo importante para este objetivo.

As medidas específicas de redução de custos enunciadas serão acompanhadas da contratualização do serviço público para todas as empresas, já a partir do Orçamento do Estado para 2013. As transferências orçamentais deverão permitir a cobertura dos custos operacionais que não possam ser cobertos com receitas mercantis, quando os preços praticados não sejam determinados pelo mercado.

Os programas de investimento das empresas do SEE, mesmo que anteriormente aprovados, foram objeto de revisão, havendo alguns casos em que ainda estão a ser objeto de revisão. Só serão concretizados os investimentos que resultem de compromissos já assumidos, e cuja interrupção implique para o Estado custos significativos relativamente aos da sua conclusão, e aqueles que se revelem indispensáveis à segurança de pessoas e bens, quando a mesma não possa ser assegurada com uma diminuição razoável dos padrões de qualidade ou quantidade do serviço prestado.

Considerando a dificuldade de acesso das empresas ao mercado financeiro, sobretudo das empresas públicas reclassificadas (EPR), e a natureza da carteira de dívida de algumas entidades, foram adotadas medidas e outras estão em fase de concretização:

- O Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público, IP (IGCP) assumirá uma posição de intermediário nos derivados financeiros, centralizando a sua gestão e minimizando o risco de acionamento de *rating triggers*, intermediação a regular por diploma legal em fase final de preparação. Esta estratégia só se aplica a Empresas Públicas Reclassificadas (EPR);
- O OE/2012 contempla no Capítulo 60º as necessidades de financiamento das EPR. As necessidades de financiamento das EPR estão incluídas no OE/2012 através de empréstimos do Tesouro. As necessidades de financiamento das restantes empresas têm vindo a ser cobertas pelos bancos nacionais em condições de mercado;
- Prevê-se a substituição adicional de um conjunto de financiamentos bancários das EPR, dada a perspectiva de entrada em vigor do novo enquadramento legal do SEE, que impede as EPR de deter descobertos bancários e linhas de crédito de curto prazo.

Como uma medida de redução do *stock* de dívida das empresas públicas e do próprio défice das contas nacionais, na elaboração do OE/2012 o Governo deu orientações às empresas que promovessem a alienação de património imobiliário não adstrito ao serviço público a que se destina e dele seja dispensável, sendo a receita proveniente das alienações exclusivamente afeta à amortização da dívida das respetivas empresas. A identificação desse património estará completa no final de maio de 2012.

V.4.4.Redução de Atividade

Como consequência da redução dos planos de investimento e da racionalização da prestação de serviços públicos, registar-se-á uma redução significativa dos níveis de atividade de muitas empresas de diversos setores. Está em curso o redimensionamento dos respetivos quadros de pessoal.

V.4.5.Modelo de Governação

A governação nas empresas do SEE deverá ser reforçada, sendo esta uma medida também incluída no PAE. Serão seguidas as melhores práticas internacionais e o exercício resultará num reforço do papel da tutela financeira na gestão das empresas.

A revisão do enquadramento legal do SEE terá em conta o objetivo do reforço da governação. O projeto de lei está neste momento em fase final de preparação e o objetivo é que a lei seja aprovada de modo a permitir a sua entrada em vigor durante o segundo semestre de 2012.

A revisão do estatuto do gestor público, já aprovada, completará o quadro no qual será desenvolvida a reforma do SEE.

V.4.6.Reporte de Informação

As empresas do SEE integradas no perímetro das Administrações Públicas adotaram, no início de 2012, obrigações de reporte análogas às dos Fundos e Serviços Autónomos. As restantes empresas ficam obrigadas ao reporte mensal dos compromissos assumidos e pagamentos em atraso e à prestação de contas trimestrais junto da DGTF.

V.4.7. Medidas Setoriais

Para além de medidas de carácter transversal e das aplicáveis ao SEE, acima descritas, há ainda que ter em conta medidas de consolidação orçamental que visam reduzir o nível de despesa a nível setorial.

Os riscos que as empresas do SEE representam para as contas públicas estão concentrados num número reduzido de entidades, destacando-se, pela dimensão e impacto financeiro, as empresas de transportes e de gestão de infraestruturas ferroviárias e rodoviárias, tendo sido desenvolvido um plano específico de reestruturação, consubstanciado no Plano Estratégico de Transportes (PET), aprovado pelo Governo em novembro de 2011.

Decorre do referido plano que a reestruturação das empresas do SEE dos transportes públicos terrestres tem por objetivo atingir para o conjunto das empresas do sector um EBITDA equilibrado até final de 2012. Para a REFER, gestora da infraestrutura ferroviária o objetivo é atingir-se o equilíbrio operacional até final de 2015.

Para a sua concretização, terão de ser efetuadas diversas intervenções a vários níveis:

- Reorganização do SEE: fusão das empresas prestadoras de serviços de transportes na área Metropolitana de Lisboa e do Porto;
- Custos com pessoal: adequação do quadro e custos de pessoal às necessidades de uma empresa eficiente;
- Oferta: descontinuação de serviços para os quais existam alternativas menos onerosas de transportes disponíveis às populações;
- Receitas extraexploração: impulsionamento da geração de receitas fora da atividade central de cada empresa e alienação de ativos não core;
- Tarifário: adequação dos tarifários ao custo efetivo do serviço prestado e aos valores médios equiparáveis europeus, ajustados pela paridade de poder de compra.