



República Portuguesa

**Programa de
Estabilidade e Crescimento
2005-2009**

Actualização de Dezembro de 2005

ÍNDICE

1.	Sumário executivo	1
2.	Enquadramento macroeconómico e orçamental.....	4
2.1.	A economia portuguesa e as finanças públicas em 2005	4
2.1.1.	A evolução macroeconómica em 2005.....	4
2.1.2.	As finanças públicas em 2005	12
2.2.	A estratégia de consolidação orçamental.....	13
2.2.1.	Caracterização das principais medidas de consolidação.....	15
	A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos.....	15
	B. Contenção da despesa em segurança social e em comparticipações na saúde	19
	C. Controlo orçamental e solidariedade institucional das Administrações Regionais e Locais.....	21
	D. Simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal, combate à evasão e fraude fiscal.....	22
2.3.	Medidas já implementadas ou em fase de implementação.....	25
2.4.	Resumo do efeito das principais medidas, face ao PEC de Junho.....	29
3.	Projeções macroeconómicas e orçamentais.....	31
3.1.	Cenário base: hipóteses	31
3.2.	Cenário base: projeções macroeconómicas.....	32
3.3.	Cenário base: projeções orçamentais	34
3.4.	Análise de sensibilidade a diferentes hipóteses de cenário macroeconómico	36
3.5.	Comparação com a actualização de Junho de 2005.....	39
4.	Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas	39
	Apêndice: Quadros estatísticos	42

1. Sumário executivo

O presente documento insere-se no âmbito das obrigações do Estado português no seio da União Europeia (UE), nomeadamente no que respeita ao Pacto de Estabilidade e Crescimento. Consiste na actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) que Portugal apresentou em Junho de 2005, na sequência da formação do Governo resultante do processo eleitoral em Fevereiro de 2005.

Tal como a versão de Junho passado, esta actualização do PEC insere-se na estratégia do Governo para enfrentar, com firmeza, os problemas – não apenas conjunturais, mas estruturais – do País. Portugal está confrontado com uma situação económica particularmente delicada, que exige reformas que, para além de criarem um ambiente macroeconómico com fundamentos mais robustos, estimule a iniciativa e o empreendedorismo, o desenvolvimento científico e tecnológico, a inovação e a modernização. O governo encara estas reformas com coragem e determinação, mas elas requerem uma idêntica atitude da parte das empresas e dos cidadãos em geral, sob pena de ficar comprometido (provavelmente por mais do que uma geração) o desenvolvimento económico e social.

Assim, para além do cumprimento das obrigações perante a UE, esta actualização insere-se num conjunto de documentos que procuram articular a estratégia de crescimento económico do Governo – com particular destaque para o Plano Tecnológico e para o Programa Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego (PNACE), que prossegue, no âmbito da UE, a aplicação da estratégia de Lisboa¹. Uma vez que Portugal se encontra sob o Procedimento de Défice Excessivo (PDE) do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o PEC concentra-se, em particular, no processo de consolidação orçamental agora em pleno curso².

O Governo encara a sustentabilidade das contas públicas como uma pré-condição para o crescimento económico sustentado, que, por sua vez, é indispensável à prossecução de políticas de desenvolvimento económico e coesão social. Nesse sentido, a consolidação orçamental está – de forma particularmente aguda em 2006 – no centro dos objectivos imediatos da política orçamental. Por isso, no ano de 2005 tomou-se e/ou iniciou-se a preparação de uma grande parte das medidas que compõem o processo de consolidação. São de destacar, entre as várias medidas já adoptadas, o aumento da idade de reforma dos funcionários públicos de 60 para 65 anos, a eliminação de regimes especiais mais favoráveis de aposentação e reforma e de protecção social, suspensão dos mecanismos de progressão automática nas carreiras da função pública e o lançamento de um ambicioso Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) actualmente em fase de programação e a implementar na segunda metade de 2006. A legislação que já foi aprovada, muitas vezes com a oposição explícita de grupos de interesses profissionais, económicos e

¹ Cfr. www.governo.gov.pt

² Cfr. a decisão adoptada em reunião de Conselho de Ministros em 2 de Junho de 2005 (www.governo.gov.pt).

regionais, bem assim como o avanço de trabalhos de preparação de legislação mais estruturante, prova, indiscutivelmente, que este Governo não enjeita a responsabilidade que, perante o povo português, assumiu no que respeita à preocupante situação das finanças públicas. Por outras palavras, as medidas já tomadas e as consagradas no Orçamento para 2006 (recentemente aprovado na Assembleia da República) são a melhor garantia de credibilidade do processo, plurianual, de consolidação orçamental.

Apesar da actual situação conjuntural e das perspectivas imediatas serem de recuperação muito ténue da actividade económica, o esforço de consolidação orçamental estrutural é claramente reforçado nesta actualização do PEC. O Governo compromete-se agora a aprofundar ainda mais a redução estrutural da despesa pública, de modo a manter os compromissos de consolidação orçamental, a saber:

- (i) Cumprimento, em 2005, do objectivo de um défice de 6,0% do PIB (base de 2000) através da implementação do conjunto de medidas enunciadas no Orçamento Rectificativo de 2005 incidindo sobre a receita e a despesa pública, sem recurso a receitas extraordinárias;
- (ii) Diminuição gradual do rácio nominal até atingir um valor inferior a 3% em 2008; sendo que o perfil desta diminuição se mantém exactamente como o assumido em Junho de 2005 – diminuição de 1,4 pontos percentuais (p.p.) em 2006, 0,9 p.p. em 2007 e 1,1 p.p. em 2008;
- (iii) Consolidação orçamental baseada em medidas de carácter estrutural, em vez de recorrer a medidas extraordinárias e de efeito transitório; o compromisso perante os parceiros europeus, consubstanciado nas recomendações, no âmbito do PDE, do Conselho Europeu em Setembro de 2005 é plenamente mantido, uma vez que se prevê que as medidas conduzam a reduções de 1,60, 0,78 e 0,73 p.p., respectivamente em 2006, 2007 e 2008, do peso do défice estrutural no PIB (i.e., o rácio em relação ao PIB do défice expurgado dos efeitos cíclicos e de eventuais medidas extraordinárias)³.
- (iv) Prossecução, num ritmo não inferior a 0,5 p.p. por ano, da diminuição em 2009 e nos anos seguintes até atingir um saldo não superior a -0,5% do PIB, que é, face às necessidades de crescimento económico de Portugal e às restrições impostas pela dinâmica da dívida pública, o Objectivo de Médio Prazo (OMP) que o Governo português assume no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (v) Após um esforço inicial imediato, inevitavelmente despoletado por reforço da receita fiscal, prossecução da consolidação orçamental claramente no sentido de redução da despesa

³ Recomendação do Conselho ECOFIN de 5-6 de Setembro (www.europa.eu.int) na qual se recomenda às autoridades portuguesas que reduzam de forma sustentada e credível até 2008 o défice orçamental abaixo dos 3% do PIB, privilegiando a adopção de medidas de médio prazo excluindo assim as medidas extraordinárias ou temporárias.

corrente primária e, conseqüentemente, do peso do Estado na economia; prova acrescida dessa orientação é que o esforço adicional agora necessário face às actuais perspectivas de crescimento económico, se fará na despesa corrente e não no investimento público nem na receita.

A presente actualização do PEC apresenta, pela primeira vez, uma análise da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, com base nas metodologias recomendadas pelos organismos do Conselho Europeu e no Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento de Estado para 2006. Essa análise revela, indubitavelmente, os problemas de sustentabilidade que as políticas públicas de segurança social e apoio em cuidados de saúde aos idosos enfrentam em Portugal, à semelhança de grande parte dos parceiros europeus. A principal causa é a dinâmica populacional desfavorável, que tem vindo a ser confirmada pelas tendências demográficas. Embora o Governo esteja já a equacionar algumas medidas para fazer face a este problema de insustentabilidade de longo prazo, ainda não estão reunidas todas as condições para a imediata prossecução de reformas estruturais mais profundas nesta área. No entanto, o Governo não está disposto a comprometer a solidariedade intergeracional, pelo que está desde já comprometido a preparar essas reformas, durante o ano de 2006, com o necessário empenho de todos os cidadãos das actuais gerações.

A consolidação orçamental delineada neste Programa de Estabilidade e Crescimento, ao criar um quadro de estabilidade e sustentabilidade financeira, robustece os “fundamentais” macroeconómicos e gera maior confiança na nossa economia. As políticas estruturais em que assenta a sustentabilidade desta consolidação orçamental permitem, por sua vez, promover a Ciência, a Tecnologia e a sociedade da informação, melhorar a qualificação dos portugueses e, através de uma profunda reforma da administração pública, reduzir a burocracia e simplificar o sistema fiscal. Criam-se, assim, condições para um ambiente no qual a iniciativa privada, dos cidadãos e das empresas, possa afirmar-se cumprindo o seu papel primordial e incontornável no relançamento da economia, identificando oportunidades, assumindo riscos, investindo e criando emprego. Só com este contributo decisivo será possível colocar de novo Portugal na rota do desenvolvimento económico e da coesão social, uma rota que nos aproxime dos padrões, mais elevados, da União Europeia.

2. Enquadramento macroeconómico e orçamental

2.1. A economia portuguesa e as finanças públicas em 2005

2.1.1. A evolução macroeconómica em 2005

Ao longo de 2005, o crescimento económico português, assim como o dos seus parceiros da área Euro, tem vindo a sofrer reduções sucessivas nas previsões inicialmente formuladas. Só agora, perto do fim do ano começam a surgir sinais de que uma melhoria, embora tímida, venha a ocorrer a partir de 2006. Mesmo assim, o consumo privado deve apresentar um crescimento real acima do PIB, pois, para já, este agregado tem exibido um comportamento compatível com esta referência, denotando, para o primeiro e segundo trimestres, variações homólogas de, respectivamente, 2.9 e 3.0 por cento (a que correspondem variações de 0.9 e 0.3 pontos percentuais face aos trimestres correspondentes de 2004). Para esta evolução terá concorrido certamente um referencial de taxas de juro historicamente baixo (a análise dos agregados de crédito bancário evidencia a estabilidade ou mesmo aceleração dos mesmos no terceiro trimestre de 2005, com as taxas de juro implícitas nos empréstimos a particulares para habitação e para consumo e outros fins a atingirem níveis inferiores aos observados em 2004) e a concorrência no mercado do crédito bancário (concretizando-se, por exemplo, no alongamento dos prazos de amortização), quadro que favorece uma nova quebra da taxa de poupança (embora, espera-se, menos pronunciada do que a verificada em 2004). Os dados entretanto disponibilizados apontam, todavia, no sentido de uma desaceleração no terceiro trimestre do ano, sendo este movimento extensível aos bens de consumo duradouro e corrente. Esta correcção encontra-se associada à antecipação de algum consumo para Junho despoletada pelo aumento em 2 pontos percentuais da taxa normal de IVA, sendo particularmente notada no comportamento das vendas de veículos automóveis, com um crescimento de 33.7 por cento em Junho (atingindo uma variação de 8.6 por cento no primeiro semestre de 2005).

Quadro 2.1.1. Despesa Nacional
(Taxas de variação homóloga em volume, %)

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

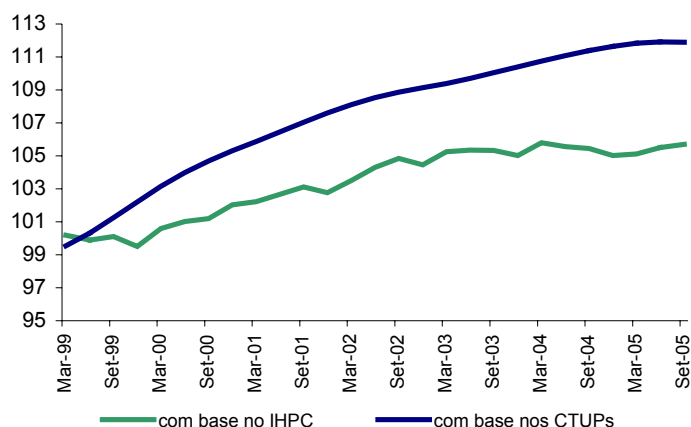
Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais.

O investimento (FBCF) tem vindo a apresentar uma evolução negativa ao longo dos dois primeiros trimestres de 2005. Assim, e apesar das condições de financiamento permanecerem muito

favoráveis, o investimento deverá apresentar em 2005 uma quebra de pelo menos 2 por cento em termos reais. Para este comportamento estarão a contribuir a lenta recuperação da actividade económica, assim como o acumular de factores de incerteza que condicionam as decisões de investimento por parte dos agentes económicos. Neste domínio destacam-se a evolução desfavorável do preço do petróleo, assim como algumas interrogações quanto à forma como se iria processar o ajustamento da economia face aos desequilíbrios que tem vindo a acumular nos últimos anos. Dados recentes apontam para uma estabilização da sua evolução, por influência do investimento em construção e em máquinas e equipamento.

O movimento de desaceleração do crescimento real das exportações, iniciado em meados de 2004, prolongou-se no primeiro semestre de 2005, com a taxa de variação real homóloga a registar valores negativos, embora denotando alguns sinais de recuperação que se têm vindo a acumular ao longo do terceiro trimestre, para a qual tem contribuído o período de conjuntura internacional favorável.

Gráfico 2.1.1. Índice Cambial Efectivo Real face à Área do Euro
(1999=100)



Fonte: Comissão Europeia.

Ainda que os dados relativos aos períodos mais recentes manifestem alguma recuperação (tendência que se deverá manter em Setembro atendendo à evolução do índice de volume de negócios para o mercado externo), não é possível deixar de salientar a perda de quota de mercado das exportações portuguesas, resultante da deterioração da competitividade externa da nossa economia (desde finais de 2000 que se observa uma apreciação da taxa de câmbio real efectiva) e da concorrência acrescida de produtos oriundos dos novos Estados-Membros da União Europeia e de alguns países asiáticos (nomeadamente da China). Para esta situação concorre a estrutura das exportações portuguesas, onde os bens caracterizados por componentes reduzidas de conteúdo tecnológico e de capital humano mantêm um peso expressivo.

A menor capacidade de atracção da economia portuguesa de investimento estrangeiro, enquanto foco dinamizador de actividades orientadas para o comércio externo, tem igualmente

prejudicado o desempenho das exportações, quando comparado com a importância assumida por estas na recuperação da actividade no ciclo económico anterior.

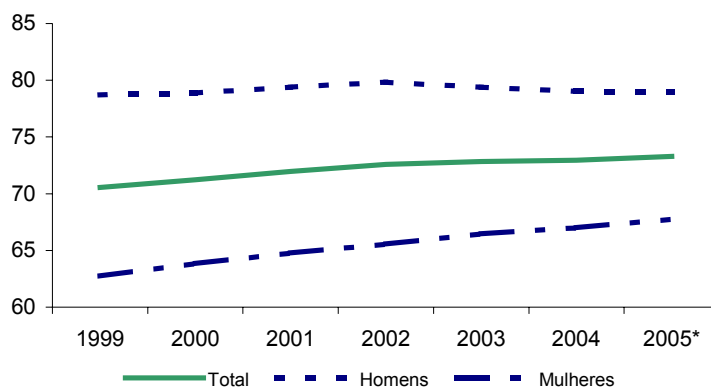
Depois de um forte crescimento observado em 2004, as importações de bens e serviços têm abrandado significativamente em 2005. Para este comportamento terá contribuído o menor dinamismo da procura interna e o desvanecimento dos efeitos da apreciação do euro que, nos últimos anos, terá favorecido as importações extra-comunitárias e a substituição de alguma produção interna por bens importados a preços relativamente mais baixos.

O efeito volume associado à evolução das exportações e importações em termos reais e a deterioração dos termos de troca imputável à elevação do preço do petróleo nos mercados internacionais conduziram ao aumento do défice da balança de bens nos três primeiros trimestres de 2005 face a igual período do ano transacto (respectivamente, -11986 e -10632 milhões de euros). As restantes componentes do agregado balança corrente e de capital têm, para o mesmo período, igualmente vindo a observar um andamento adverso, designadamente a balança de rendimentos, as balanças de serviços (para o qual contribuiu o efeito de base relacionado com a organização do Campeonato Europeu de Futebol em 2004, e o crescimento da importação de serviços de turismo), de transferências correntes (em que se realça o movimento de diminuição das remessas de emigrantes em articulação com um aumento das remessas de imigrantes) e de capital (que se ficou a dever ao decréscimo das transferências públicas recebidas por Portugal da EU). Daqui resulta que as necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa face ao exterior nos três primeiros trimestres de 2005 atinjam um valor de 8657 milhões de euros.

Prevê-se para 2005 que o crescimento do emprego a uma taxa de 0.1 por cento não impeça uma subida da taxa de desemprego, tendo-se registado no terceiro trimestre deste ano um agravamento de 0.9 pontos percentuais face ao mesmo período do ano passado (6.8 por cento).

De realçar que por detrás da evolução da taxa de desemprego encontra-se um aumento significativo da população activa ligado à crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e a evolução demográfica.

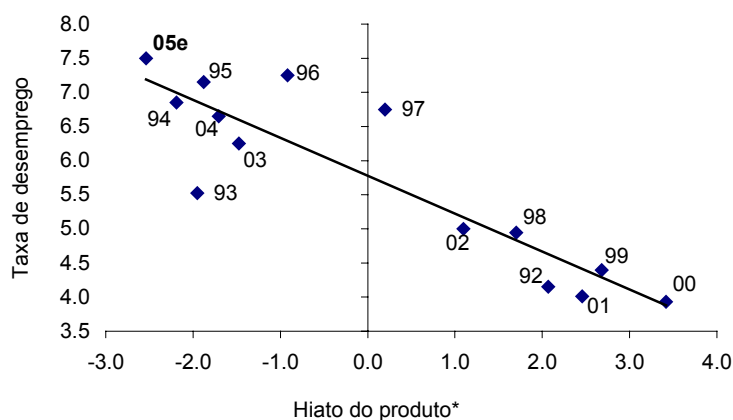
Gráfico 2.1.2. Taxa de Participação (15-64 anos)
(em percentagem da população total)



Fonte: INE, inquérito ao emprego; * Até ao 3º trimestre.

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

Gráfico 2.1.3. Hiato do Produto e Taxa de Desemprego
(%)



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

A nível sectorial, o emprego na construção registou um aumento de 3.2 por cento em termos homólogos no terceiro trimestre, após uma quebra de 0.6 por cento no trimestre anterior. O emprego nas indústrias transformadoras continua a acumular contracções, observando no terceiro trimestre de 2005 uma diminuição de 4.0 por cento em termos homólogos. Os serviços continuam a manter uma tendência de crescimento, assinalando-se uma variação homóloga de 1.1 por cento no terceiro trimestre.

A informação disponível, concretamente em relação às remunerações nos serviços, construção, comércio a retalho e indústria, parece confirmar o quadro de abrandamento do crescimento dos salários - o sector indústria regista mesmo uma contracção em termos homólogos em Setembro.

Este abrandamento do crescimento das remunerações deverá, todavia, ser mais do que compensado pela desaceleração da produtividade aparente do trabalho, resultando, provavelmente, numa ligeira aceleração dos custos de trabalho por unidade produzida. De acordo com os dados da Comissão Europeia, os custos unitários do trabalho em Portugal continuaram a evidenciar um crescimento superior ao resto da área do euro ao longo do primeiro semestre de 2005, ainda que registando um diferencial inferior à média de 2004.

Reforça-se, assim, a necessidade de sustentar o processo gradual de perda de competitividade que, no curto prazo e no contexto da União Monetária, é apenas possível revertendo o crescimento dos salários nominais. Espera-se, no médio e longo prazo, a emergência dos efeitos positivos associados à implementação do Plano Tecnológico (PT) e do Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE), permitindo, dessa forma, refrear a tónica que actualmente é colocada sobre a necessidade de moderação salarial. Este esforço de ajustamento orientado, entre outros aspectos, para a qualificação dos recursos humanos, progresso tecnológico e inovação, irá, com toda a certeza, contribuir para o crescimento e desenvolvimento do país.

O PLANO TECNOLÓGICO

A aposta estratégica do XVII Governo Constitucional para promover o desenvolvimento sustentado em Portugal é o Plano Tecnológico. O Plano Tecnológico não é mais um diagnóstico. É um plano de acção para levar à prática um conjunto articulado de políticas que visam estimular a criação, difusão, absorção e uso do conhecimento, como alavanca para transformar Portugal numa economia dinâmica e capaz de se afirmar na economia global.

A filosofia que inspira o Plano Tecnológico é a de que **o mercado tem um papel fundamental** como mecanismo orientador e disciplinador das actividades económicas. A inovação envolve agentes variados, mas começa no mercado e é impulsionada pela concorrência.

Contudo, reconhece-se a existência de **falhas de mercado**, nomeadamente ao nível do investimento em capital humano e nas actividades de Inovação, Investigação e Desenvolvimento (I&D). No actual **sistema** nacional de inovação, as falhas identificadas estão ao nível da **articulação, de** interligação e cooperação entre os actores relevantes, nomeadamente, entre os laboratórios públicos de I&D, os estabelecimentos do ensino superior, as empresas e as associações empresariais.

O Plano Tecnológico é estruturado nos três eixos de acção seguintes:

Conhecimento – Qualificar os portugueses para a sociedade do conhecimento, fomentando medidas estruturais vocacionadas para elevar os níveis educativos médios da população, criando um sistema abrangente e diversificado de aprendizagem ao longo da vida e mobilizando os portugueses para a Sociedade de Informação.

Tecnologia – Vencer o atraso científico e tecnológico, apostando no reforço das competências científicas e tecnológicas nacionais, públicas e privadas, reconhecendo o papel das empresas na criação de emprego qualificado e nas actividades de investigação e desenvolvimento (I&D).

Inovação – Imprimir um novo impulso à inovação, facilitando a adaptação do tecido produtivo aos desafios impostos pela globalização através da difusão, adaptação e uso de novos processos, formas de organização, serviços e produtos.

O Plano Tecnológico obedece também à preocupação de actuar **de forma transversal** sobre domínios de intervenção essenciais a uma estratégia de crescimento sustentado.

Os incentivos à educação e à inovação poderão promover o crescimento económico, mas não constituem de forma alguma condição suficiente e não o seriam certamente se atribuídos de forma indiscriminada. Nessa medida, o Plano Tecnológico procura guiar a intervenção, por forma a atingir um conjunto de dimensões transversais.

Por um lado, algumas acções do Plano Tecnológico contribuem para promover o **desenvolvimento das instituições** que regulam os mercados e que regem o sistema de incentivos no qual os agentes económicos operam, por forma a torná-las mais favoráveis ao esforço e à inovação. Um ambiente institucional favorável e políticas económicas adequadas são condição necessária para um crescimento económico apoiado na inovação e no conhecimento.

Por outro lado, o desenho do Plano Tecnológico está pensado para promover e explorar efeitos de **rede** a vários níveis, numa lógica de sistema, promovendo a **interacção** entre os diferentes agentes da inovação, públicos e privados, não esquecendo a sua relação com o **território**.

Finalmente, o Plano Tecnológico, prevendo **mecanismos de alternativos de financiamento**, procura contornar as falhas de mercado que impedem o sector financeiro de, por si só, disponibilizar os meios de financiamento necessários para os agentes económicos optimizarem os seus planos de investimento em educação, investigação, desenvolvimento e inovação.

ESTRATÉGIA DE LISBOA-PORTUGAL DE NOVO

Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008

O Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008 é um programa integrado e pragmático que Portugal vai desenvolver no contexto da União Europeia, face aos desafios colocados pela economia e pela sociedade globalizada em que tem que competir e se quer afirmar.

O programa é um guia para a concretização duma estratégia nacional de reformas e modernização concebida no quadro das referências e prioridades da Estratégia de Lisboa, assumindo-se como uma resposta global às linhas de orientação aprovadas pelo Conselho Europeu, nas suas dimensões **macroeconómica, micro económica e de emprego**, às recomendações gerais de política económica e de política de emprego para Portugal formuladas pela Comissão Europeia, e às prioridades identificadas pela Comissão Europeia para Portugal no Quadro da elaboração do Plano Nacional de Reformas, designadamente **a sustentabilidade das contas públicas e do deficit externo, a investigação e desenvolvimento e a inovação, a concorrência nos serviços, o emprego, a organização do mercado de trabalho, a educação e a formação ao longo da vida**.

Através da implementação das políticas nele previstas, pretende-se que Portugal contribua positivamente

para um novo ciclo de afirmação da União Europeia à escala global, e conseguir no horizonte de 2008 reduzir o deficit público do País para 2,6% do PIB, aumentar o investimento público e criar condições para triplicar o investimento privado em investigação e desenvolvimento (como contributo para que a despesa de I&D na U.E. atinja a meta de 3% do PIB em 2010), atingir uma taxa de crescimento anual do PIB superior a 2% e uma taxa de emprego global próxima de 70%.

Foram assumidas as seguintes são as seguintes as prioridades para a aplicação da Estratégia de Lisboa a Portugal, que depois se desenvolvem em 125 medidas.

Domínio Macroeconómico

- Fomentar o Crescimento, consolidar as contas públicas e o deficit externo.
- Reorientar a aplicação dos recursos públicos dando prioridade aos investimentos indutores de crescimento e criadores de emprego.
- Garantir a equidade e a sustentabilidade do sistema de protecção social.
- Desburocratizar os procedimentos no âmbito da função reguladora e fiscalizadora do Estado e melhorar as condições de livre concorrência.
- Promover a concertação estratégica no domínio das relações laborais e das grandes opções de desenvolvimento do País.
- Retomar um processo de convergência real com a União Europeia.

Domínio Micro económico

- Criar um ambiente de negócios mais atractivo para a iniciativa privada num contexto de regulação reforçada, desburocratizando procedimentos e desenvolvendo a cultura empresarial.
- Incrementar o investimento em investigação e desenvolvimento, quer de origem pública quer de origem privada e promover a incorporação dos resultados nos processos produtivos, aumentando a competitividade das empresas portuguesas.
- Promover a inovação, disseminar o acesso às tecnologias da informação de forma inclusiva, explorar vantagens competitivas e reforçar a capacidade de criação de valor pelas empresas
- Melhorar a eficiência dos mercados e, em particular, a regulamentação dos serviços, garantindo maior concorrência efectiva, maior competitividade e acesso a “inputs” produtivos em condições mais favoráveis.
- Promover um uso mais sustentável dos recursos naturais.
- Preservar um Estado Social dinâmico e evolutivo, promovendo a coesão social, territorial e ambiental.

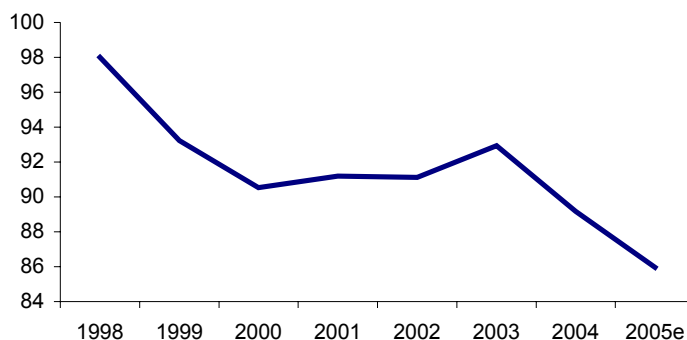
Domínio da Qualificação, Emprego e Coesão Social

- Promover a criação de emprego e atrair e reter o maior número de pessoas no emprego, prevenindo e combatendo o desemprego, nomeadamente de jovens e de longa duração.
- Gerir de forma preventiva e precoce os processos de reestruturação e deslocalização empresarial.
- Promover a flexibilidade com segurança no emprego num quadro de reforço do diálogo e

concertação social.

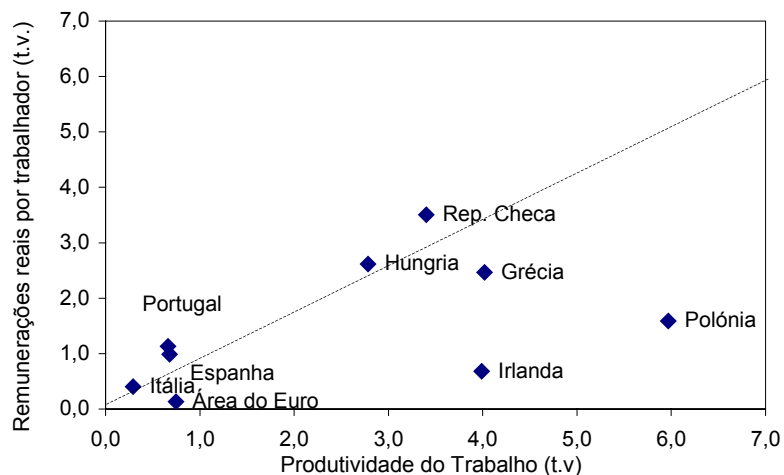
- Reforçar a educação e a qualificação dos portugueses e adaptar os sistemas de educação e formação às necessidades de criação de novas competências
- Modernizar o Sistema de Protecção Social.
- Desenvolver o carácter inclusivo do mercado de trabalho, promovendo, a igualdade de oportunidades para todos, a reabilitação e a reinserção, a conciliação entre a vida social e profissional e a igualdade de género.

Gráfico 2.1.4. Quota de Mercado das Exportações Portuguesas (1995=100)



Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecasts Autumn 2005* e Ministério das Finanças

Gráfico 2.1.5. Salários Reais e Produtividade (1998-2004)



Fonte: OCDE, *Economic Outlook*.

Os preços na produção industrial evidenciaram, a partir de 2004 e ao longo de 2005, uma aceleração, fortemente influenciada pela evolução dos preços da energia, em resultado do aumento acentuado do preço do petróleo. A subida do preço do petróleo também se fez sentir nos preços no consumidor, embora de forma mais moderada, tendo-se mesmo assistido, ao longo do primeiro semestre de 2005 a uma desaceleração na variação homóloga, influenciada pela diminuição dos preços dos bens alimentares não transformados e pela moderação dos preços dos bens industriais não energéticos, beneficiando da diminuição dos preços de importação dos vários tipos de bens,

reflectindo a crescente participação de produtores a baixos custos no comércio internacional. Esta tendência inverteu-se a partir de Julho, principalmente em reflexo do aumento acentuado do preço dos bens energéticos (que explicam cerca de 40% do aumento da variação homóloga verificado neste período) e parcialmente de alguns efeitos decorrentes do aumento da taxa normal de IVA em Julho em 2 pontos percentuais.

Quadro 2.1.2. IPC - Total e Principais Agregados

Taxas de variação média anual (2003 a 2004) e homólogas (2004:III a 2005:III)

	2003	2004	2004		2005		
			III	IV	I	II	III
Total	3,3	2,4	2,4	2,4	2,1	1,8	2,5
Agregados							
Bens	2,7	1,6	1,6	1,8	1,7	1,3	2,2
Alimentares	2,9	1,4	1,4	0,2	0,0	-0,4	-0,2
Não transformados	2,6	0,0	-0,1	-1,0	-0,6	-0,9	-0,7
Transformados	3,1	2,9	3,0	1,6	0,6	0,2	0,3
Industriais	2,6	1,7	1,7	2,6	2,6	2,1	3,5
Não energéticos	2,0	0,8	0,4	0,9	1,2	0,6	1,0
Energéticos	4,9	5,4	7,0	9,8	8,1	8,1	12,8
Serviços	4,5	3,8	3,9	3,5	3,0	2,9	3,1

Fontes: INE e Banco de Portugal.

No terceiro trimestre de 2005 assistiu-se ao reforçar do movimento de convergência das taxas de variação homólogas do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor portuguesa e para o conjunto da zona Euro, tendo sido significativamente marcada pela evolução do preço dos bens alimentares e dos serviços.

2.1.2. As finanças públicas em 2005

Prevê-se que o défice das administrações públicas, em percentagem do PIB (base 2000) e numa óptica de contabilidade nacional, se situe, este ano, em 6.0 por cento.

Não obstante o bom comportamento evidenciado pela evolução da receita fiscal, a evolução esperada para a receita corrente é ainda assim inferior à taxa de crescimento prevista para o total da despesa corrente. Este comportamento é justificado, em grande medida, pelo crescimento das prestações sociais, evidenciando-se aqui as pensões (do regime geral e dos funcionários públicos) e os subsídios de desemprego, e pela evolução das despesas com pessoal, que manifestam ainda os efeitos das progressões automáticas. Registe-se, ainda, a diminuição esperada da rubrica Rendimentos de Propriedade, associada à redução dos dividendos recebidos pelo Estado,

movimentação à qual não serão alheias as receitas extraordinárias a que se recorreu em 2004, nomeadamente antecipações de entregas de dividendos (que, em situação normal, só deveriam ser processadas em 2005), o não pagamento de dividendos pela Caixa Geral de Depósitos (resultante da repercussão nos resultados da transferência para a CGA de parte do fundo de pensões dos seus funcionários).

Analisando a estrutura das contas das administrações públicas em contabilidade nacional, como consta da notificação de Setembro ao abrigo do Procedimento dos Défices Excessivos, assiste-se, entre 2004 e 2005, a uma relativa estabilização das contribuições sociais em percentagem do PIB a par do aumento do peso relativo dos impostos sobre o rendimento e património e a produção e importação (pelas razões atrás invocadas). Do lado da despesa, salienta-se a elevação do peso da despesa corrente em virtude da consideração de despesas então sub-orçamentadas, identificadas de forma clara no Relatório da Comissão Constâncio.

A dívida pública mantém a tendência de subida pelo quinto ano consecutivo. De acordo com a notificação de Setembro ao abrigo do Procedimento dos Défices Excessivos prevê-se que esta atingirá, no final de 2005, um peso de cerca de 65 por cento do PIB, o que acarreta um aumento superior a 5 pontos percentuais face a 2004. Para esta variação concorre o efeito do saldo primário (com um impacto estimado de 3.2 pontos percentuais de estimativa), o diferencial positivo entre a taxa de juro implícita na dívida e o crescimento do produto e os ajustamentos défice-dívida, que, prevê-se, venham a atingir os 2.0 pontos percentuais do PIB. O valor relativamente elevado dos ajustamentos défice-dívida reflecte, sobretudo, o acréscimo das necessidades de financiamento para pagamento de despesas por conta do Orçamento Rectificativo de 2004, ou seja, a realização de operações de emissão de dívida pública no período complementar de Janeiro de 2005 para a execução orçamental de 2004.

2.2. A estratégia de consolidação orçamental

Não obstante este enquadramento, verificou-se que, nos últimos anos o défice foi mantido a um nível compatível com as metas impostas pelo Pacto de Estabilidade, mas numa base artificial, tal como expresso no relatório elaborado pela Comissão Constâncio. A economia nada ganhou com isso e os mercados financeiros, alertados pelas principais agências de notação financeira (*rating*), penalizaram esta estratégia, aumentando as taxas de juro exigidas à dívida do Estado e também a segmentos importantes da dívida das empresas.

A despesa corrente primária tem sido a principal responsável pelo défice, destacando-se a dinâmica de crescimento evidenciada pelas rubricas de transferências correntes para as famílias, despesas com pessoal das administrações públicas e de consumo intermédio, que conheceram, no seu conjunto, um agravamento entre 1995 e 2004.

Nos últimos anos assiste-se, igualmente, a um forte crescimento do nível de dívida pública, em resultado dos elevados défices orçamentais ocorridos, do recurso a um conjunto de medidas temporárias de contenção susceptíveis de despoletar a deterioração dos resultados orçamentais no futuro, da assunção de dívidas, de injeções de capital em empresas públicas e do diferencial positivo entre a taxa de juro implícita da dívida e a taxa de crescimento nominal do PIB antes referida.

É consensual a concepção de que o sucesso e a credibilidade de um processo de consolidação orçamental dependem profundamente da qualidade das medidas de ajustamento adoptadas. Tomando como referência a situação orçamental portuguesa descrita, faz todo o sentido assumir que o processo de consolidação só será considerado credível se adoptar um controlo apertado da dinâmica de crescimento da despesa corrente primária, sendo particularmente relevante, pelo peso que assumem, uma intervenção sobre áreas como as despesas com o pessoal e de consumo intermédio. Paralelamente, a estratégia de consolidação deve prosseguir sem nunca descurar o objectivo de melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados, em áreas importantes como a educação, a saúde, a justiça ou a segurança social. Esta última é especialmente relevante tendo em atenção a elevada pressão que tem vindo a exercer sobre as contas públicas, sendo necessário, igualmente, adoptar medidas que garantam a sua sustentabilidade no médio e longo prazo, constituindo-se como determinante fundamental no sucesso da consolidação. Por fim, esta tem de basear-se em reformas estruturais que assegurem que os encargos decorrentes das novas políticas voltadas para o crescimento potencial da economia são compatíveis com o esforço fiscal que o país quer e pode suportar a médio e longo prazo.

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

- i) A reforma da administração pública e, em particular, da gestão dos seus recursos humanos, visando conter o crescimento das despesas com pessoal e, a par disso, a promoção da flexibilidade de gestão dos serviços e o premiar do desempenho dos funcionários;
- ii) A promoção de condições de sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social, em simultâneo com o alívio, no curto e médio prazos, da pressão orçamental resultante do envelhecimento da população e da maturação do actual sistema;
- iii) A melhoria da qualidade da despesa pública corrente e de investimento;
- iv) A simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal e combate à evasão e fraude fiscais;
- v) A redução do peso do Estado na economia, prosseguindo uma política de privatizações que permita a redução do peso do Estado no sector empresarial da actividade económica, favorecendo-se, por um lado, a utilização eficiente dos recursos e, por outro, a sustentabilidade das finanças públicas.

Verifica-se, assim, que a estratégia de consolidação orçamental baseia-se fundamentalmente em medidas que implicam uma redução permanente da despesa pública, em detrimento de medidas de carácter temporário, ainda que, no curto prazo, e enquanto as reformas não começarem a proporcionar os efeitos correspondentes, esta possa ser completada por medidas que acarretam algum esforço adicional do ponto de vista da carga fiscal.

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

2.2.1. Caracterização das principais medidas de consolidação

As principais medidas de consolidação orçamental dividem-se em quatro grandes categorias:

- A) Medidas relativas à reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos;
- B) Medidas relativas à contenção da despesa em segurança social e em participações na saúde;
- C) Medidas relativas ao controlo orçamental e à solidariedade institucional das Administrações Regionais e Locais;
- D) Medidas relativas à Simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal, combate à evasão e fraude fiscal.

A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos

A reestruturação da Administração Pública além de ser essencial para a redução estrutural da despesa corrente primária e consequente diminuição do peso do Estado na economia, é fundamental para o pleno aproveitamento e valorização dos seus recursos humanos, com vista à modernização e melhoria da eficácia dos serviços públicos.

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

O PRACE, visando a reorganização da Administração Central para promover economias de gastos e ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização de estruturas e modernização da Administração Pública, através da reavaliação organizacional dos vários ministérios e da análise das

respectivas funções, orgânica, dimensionamento, recursos e procedimentos, baseia-se nos seguintes princípios:

- (i) Avaliação das actuais actividades desenvolvidas pela Administração Central com vista à determinação das que devem manter-se, extinguir-se ou serem transferidas para outras entidades públicas ou privadas;
- (ii) Desconcentração de funções, para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a Administração Central dos cidadãos, empresas e comunidades;
- (iii) Descentralização de funções para a Administração Local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública;
- (iv) Diminuição das estruturas administrativas, conjugada com a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e empresas;
- (v) Simplificação, racionalização e reengenharia de procedimentos administrativos.

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

A reestruturação dos serviços desconcentrados subregionais e locais é conduzida:

- (i) Através da criação balcões únicos que permitam combinar um atendimento de proximidade com a racionalização de serviços públicos existentes a esses níveis;
- (ii) Através da promoção da polivalência de serviços públicos, sempre que a dimensão da procura de um serviço não justifique a sua manutenção.

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

A.2. Reorganização das redes de educação, serviços de saúde, justiça e administração autárquica

Neste âmbito proceder-se-á à reorganização de serviços públicos fundamentais a nível nacional, racionalizando-os no sentido de uma reafectação de recursos conducente à melhoria da sua qualidade.

Na saúde destacam-se:

- (i) A aplicação do modelo de Entidades Públicas Empresariais a todos os hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS) como forma de melhorar as práticas de gestão desses hospitais e responsabilizar os seus gestores pelos resultados conseguidos, contribuindo, desta forma, para a eliminação das sucessivas derrapagens orçamentais do SNS e transparência deste serviço;

- (ii) A extinção progressiva, até final de 2006, das sub-regiões de saúde, pretendendo-se que o nível de desconcentração regional do SNS se efectue apenas ao nível das cinco regiões de saúde;
- (iii) A reformulação de funções das Administrações Regionais de Saúde e dos Centros de Saúde, acompanhada da formação intensiva e reorientação dos excedentes de pessoal gerados pela reorganização dos serviços;
- (iv) A reorganização, a partir de Janeiro de 2006, de toda a rede de urgência, com o objectivo de racionalização do cumprimento de regras de segurança para o utente e a correcção de disfunções na afectação de recursos.

Na educação está a proceder-se ao encerramento de escolas do 1.º ciclo com menos de 10 alunos, continuando-se o reordenamento da rede escolar em articulação com as autarquias e conselhos municipais, visando-se uma maior racionalização na gestão de meios e uma melhoria da qualidade do ensino. Prevê-se o alargamento da rede pré-escolar com a abertura de novos jardins-de-infância, a generalização do inglês do 3.º e 4.º anos do 1.º ciclo, a comparticipação nas refeições do 1.º ciclo e a contratação de monitores para assegurar as actividades extracurriculares durante o prolongamento de horários nas escolas do 1.º ciclo.

No tocante ao sistema de justiça, e com a preocupação adicional de garantir a segurança e melhorar a disciplina interna do sistema, vai proceder-se à:

- (i) Reforma do parque penitenciário (estabelecimentos prisionais);
- (ii) Revisão do mapa judiciário (Tribunais);
- (iii) Revisão do mapa de reinserção social (centros educativos);
- (iv) Revisão do mapa Registral (conservatórias do registo civil e predial).

No que respeita à administração autárquica, está em estudo a racionalização do número de freguesias.

A.3. Gestão de Recursos Humanos

A.3.1. Revisão de carreiras, remunerações e avaliação de desempenho

O actual sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos é demasiado complexo e rígido, com cerca de 1050 carreiras profissionais diferentes, sendo os mecanismos automáticos de movimentação na carreira e de progressão salarial, em grande parte, independentes do desempenho profissional. A reforma do sistema de carreiras e remunerações a preparar até ao final de 2006 será profunda, reduzindo substancialmente o número de carreiras, limitando drasticamente os elementos de progressão automática e definindo mecanismos de ligação entre a progressão salarial e a avaliação de desempenho. Parte integrante da avaliação de desempenho será a avaliação dos serviços relativamente a objectivos definidos, com a criação de mecanismos de responsabilização das respectivas chefias e com reflexos nas respectivas dotações orçamentais.

No sector da educação, onde a gestão de recursos humanos é particularmente relevante, destacam-se as seguintes medidas concretas:

- (i) Alterações ao estatuto do aluno estagiário do ramo educacional, reenquadrando-se a posição estatutária do aluno e promovendo-se uma maior equidade de tratamento entre os estagiários dos diferentes subsistemas, universitário e politécnico;
- (ii) A atribuição de serviço docente aos professores no ano da aposentação, promovendo-se, assim, uma maior equidade com os restantes trabalhadores da administração pública, visando-se uma maior equidade e optimização da utilização do pessoal docente disponível;
- (iii) A inclusão das horas para o exercício de funções pedagógicas nas horas de redução da componente lectiva que os docentes beneficiam nos termos do art. 79.º do Estatuto da Carreira Docente (ECD), reforçando-se o aproveitamento racional dos recursos disponíveis através de uma mais equilibrada organização da actividade docente;
- (iv) A redução dos destacamentos (sindicatos e outras instituições), optimizando-se os recursos humanos disponíveis para a docência autorizando-se um número mais reduzido de destacamentos – 50 por cento dos destacamentos de 2004/05);
- (v) Alteração do regime de concursos e revisão do ECD (esta medida pretende uma maior exigência e rigor nos processos de contratação e vinculação dos professores, assim como a alteração do modelo de recrutamento e progressão na carreira).

A.3.2 Congelamento das progressões automáticas

Enquanto é preparada a legislação conducente à revisão das carreiras, as progressões automáticas são congeladas.

A.3.3 Regra para novas admissões

No plano das admissões de novos funcionários públicos proceder-se-á a uma substituição apenas parcial dos trabalhadores que abandonem o activo, seja porque passem a uma situação de reforma – que serão menos do que nos últimos anos devido à extensão gradual da idade de reforma – seja porque abandonem a função pública, aplicando-se a regra indicativa de, em termos médios, substituir cada dois funcionários que deixem o serviço activo por um único novo funcionário. Serão igualmente introduzidas alterações legislativas que limitem de forma efectiva a admissão de novos funcionários no subsector da Administração Regional e Local, onde se tem observado uma expansão continuada, mesmo nos anos mais recentes.

A.3.4 Dinamização do quadro de pessoal supranumerário

Com esta medida pretende-se elevar a eficácia na gestão e mobilidade dos funcionários, através da adopção de medidas que possibilitem a sua formação, reconversão profissional e apoio ao recomeço de actividade profissional noutros sectores.

B. Contenção da despesa em segurança social e em participações na saúde

B.1 Regime geral de Segurança Social

São várias as medidas a implementar já a partir de 2006 visando garantir a sustentabilidade do sistema de Segurança Social, destacando-se:

(i) Reforço do Plano de Combate à Fraude e Evasão Contributiva e Prestacional, com a implementação de novos instrumentos e mecanismos de fiscalização e cobrança de dívidas com destaque para:

- Novo processo de cobrança administrativa das prestações indevidamente pagas;
- Novo regime de justificação de falta a acções de controlo e de fiscalização;
- Notificação centralizada e automática partir do Sistema de Informação Interna ou de cruzamento de dados com outras Bases de Dados de serviços do Estado;
- Novo modelo de gestão da dívida apostando na instauração e gestão automática das penhoras à Segurança Social;
- Novo regime de regularização da dívida e cobrança coerciva;
- Novo perfil do Gestor do Contribuinte orientado para a gestão preventiva da dívida;
- Divulgação de listas de contribuintes devedores.

(ii) A definição de um limiar superior às pensões atribuídas estabelecido ao nível do vencimento líquido do Presidente da República, sendo congeladas as actualizações às pensões que actualmente já ultrapassam aquele valor.

(iii) O aumento da base de incidência contributiva e racionalização das taxas contributivas mais favoráveis, no âmbito da elaboração do Código Contributivo com o objectivo de tornar o sistema de Segurança Social mais sustentável do ponto de vista económico e financeiro;

(iv) A revisão da Protecção no Desemprego, reforçando o papel dos serviços públicos de emprego, o controlo na atribuição das prestações e o combate aos comportamentos fraudulentos e passivos dos beneficiários;

(v) A aceleração da transição para a nova fórmula de cálculo das pensões, com particular incidência nos trabalhadores independentes, potenciando os efeitos positivos destas novas regras sobre os equilíbrios da Segurança Social.

Estas medidas vêm juntar-se a outras já existentes, nomeadamente, promoção do envelhecimento activo, alterações do mecanismo de desconto dos trabalhadores independentes e aprovação de um novo Código Contributivo.

De referir que alguns dos recursos financeiros daqui decorrentes serão progressivamente reafectados, a partir de 2006, para complemento das pensões dos idosos mais pobres, prevendo-se que venha a atingir cerca de 200 milhões de euros em 2009.

B.2 Convergência do sistema de protecção social e dos subsistemas de saúde dos funcionários públicos

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

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

Ainda do lado do assegurar da sustentabilidade do regime de segurança social dos funcionários públicos, a sua idade de reforma aumentará gradualmente dos 60 para os 65 anos ao longo de um período de 10 anos ao ritmo de seis meses ao ano, assim como o número de anos necessários para usufruir da pensão completa passará gradualmente dos 36 para os 40 anos.

Por fim, a pensão de aposentação dos funcionários públicos admitidos antes de 1993 passará a ser calculada a partir de 2006 de uma forma mais adequada com o princípio de convergência para o regime geral. A nova fórmula de cálculo conterà duas componentes: uma correspondente ao número de anos de serviço até 2005 e outra ao número de anos de serviço a partir de 2006.

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

B.3 Política de participação em medicamentos

Quanto à política do medicamento, concretamente, diminuição das participações dos medicamentos, estão já implementadas a redução em 6% do preço de venda ao público de todos os medicamentos, a redução em 5% do escalão máximo de participação e a eliminação da majoração em 10% da participação dos medicamentos genéricos.

B.4. Revisão dos acordos de serviços de saúde convencionados

Em Junho de 2005 foi determinada, por Resolução do Conselho de Ministros, a análise, revisão e eventual reformulação das convenções celebradas pelo SNS. Neste sentido, e sem prejuízo de estudo que permita rever em profundidade o modelo das referidas convenções, dada a urgência da adopção de medidas que promovam o equilíbrio das contas públicas, o Despacho n.º 22620/2005 reviu em baixa os preços em vigor para algumas das áreas convencionadas, com efeitos a partir de 1 de Novembro de 2005. Os preços foram reduzidos em média cerca de 4%.

C. Controlo orçamental e solidariedade institucional das Administrações Regionais e Locais

C.1 Revisão das Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais

As Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais encontram-se em processo de revisão assegurando, entre outros objectivos, que os esforços de consolidação orçamental sejam partilhados pelos diferentes níveis da Administração Pública, nomeadamente através da incorporação de regras sistemáticas de disciplina orçamental.

C.2 Medidas provisórias de disciplina orçamental para as Regiões Autónomas e Autarquias Locais

No âmbito da Lei de Enquadramento Orçamental, por razões de solidariedade institucional na consolidação orçamental, durante o ano de 2006, e enquanto decorre o referido processo de revisão, o financiamento das regiões autónomas e autarquias locais mantém-se, em termos nominais, ao nível de 2005, em vez da habitual aplicação das fórmulas de cálculo das transferências do Estado.

O orçamento para 2006 estipula também que as despesas com pessoal nas autarquias não poderão ultrapassar o valor do ano de 2005. Acresce que ficam suspensos todos os mecanismos administrativos de passagem de funcionários das regiões autónomas e autarquias para a Administração Central.

C.3 Melhoria do cumprimento do dever de informação orçamental

Serão reforçadas e aplicadas com maior eficácia as obrigações de reporte de informação financeira por parte dos organismos da Administração Central e Local e dos serviços e fundos autónomos, incluindo o reforço dos mecanismos de responsabilização dos respectivos dirigentes pela gestão dos meios financeiros públicos.

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

C.4 Criação do controlador financeiro em cada ministério

Esta medida cria a figura do controlador financeiro em cada Ministério, na dependência do Ministro de Estado e das Finanças e do Ministro da respectiva área governamental. A sua missão consistirá em:

- (i) Acompanhamento da gestão financeira e a identificação e comunicação das tendências de risco para os objectivos de consolidação das Finanças Públicas;

- (ii) Acompanhamento do cumprimento das obrigações financeiras dos organismos para com terceiros;
- (iii) Acompanhar a elaboração de planos estratégicos a médio e longo prazo, planos operacionais e orçamentos;
- (iv) Intervenção na programação financeira dos programas, medidas e projectos/actividades.
- (v) Análise das áreas relevantes da execução orçamental;
- (vi) Análise e consolidação de informação, tendo em vista o cumprimento dos objectivos estabelecidos, determinando o efeito no défice das administrações públicas e no endividamento;
- (vii) Intervenção prévia nas decisões que venham a implicar a constituição de compromissos que excedam determinados limiares e/ou que respeitem a certa natureza da despesa; iniciativas e soluções de compromissos que não mereçam a sua concordância só poderão prosseguir se foram expressamente autorizadas por despacho ministerial conjunto.
- (viii) Identificação e promoção de iniciativas de melhoria de processos com impacto financeiro, bem como assegurar a consistência no desenho dos sistemas de informação;
- (ix) Promoção em conjunto com os organismos as acções de melhoria da qualidade da informação de prestação de contas e na transparência na prestação de contas, nomeadamente com vista à elaboração da conta consolidada do Ministério.

De modo a garantir o aproveitamento de sinergias intra-governamentais, os vários controladores financeiros actuarão de forma coordenada sob a orientação do Ministro de Estado e das Finanças.

A preparação e aprovação dos diplomas necessários decorrerão no final de 2005, para possibilitar a implementação da medida em Janeiro de 2006.

D. Simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal, combate à evasão e fraude fiscal

O sistema fiscal português é de uma extrema complexidade, dada a variedade de regimes especiais e de benefícios fiscais que têm sido introduzidos ao longo do tempo, distorcendo irremediavelmente os princípios de simplicidade, equidade e transparência que o deveriam orientar. Mesmo que as intenções iniciais desses tratamentos fiscais especiais ou bonificados tenha sido, em alguma fase, a promoção de uma hipotética maior justiça fiscal, eles acabam por potenciar comportamentos de “planeamento fiscal agressivo” (entendido como o aproveitamento das inconsistências da legislação fiscal para reduzir drasticamente o pagamento de impostos) por parte de interesses económicos organizados. Noutros casos, são criadas inércias que impedem a revogação de regimes especiais ou bonificações quando se deixam de verificar (ou mesmo, se

inverteram) as condições que levaram à sua implementação. Tomados no seu conjunto, os múltiplos regimes especiais e bonificações têm ainda o efeito extremamente pernicioso de tornarem muito mais difícil e cara a acção administrativa de repressão à fraude e evasão fiscais.

Neste quadro, a actuação da política fiscal concentrar-se-á em três áreas: simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal e combate à evasão e fraude fiscais.

D.1 Simplificação e moralização do sistema fiscal

No âmbito da simplificação e moralização do sistema fiscal serão introduzidas limitações aos benefícios e deduções ao nível dos diferentes impostos, introduzidas alterações ao IRS, e será revisto o regime simplificado de tributação. O Governo aprovou, já no decurso de 2005, um primeiro pacote de medidas de simplificação transversais, direccionadas essencialmente à desburocratização e redução dos custos de cumprimento das obrigações fiscais e introduziu algumas limitações aos benefícios fiscais em vigor, de carácter mais urgente, dos quais se salienta a restrição do âmbito de aplicação do art.º 69 do Código do IRC, relativo à transmissibilidade de prejuízos e do do nº 4 do art.º 33-A do Estatuto de Benefícios Fiscais relativo ao regime das zonas francas da Madeira e da Ilha de Santa Maria. Foram igualmente implementados mecanismos efectivos que evitam a denominada “lavagem” de dividendos e concretizadas medidas legislativas destinadas a garantir maior controlo, ao nível de funcionalidades e suportes informáticos de operações sujeitas a imposto.

No que respeita ao IRS, foram igualmente introduzidas alterações legislativas para vigorarem a partir de 2006, nomeadamente: a aproximação gradual do valor da dedução específica das pensões ao valor da dedução específica dos trabalhadores dependentes, e a criação de um escalão adicional, com uma taxa marginal de 42%, a ser aplicado a rendimentos anuais superiores a 60 mil euros.

Sem pôr em causa o esforço de consolidação orçamental, o Governo reintroduziu, com efeitos a partir de 2006, incentivos fiscais à poupança direccionada à reforma, visando reforçar o seu carácter de complementaridade face ao regime de segurança social pública. Outras medidas serão apresentadas em resultado das conclusões do trabalho de duas Comissões constituídas por iniciativa do Governo, uma das quais já apresentou em Setembro passado o respectivo Relatório Final, sendo que as recomendações aí inseridas serão consideradas na revisão substancial da estrutura dos benefícios fiscais vigentes no ordenamento português, que se irá concretizar no decurso de 2006, suprimindo e reformulando incentivos no sentido da garantia da transparência, equidade e eficiência na respectiva atribuição. A segunda Comissão, criada com o objectivo de propor medidas de simplificação do sistema fiscal e, em particular, da criação de Regimes Simplificados de Tributação para os operadores económicos de dimensão mais reduzida, formulará as suas recomendações no 2.º trimestre de 2006, devendo as medidas nesta área entrar em vigor no início de 2007.

D.2 Melhoria da eficiência da administração fiscal e combate à fraude e evasões fiscais

No domínio da melhoria da eficiência da administração fiscal e do combate à evasão fiscais, o Governo implementará um programa integrado de medidas de carácter legislativo, operativo e tecnológico, com vista a abranger todas as vertentes relevantes de um fenómeno que é complexo e multifacetado. Entre o leque variado de iniciativas legislativas cuja implementação estava programada a curto prazo, salientam-se:

- (i) a reposição de tributação em imposto de selo das doações de valores monetários (em vigor desde Agosto de 2005);
- (ii) a divulgação pública da lista de devedores com dívidas em mora, de natureza fiscal ou contributiva (já aprovada na Lei do Orçamento de Estado para 2006);
- (iii) ajustamentos ao nível da penalização de determinadas condutas infractoras, como seja a concepção e utilização de material informático concebido para viciar a situação tributária ou a introdução no consumo de produtos de tabaco manufacturados de forma irregular (já aprovados na Lei do Orçamento de Estado para 2006);
- (iv) a consagração de medidas anti-abuso no âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado que obstem a práticas de fraude e evasão fiscal relacionadas com operações imobiliárias entre entidades com relações especiais e com direito à dedução total ou parcialmente limitado (a concretizar no decurso de 2006);
- (v) alteração do regime da caducidade do direito à liquidação dos tributos no sentido de se prever que, estando o correcto apuramento do imposto dependente de factos apurados em inquérito criminal, aquele prazo é alargado até ao arquivamento ou trânsito em julgado da respectiva sentença, acrescido de um ano (já aprovados na Lei do Orçamento de Estado para 2006).
- (vi) regularização das condições técnicas para a emissão, conservação e arquivamento das facturas ou documentos equivalentes emitidos por via electrónica, nos termos do Código do IVA. Assim, não obstante as condições de emissão, conservação e armazenamento de facturas ou documentos equivalentes por via electrónica deverem assentar em critérios independentes do ambiente tecnológico, deverão os referidos sistemas de facturação permitir o exercício efectivo e eficiente das operações de controlo pela Administração Tributária.
- (vii) a introdução da exigência de factura obrigatória extinguindo-se, deste modo, a dispensa de facturação que vigorava em relação aos serviços prestados por restaurantes, bares e outros estabelecimentos similares (com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2006).

2.3. Medidas já implementadas ou em fase de implementação

Nesta secção, enunciam-se as medidas que visam a consolidação orçamental já adoptadas ou numa fase avançada de implementação:

A. Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos

Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de Junho de 2005

Transforma os hospitais que são sociedades anónimas em entidades públicas empresariais.

Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005, de 30 de Junho de 2005

Aprova um conjunto integrado de medidas relativas à gestão da função pública.

Decreto-Lei nº 121/2005, de 26 de Julho de 2005

Introduz a terceira alteração ao Estatuto da Carreira dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário.

Resolução do Conselho de Ministros nº 121/2005, de 1 de Agosto de 2005

Visa implementar a definição de orientações uniformes que fomentem o rigor e promovam a transparência da acção do Estado e dos titulares da gestão das entidades públicas empresariais e sociedades anónimas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, aplicando-se ainda estas medidas, com as devidas adaptações, aos institutos públicos.

Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto de 2005

Determina a reestruturação da administração central do Estado, estabelecendo os seus objectivos, princípios, programas e metodologia. Iniciaram-se já os processos de auditoria, esperando-se o relatório final dos trabalhos venha a ser apresentado em Março de 2006.

Despacho Normativo nº 42/2005, de 18 de Agosto de 2005

Determina que todas as unidades orgânicas do Ministério dos Negócios Estrangeiros se orientarão pelo princípio da gestão por objectivos e estabelece os termos de execução desse sistema.

Lei nº 42/2005, de 29 de Agosto de 2005

Alteração à Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais), ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, ao Estatuto do Ministério Público e ao Estatuto dos Funcionários de Justiça, diminuindo-se o período de férias judiciais no Verão.

Lei n.º 43/2005, de 29 de Agosto de 2005

Determina a não contagem do tempo de serviço para efeitos de progressão nas carreiras e o congelamento do montante de todos os suplementos remuneratórios de todos os funcionários, agentes e demais servidores do Estado até 31 de Dezembro de 2006.

Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto de 2005

Estabelece regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública.

Decreto-Lei nº 161/2005, de 23 de Setembro de 2005

Cria o Instituto Superior de Estudos Militares no âmbito do objectivo de racionalização de estruturas.

Resolução do Conselho de Ministros nº 155/2005, de 6 de Outubro de 2005

Prevê um conjunto de orientações no sentido de tornar mais justos e equilibrados os sistemas de remunerações e pensões nas empresas e institutos públicos.

Decreto-Lei nº 179/2005, de 2 de Novembro de 2005

Altera os artigos 78º e 79º do Estatuto da Aposentação, definindo as condições de exercício de funções públicas ou de trabalho remunerado por aposentados, em quaisquer serviços do Estado, pessoas colectivas públicas ou empresas públicas.

Decreto-Lei nº 194/2005, de 7 de Novembro de 2005

Fixa as condições de funcionamento e financiamento da comissão técnica e dos grupos de trabalho previstos no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005, de 4 de Agosto.

Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2006 (aprovada em 30 de Novembro de 2005)

- Suspensão, até 31 de Dezembro de 2006, da possibilidade de destacamento, de requisição e de transferência de funcionários da Administração Regional e Local para a Administração Central;
- Suspensão, até 31 de Dezembro de 2006, das reestruturações de serviços.
- Imposição de parecer favorável do Ministro de Estado e das Finanças em matéria de admissões de pessoal na função pública, e imposição da regra de entrada de um elemento do exterior por cada duas saídas para aposentação ou outra forma de desvinculação;
- Imposição de que as despesas com pessoal nas autarquias locais devem manter-se ao mesmo nível verificado em 2005;

- Obrigatoriedade de carregamento da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública.

Encontram-se em curso os trabalhos tendentes à dinamização da bolsa de supranumerários, prevendo-se a publicação do respectivo diploma no primeiro trimestre de 2006. Quanto à reforma do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos, prevê-se que a comissão encarregue da condução dos trabalhos venha a apresentar o seu relatório final até Abril de 2006. Foram entretanto já aprovadas pela Assembleia da República as alterações ao estatuto da aposentação da função pública.

B. Contenção da despesa em segurança social e em participações na saúde

Resolução do Conselho de Ministros nº 102/2005, de Junho de 2005

Determina a análise, revisão e reformulação das convenções celebradas pelo SNS.

Resolução do Conselho de Ministros nº 110/2005, de 30 de Junho de 2005

Aprova as orientações e medidas necessárias para reforçar a convergência e a equidade entre os pensionistas da Caixa Geral de Aposentações e os da segurança social e a garantir a sustentabilidade dos sistemas de protecção social, bem como medidas tendentes a reforçar a equidade e eficácia do sistema do regime geral da segurança social.

Resolução do Conselho de Ministros nº 111/2005, de 30 de Junho de 2005

Incumbe os Ministérios das Finanças e do Trabalho e da Solidariedade Social e o ministério pertinente em razão da matéria de conduzir o processo de avaliação dos regimes especiais que consagram, para determinados grupos de subscritores da Caixa Geral de Aposentações, desvios às regras do Estatuto da Aposentação, por forma a convergirem com o regime geral.

Decreto-Lei nº 125/2005, de 3 de Agosto de 2005

Suspende o regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação, constante do nº 2 do artigo 23º, do nº 2 do artigo 26º e dos nºs 1 a 4 do artigo 38º-A do Decreto-Lei nº 329/93, de 25 de Setembro, na redacção em vigor, assim como revoga o regime de antecipação da idade da reforma para os trabalhadores desempregados, previsto no artigo 13º do Decreto-Lei nº 84/2003, de 24 de Abril.

Decreto-Lei nº 129/2005, de 11 de Agosto de 2005

Altera o Decreto-Lei nº 118/92, de 25 de Junho, que estabelece o regime de participação do Estado no preço dos medicamentos, extinguindo a bonificação de 10% na participação dos medicamentos genéricos, a revisão do escalão A de

comparticipação de medicamentos, com passagem de 100% para 95% e a revisão em baixa dos preços de medicamentos comparticipados em 6%.

Decreto-Lei nº 157/2005, de 20 de Setembro de 2005

Altera o regime da aposentação e pré-aposentação do pessoal com funções policiais da PSP.

Decreto-Lei nº 159/2005, de 20 de Setembro de 2005

Altera o Decreto-Lei nº 265/93, de 31 de Julho, que aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana, modificando o regime da passagem à reserva e à reforma dos militares da GNR.

Decreto-Lei nº 158/2005, de 20 de Setembro de 2005

Aprova o regime jurídico de assistência na doença da GNR e PSP.

Decreto-Lei nº 167/2005, de 23 de Setembro de 2005

Estabelece o regime jurídico da assistência na doença aos militares das Forças Armadas.

C. Controlo orçamental e solidariedade institucional das Administrações Regionais e Locais

Proposta de Lei Orçamento do Estado para 2006 (aprovada em 30 de Novembro de 2005)

- Imposição de que, regra geral, o endividamento líquido de cada município não pode exceder, em 31 de Dezembro de 2006, o existente na mesma data do ano anterior;
- As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira não podem acordar contratualmente novos empréstimos, incluindo todas as formas de dívida, que impliquem um aumento do seu endividamento;
- Em 2006, as transferências do Estado para cada uma das Regiões Autónomas e municípios mantêm o mesmo nível de 2005.

Encontram-se em curso os trabalhos de revisão das Leis de Finanças das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, prevendo-se a conclusão dos seus trabalhos no decurso do ano de 2006.

D. Simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal, combate à evasão e fraude fiscal

No plano operacional, várias iniciativas estão actualmente em curso:

- O acesso efectivo à informação bancária dos contribuintes em situações de particular risco de fraude e evasão fiscais;
- A concentração de esforços na área da Inspeção Tributária, com um reforço significativo de recursos humanos e uma melhoria de instrumentos e metodologias, no sentido de uma actuação mais rápida e eficaz;
- O aprofundamento do cruzamento de dados com outros organismos, nomeadamente a Segurança Social, o Ministério da Justiça, os Serviços Municipalizados e os Notários;
- A implementação de um sistema informático de liquidações officiosas por falta de entrega de declaração de IRS e de IRC;
- A implementação de um plano de acção com vista a minorar o risco de prescrição das dívidas fiscais;
- O envio de avisos personalizados aos contribuintes com dívidas fiscais e bens penhoráveis;
- A implementação de um Plano Estratégico para a Justiça e a Eficácia Fiscal;
- A aceleração do processo de avaliação de imóveis objecto de transacção e;
- A introdução de compensações automáticas de reembolsos com dívidas fiscais intra e inter impostos.

2.4. Resumo do efeito das principais medidas, face ao PEC de Junho

Relativamente à apreciação quantitativa das medidas apresentadas no PEC de Junho quando comparada com as subjacentes à actualização de Dezembro, destaca-se a incorporação do objectivo de redução em 10% dos consumos intermédios ao longo da legislatura já prevista no PEC de Junho, mas não reflectida nas medidas de poupança apresentadas (cujos efeitos encontram-se já considerados no Programa Plurianual de Redução da Despesa Corrente) e a revisão favorável da poupança a realizar com a Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos, com um impacto positivo de cerca de 100 milhões de euros em cada ano do período considerado. Esta correcção é justificável pela diminuição do grau de incerteza que rodeou a quantificação dos efeitos aquando da elaboração do PEC de Junho, a qual encontra-se associada ao avanço no processo de implementação dos mecanismos legislativos que consubstanciam a reforma da Administração.

Foram igualmente revistas as projecções quanto às medidas de consolidação do lado da receita. Do lado do ISP, a evolução das quantidades abaixo do esperado aquando da elaboração do PEC de Junho levou a uma revisão em baixa do aumento de receita esperado para 2006. Quanto ao Tabaco, a revisão em baixa é justificada pela actualização do imposto em 12.9 por cento, abaixo dos 15 por cento definidos inicialmente. Acresce a isto o facto de se considerar a redução das quantidades consumidas de tabaco. Note-se que, contudo, A redução de receita no ISP e Tabaco, é compensada, ainda que por outros impostos, por medidas de eficiência e combate a fraude e fuga

fiscais não referidas no PEC de Junho e que entretanto foram tomadas decisões para implementação. Entre outras, salienta-se:

- a) No Orçamento de Estado para 2006 foi alterado o regime da caducidade do direito à liquidação dos tributos (em regra, nos impostos periódicos, 4 anos a contar do ano seguinte àquele em que ocorreu o facto tributário e nos impostos de obrigação única, a contar da data da ocorrência do facto tributário) no sentido de se prever que, estando o correcto apuramento do imposto dependente de factos apurados em inquérito criminal, aquele prazo é alargado até ao arquivamento ou trânsito em julgado da respectiva sentença, acrescido de um ano. Com tal alteração visa-se, no essencial, prevenir que aqueles que são indiciados ou até acusados da prática de ilícitos criminais de natureza tributária não beneficiem, por virtude do decurso do prazo de caducidade, da não liquidação de imposto, com a inerente desobrigação de proceder ao seu pagamento, por virtude da prática daqueles ilícitos. Pretende-se, assim, a moralização do ordenamento jurídico-tributário e um mais eficaz combate à fraude e evasão fiscal;
- b) Divulgação de listas de devedores: espera-se que esta medida tenha um impacto efectivo e imediato sobre a receita.
- c) Reforço dos meios humanos e técnicos para a área da inspecção tributária, com especial enfoque na investigação da fraude e acções especiais.

Quadro 2.4.1. Efeitos directos atribuíveis às principais medidas de consolidação na receita e despesa corrente da AP *

Em milhões de euros, a preços de 2005

	2005	2006	2007	2008	2009
AUMENTO DA RECEITA					
Impostos sobre rendimento e património	150	605	815	875	925
IVA	530	1220	1220	1220	1220
ISP (para além do aumento anual para compensar inflação, incluindo em 2005)	0	200	400	600	600
Imposto sobre tabaco	0	110	260	410	560
Contribuições para a segurança social	130	270	405	463	520
DIMINUIÇÃO DA DESPESA					
Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos	100	475	1055	1635	2215
Contenção da despesa em Segurança Social e em participações na saúde					
(i) regime geral	0	110	280	310	350
(ii) funcionários públicos	0	230	460	700	950
(iii) política de participação em medicamentos	25	100	100	100	100
TOTAL DA POUPANÇA DIRECTA (atribuível a estas medidas)	935	3320	4995	6313	7440
TOTAL DA POUPANÇA DIRECTA (atribuível a estas medidas) % PIB	0,6	2,3	3,3	4,1	4,7

* Efeitos previstos em cada ano por comparação com a situação sem processo de consolidação orçamental desde 2005.

Uma vez que relativamente ao PEC de Junho o esforço adicional de consolidação passará sobretudo por um maior ajustamento da despesa corrente, o investimento público mantém nesta actualização o andamento então previsto de cerca de 15 por cento ao ano.

Mantém-se igualmente a firme intenção de não recorrer a medidas extraordinárias e de carácter transitório.

3. Projecções macroeconómicas e orçamentais

3.1. Cenário base: hipóteses

As hipóteses relativas ao enquadramento internacional, subjacentes ao cenário de referência da presente actualização do PEC, baseiam-se nas Previsões Económicas do Outono de 2005 da Comissão Europeia, no que se refere aos anos de 2005 a 2007⁴. Para os dois últimos anos do horizonte de projecção adoptaram-se, regra geral, pressupostos técnicos de manutenção do valor esperado para 2007.

Quadro 3.1.1. Enquadramento internacional – principais hipóteses

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Estimativa		Projecções		
Crescimento da procura externa relevante (em %)	8,5	5,6	6,1	5,9	6,0	6,0
Preço do petróleo (Brent, USD/barril)	38,2	55,0	61,4	60,3	60,3	60,3
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal (a)	0,6	-0,2	-0,4	0,0	0,0	0,0
Taxa de câmbio USD/EUR (média anual)	1,24	1,25	1,21	1,22	1,22	1,22
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (b)	2,1	2,1	2,5	3,0	3,0	3,0
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (c)	4,1	3,3	3,6	3,9	3,8	3,8

Fontes: Comissão Europeia, *Economic Forecasts Autumn 2005* e Ministério das Finanças.

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

(b) Euribor a 3 meses. (c) Obrigações do Tesouro a 10 anos.

Em termos gerais, a presente actualização do PEC é condicionada por uma envolvente externa menos favorável ao crescimento da economia portuguesa que a antecipada na anterior actualização. De facto, a Comissão Europeia reviu em baixa as previsões de crescimento da actividade económica em alguns dos principais parceiros comerciais de Portugal, com reflexos no crescimento esperado da procura externa relevante para as exportações portuguesas.

A presente actualização do PEC assenta ainda num conjunto de hipóteses específicas para a economia portuguesa, das quais se destacam o conjunto de medidas e reformas com impacto orçamental já enunciadas tanto na anterior actualização do PEC, como no Orçamento do Estado para 2006.

⁴ Para o ano de 2006, verifica-se que estas previsões da Comissão Europeia implicam uma reavaliação da envolvente económica externa face ao Relatório do Orçamento do Estado (p. 52). Essa reavaliação é, no entanto, de pequena magnitude, e em direcções diversas consoante as variáveis, o que levou a que no presente Programa se mantivesse inalterado o cenário macroeconómico da economia portuguesa em 2006.

3.2. Cenário base: projecções macroeconómicas

A economia portuguesa deverá registar uma retoma gradual do crescimento ao longo do horizonte deste Programa (ver Quadro 3.2.1) atingindo nos anos de 2008 e 2009 variações reais do PIB da ordem dos 2,4% e 3,0%, respectivamente, que a recolocarão numa trajectória de convergência para os níveis médios de rendimento da União Europeia. Nos anos iniciais de programação, porém, prevê-se que as taxas de crescimento se situem ligeiramente abaixo do cenário subjacente à actualização de Junho, com valores de 0,5%, 1,1% e 1,8% para 2005, 2006 e 2007.

Quadro 3.2.1. Principais indicadores macro – 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Estimativa		Projecções		
Taxas de variação real (em %)						
PIB	1.2	0.5	1.1	1.8	2.4	3.0
Consumo privado	2.5	2.3	1.3	1.5	2.2	2.5
Consumo público	2.4	0.8	-1.3	-0.8	-0.9	-1.0
Investimento (FBCF)	0.6	-2.1	1.7	3.6	5.7	7.8
Exportações de bens e serviços	4.6	1.2	5.7	6.1	6.5	7.2
Importações de bens e serviços	6.7	2.1	4.2	4.3	5.6	6.4
Taxa de desemprego (%)	6.7	7.4	7.7	7.7	7.4	7.0
Emprego total (taxa de variação, em %)	0.1	0.1	0.6	0.9	1.2	1.5
Deflator do consumo privado (taxa de variação, em %)	2.4	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1
Taxa de poupança dos Particulares (%)	9.5	9.1	9.0	8.9	8.9	8.9
Hiato do produto (%) (a)	-1.8	-2.6	-2.9	-2.5	-1.7	-0.4

Fonte: Ministério das Finanças (com base em informação de 2004 do INE).

(a) $(\text{produto efectivo}/\text{produto potencial}-1)\times 100$.

O crescimento económico na Europa em 2005 está a revelar-se significativamente menos vigoroso do que se previa nos primeiros meses do ano: de acordo com as recentes previsões de Outono da Comissão Europeia, o PIB real da UE15 deverá evoluir a uma taxa de apenas 1,4%, meio ponto percentual abaixo do valor apontado nas Previsões de Primavera. Para este menor dinamismo concorrem um abrandamento do crescimento do comércio mundial e, acima de tudo, a forte subida dos preços do petróleo. A elevada dependência energética da economia portuguesa e a forte concentração das suas exportações no espaço da UE15 (cerca de 80%) implicam que os referidos desenvolvimentos desfavoráveis tenham consequências de particular acuidade. Assim, o crescimento das exportações de bens e serviços sofre uma forte revisão em baixa relativamente à actualização de Junho (de 3,3% para 1,2%), e num contexto de perspectivas de negócio menos animadoras, também a FBCF se ressentiu (passando de 1,1% para -2,1%). A revisão em baixa do crescimento europeu e em alta dos preços da energia far-se-ão também sentir em 2006, ainda que de forma mitigada. Neste ano é ainda de notar a contracção real do consumo público (variação de -1,3%, que compara com 0,3% na actualização de Junho), reflectindo o esforço de consolidação orçamental em áreas como as despesas com pessoal, o consumo intermédio ou as prestações sociais em espécie.

A partir de 2007 continua a prever-se uma significativa aceleração do crescimento, assente no dinamismo do investimento e das exportações. Pressupõe-se um enquadramento externo favorável, bem como a prossecução rigorosa e atempada da estratégia de consolidação orçamental contida neste Programa, que reforçará a confiança dos agentes económicos e o potencial de crescimento a médio e longo prazo. Efeitos semelhantes decorrerão das restantes linhas de força de governação económica ao longo da legislatura, que enfatizam a melhoria da competitividade através de medidas em prol da qualificação dos trabalhadores, da inovação e da tecnologia⁵. Pressupõe-se ainda um comportamento de moderação salarial, com crescimentos salariais reais positivos mas inferiores ao aumento da produtividade, permitindo, assim, inverter uma tendência de perda acumulada de competitividade ao nível dos custos de trabalho por unidade produzida. É neste conjunto de factores que se alicerça uma projecção de ganhos de quotas de mercado nos anos de 2007, 2008 e 2009 – ganhos moderados e verosímeis, que, no seu conjunto, compensam sensivelmente a perda de quota incorrida em 2005.

A inflação deverá manter-se controlada, apresentando mesmo uma trajectória de ligeira diminuição até 2009. A estimativa para 2005 (2,3%) contrasta favoravelmente com a previsão feita aquando da actualização de Junho (2,7%), evidenciando que, não obstante a subida de preço dos combustíveis, uma parte significativa do aumento da taxa normal do IVA foi absorvida pelas empresas nas suas margens, e não repercutida nos preços de venda ao público. As previsões para 2006 e anos subsequentes são consentâneas com um contexto de moderação salarial e de ausência de pressões sobre a capacidade produtiva (o hiato do produto deverá manter-se negativo, ainda que em convergência para um valor nulo), não deixando de incorporar os efeitos desfasados da subida do IVA, bem como as repercussões nos preços resultantes dos ajustamentos a introduzir a nível de outros impostos indirectos (ISP e IT).

O crescimento do emprego permitirá que a taxa de desemprego, após atingir um máximo de 7,7% em 2006/2007, diminua nos anos subsequentes. O desemprego terá, assim, uma evolução ligeiramente mais desfavorável que na actualização de Junho, o que se relaciona, naturalmente, com uma retoma do crescimento mais lenta do que então previsto. A revisão em alta da taxa de desemprego assume, no entanto, proporções reduzidas (acréscimos de uma décima em 2007, 2008 e 2009), quer devido à hipótese de moderação salarial – que, uma vez mais, surge como central no cenário aqui traçado – quer devido ao carácter pró-cíclico da taxa de participação, que, por comparação com a actualização de Junho, exerce uma influência limitadora do crescimento da população activa.

A envolvente internacional desfavorável em 2005 implica uma deterioração das contas externas, levando as necessidades de financiamento da economia a um valor estimado de 6,8% do PIB. Em 2006 a hipótese de subida do preço médio anual do petróleo exercerá ainda um impacto

⁵ A estratégia global é apresentada no PNACE (Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego) e detalhada em alguns dos respectivos anexos (por exemplo, o Plano Nacional de Emprego e o Plano Tecnológico).

negativo sobre os termos de troca. A partir de 2007 prevê-se uma recuperação da balança de bens e serviços, sensivelmente contrabalançada pela degradação da balança de rendimentos (induzida, em larga medida, pela subida das taxas de juro) e pelos pressupostos muito prudentes adoptados quanto às transferências externas – correntes e de capital. Prevê-se, desta forma, um cenário de alguma contenção dos desequilíbrios externos da economia portuguesa, o que é coerente com a trajectória antecipada para a taxa de poupança dos particulares – uma virtual estabilização, a partir de 2006, num valor próximo de 9% do rendimento disponível.

Quadro 3.2.2. Balança corrente e de capital – principais componentes

Saldos em percentagem do PIB						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		Estimativa	Projeções			
Balança corrente e de capital	-5,9	-6,8	-6,7	-6,8	-6,8	-6,6
Balança corrente	-7,9	-8,7	-8,8	-8,4	-8,1	-7,8
Balança de bens e serviços	-7,9	-8,4	-8,4	-7,7	-7,3	-7,0
Rendimentos	-1,4	-1,9	-2,0	-2,1	-2,1	-2,0
Transferências correntes	1,4	1,6	1,6	1,4	1,3	1,2
Balança de capital	2,0	2,0	2,1	1,6	1,4	1,2

Fonte: Ministério das Finanças (baseado em informação do INE e Banco de Portugal para 2004 e 2005).

3.3. Cenário base: projecções orçamentais

O cenário orçamental traçado na presente actualização reafirma a trajectória de redução do défice orçamental efectivo em percentagem do PIB apresentada no passado mês de Junho – sendo os valores devidamente ajustados tendo em conta a transição para a nova base das contas nacionais. Uma vez que o crescimento económico foi revisto em baixa nos anos iniciais do horizonte de programação, a referida manutenção de trajectória implica, na realidade, um esforço adicional de consolidação.

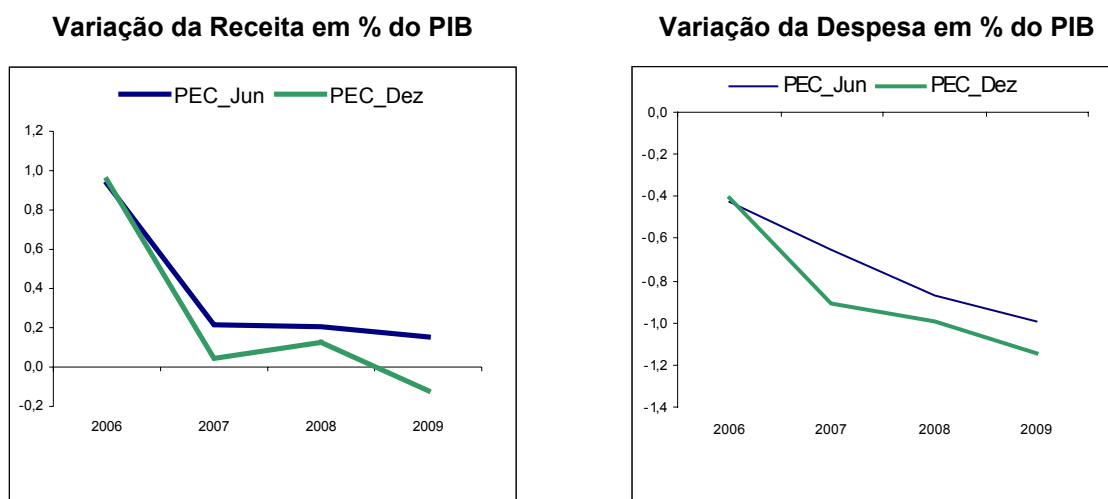
Este esforço recai sobretudo sobre a despesa corrente primária, que de 2006 a 2009 apresenta uma redução do peso no PIB mais intensa que na actualização anterior, passando de 40% em 2006, para 37,4 em 2009.

O crescimento da receita total de 2006 a 2009 é inferior à da actualização de Junho (em 0,5 p.p. do PIB), prevendo-se na actual revisão que a carga fiscal estabilizará em 2009 ao nível atingido em 2008. Essa estabilização, conjugada com o início de descida do peso da receita total no PIB em 2009, indicia a possibilidade de, uma vez consolidada a recuperação das contas públicas, se começar a diminuir a carga fiscal *per capita*, de forma responsável, visando a desejável diminuição do peso do Estado na economia.

As experiências bem sucedidas mostram que, em geral, mesmo em consolidações baseadas em reformas estruturais que incidem sobre a despesa, o aumento da receita é indispensável para se

obterem resultados imediatos e ganhos de credibilidade. Como mostram essas boas práticas, uma boa consolidação orçamental é um processo dinâmico em que as principais mudanças estruturais na despesa só têm efeitos directos com algum desfasamento temporal. O Gráfico 3.3.1 são bem eloquentes quanto à natureza e dinâmica do processo de consolidação orçamental⁶. Quer na versão de Junho, quer na actual, o PEC aposta inicialmente em aumentos da receita (não de natureza extraordinária, recorde-se) para depois, à medida que as medidas estruturais começam a ter efeitos, incidir decisivamente sobre a despesa. É também patente que o esforço adicional que agora é requerido, em virtude da revisão em baixa da projecção do PIB, se concentra quase exclusivamente na despesa. Ou seja, o Governo opta por deixar funcionar os estabilizadores automáticos do lado da receita e concentra o esforço adicional na despesa, aprofundando as medidas estruturais.

Gráfico 3.3.1



Tal reforço das medidas estruturais em face das perspectivas relativamente à actividade económica resultam numa redução mais acentuada do défice estrutural, como mostra o quadro 4.3.

Quadro 3.3.1. Variação em pontos percentuais do PIB dos saldos corrigidos do ciclo

	2006	2007	2008	2009
Saldo Global estrutural	1.60	0.78	0.73	0.45
Saldo Primário estrutural	1.68	0.98	0.73	0.39

No que respeita à dívida pública, a evolução do seu peso no PIB em 2005-2009 (Quadro 3, Anexo) tem um perfil semelhante ao previsto no PEC-Junho: sobe até 2007, para depois começar a descer à medida que a consolidação progride. Os aumentos até 2007 são superiores aos previstos no PEC-Junho, fruto da revisão em baixa das taxas de crescimento económico e de inflação avaliada

⁶ Note-se que nos gráficos 4.1 e 4.2 os valores do PIB subjacentes quer ao PEC-Junho quer ao actual estão em base 2000, para tornar mais clara a comparação.

com base do deflator do PIB. Note-se, no entanto, que o aumento em 2007 é já inferior ao défice público desse ano, o que reflecte um esforço nas privatizações e na eficiência da gestão da dívida pública.

3.4. Análise de sensibilidade a diferentes hipóteses de cenário macroeconómico

O preço do petróleo tem revelado uma elevada volatilidade, constituindo uma das principais fontes de incerteza da envolvente económica externa. O balanço de riscos quanto à evolução desta variável apresenta-se mais equilibrado do que há alguns meses atrás, sendo plausível admitir variações em alta ou em baixa. Assim, consideraram-se cenários alternativos em que o preço do petróleo aumenta ou diminui 20% face ao cenário base, com as consequentes repercussões na procura e na inflação externas⁷: por exemplo, um cenário de petróleo mais caro é, também, um cenário de menor procura externa dirigida à economia portuguesa.

As projecções assim obtidas são sumariadas no Quadro 3.4.1. No caso desfavorável (petróleo mais caro e menor procura externa) constata-se uma subida moderada da inflação, muito concentrada no primeiro ano (2006), e um efeito contraccionista sobre o produto e o emprego, mais prolongado no tempo mas também mais ténue. O défice externo aumenta, reflectindo sobretudo a degradação dos termos de troca. As consequências sobre as contas públicas são negativas mas de dimensão reduzida, estimando-se que em cada ano o défice orçamental aumente 0,1 p.p. do PIB face ao cenário base. No caso favorável (petróleo mais barato e maior procura externa) observam-se, como seria de esperar, consequências sensivelmente simétricas das anteriores.

⁷ No caso da procura externa, admitiram-se elasticidades face ao preço do petróleo de -0,02 no curto prazo e de -0,04 no longo prazo. Para os preços externos, tomaram-se elasticidades de 0,01 no curto prazo e de 0,015 no longo prazo.

Quadro 3.4.1. Análise de sensibilidade ao preço do petróleo e à procura externa

	2006	2007	2008	2009
Petróleo mais caro [barato] e menor [maior] procura externa				
PIB (taxa de variação real, em %)	0,9 [1,2]	1,8 [1,9]	2,3 [2,4]	2,9 [3,0]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	2,8 [1,8]	2,2 [2,2]	2,1 [2,2]	2,1 [2,2]
Taxa de desemprego (%)	7,7 [7,7]	7,7 [7,6]	7,5 [7,3]	7,1 [6,9]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-7,2 [-6,3]	-7,2 [-6,4]	-7,1 [-6,4]	-6,9 [-6,3]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-4,7 [-4,6]	-3,7 [-3,6]	-2,7 [-2,5]	-1,7 [-1,4]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	68,9 [68,6]	69,5 [69,0]	68,8 [68,1]	66,7 [65,7]
Diferenças face ao cenário base				
PIB (taxa de variação real, em %)	-0,1 [0,1]	-0,1 [0,1]	-0,1 [0,1]	-0,1 [0,1]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	0,5 [-0,5]	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]	0,0 [0,0]
Taxa de desemprego (%)	0,0 [0,0]	0,1 [-0,1]	0,1 [-0,1]	0,1 [-0,1]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-0,5 [0,5]	-0,4 [0,4]	-0,4 [0,4]	-0,3 [0,3]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-0,1 [0,1]	-0,1 [0,1]	-0,1 [0,1]	-0,1 [0,1]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	0,2 [-0,2]	0,2 [-0,2]	0,3 [-0,3]	0,5 [-0,5]

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas:

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

Importa também analisar o impacto de diferentes trajectórias para as taxas de juro. Uma hipótese pessimista consiste em admitir que a subida das taxas é ainda mais intensa do que o pressuposto no cenário base: neste sentido, projectaram-se taxas de curto e de longo prazo 1 p.p. superiores às daquele cenário em todos os anos (2006 a 2009). Num cenário mais optimista, admitiu-se que não têm lugar novas subidas de taxas na área do euro: assim, as taxas de juro de curto e de longo prazo mantêm ao longo do horizonte de projecção valores sensivelmente idênticos aos observados recentemente (2,4% e 3,5%, respectivamente).

O Quadro 3.4.2. resume os principais resultados destes cenários alternativos. No caso desfavorável, o crescimento económico abranda relativamente ao cenário base, sendo o efeito sentido sobretudo em 2006. A taxa de desemprego regista alguma deterioração, permanecendo, no entanto, sempre abaixo de 8%. As importações crescem mais devagar, melhorando as contas

externas face ao cenário base. Menor crescimento económico e pagamento de juros mais elevados ditam, neste cenário, uma consolidação orçamental um pouco mais lenta, com um défice efectivo ainda ligeiramente acima dos 3% do PIB em 2008 e um rácio da dívida que excede marginalmente os 70% nesse ano e no anterior. No caso de manutenção das taxas de juro, o crescimento do PIB acelera face ao cenário base a partir de 2007⁸, reduzindo o desemprego e agravando ligeiramente o défice externo. O efeito sobre a consolidação orçamental é, naturalmente, benéfico. Em ambos os casos – de subida mais acentuada das taxas ou de manutenção dos valores actuais – os efeitos sobre a taxa de inflação são negligenciáveis, situando-se sempre abaixo de 0,1 p.p.

Quadro 3.4.2. Análise de sensibilidade à variação da taxa de juro

	2006	2007	2008	2009
Taxas de juro mais altas [baixas]				
PIB (taxa de variação real, em %)	0.6 [1.1]	1.6 [2.0]	2.2 [2.5]	2.8 [3.1]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	2.3 [2.3]	2.2 [2.2]	2.1 [2.2]	2.1 [2.1]
Taxa de desemprego (%)	7.9 [7.7]	7.9 [7.6]	7.7 [7.2]	7.4 [6.8]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	-6.6 [-6.8]	-6.5 [-6.9]	-6.3 [-7.0]	-5.9 [-6.9]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-5.1 [-4.6]	-4.2 [-3.5]	-3.2 [-2.3]	-2.3 [-1.2]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	69.4 [68.7]	70.6 [68.9]	70.5 [67.7]	69.0 [65.2]
Diferenças face ao cenário base				
PIB (taxa de variação real, em %)	-0.5 [0.0]	-0.2 [0.2]	-0.2 [0.1]	-0.2 [0.1]
Deflator do consumo privado (variação anual, %)	0.0 [0.0]	0.0 [0.0]	0.0 [0.0]	0.0 [0.0]
Taxa de desemprego (%)	0.2 [0.0]	0.2 [-0.1]	0.3 [-0.1]	0.4 [-0.2]
Saldo da balança corrente e de capital (% PIB)	0.1 [0.0]	0.3 [-0.1]	0.5 [-0.2]	0.7 [-0.3]
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-0.4 [0.0]	-0.5 [0.2]	-0.6 [0.3]	-0.7 [0.3]
Dívida bruta das Administrações Públicas (% PIB)	0.7 [0.0]	1.4 [-0.4]	2.1 [-0.7]	2.8 [-1.0]

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas:

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

Taxas de juro mais baixas: manutenção das taxas de juro de curto e longo prazos a níveis semelhantes aos observados recentemente (2,4% e 3,5%, respectivamente).

⁸ Em 2006 a aceleração é negligenciável, uma vez que nesse ano as taxas de juro são virtualmente idênticas às do cenário base.

3.5. Comparação com a actualização de Junho de 2005

A descrição acima efectuada das projecções macroeconómicas e orçamentais do presente Programa adoptou já uma perspectiva de comparação com a actualização anterior. O quadro 5 em anexo sistematiza os principais resultados neste domínio.

4. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas

A análise agora apresentada baseia-se nas metodologias recomendadas pelos organismos do Conselho Europeu e no Relatório sobre a Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento de Estado para 2006.

É de salientar que, nesta fase, a análise se limita à aplicação de cenários de evolução demográfica, emprego e produtividade, sem medidas correctivas de política pública. Ou seja, esta análise, por não contemplar possíveis reformas estruturais correctivas, tem a função essencial de chamar a atenção para a necessidade de conceber e implementar tais reformas.

As hipóteses assumidas são:

(i) As projecções das despesas públicas com saúde, desemprego e educação são as do Grupo de Trabalho para o Envelhecimento (GTE), um subgrupo do Comité de Política Económica da União Europeia.

(ii) Na projecção da despesa pública com saúde, assume-se que os custos unitários crescem 1% acima da taxa de crescimento do PIB per capita e adoptou-se um perfil etário compósito sugerido pela Comissão Europeia.

(iii) As despesas com cuidados à população dos 0 aos 14 crescem com a evolução do rácio da população 0 aos 14 sobre a população 15 aos 64.

(iv) As despesas com cuidados à população dos 65 e mais anos crescem com a evolução do rácio de dependência.

(v) As despesas com políticas de fomento ao emprego admitem-se constantes de 2010 em diante.

(vi) O aumento real das pensões é de 0,1%.

(vii) A taxa de juro implícita no serviço da dívida pública é 5% a partir de 2015.

(viii) Segundo orientações da Comissão Europeia, os activos em fundos de reserva não incluem títulos da dívida pública.

Consideraram-se dois cenários. O cenário de base do Comité de Política Económica (CPE) do Conselho Europeu segue as recomendações da Comissão Europeia quanto às hipóteses a adoptar; em particular, a partir de 2030 assume-se que o PIB cresce a 1% ao ano. O outro cenário considerado é o cenário base nacional que utiliza projecções nacionais para a despesa pública com pensões e para subsídios de desemprego⁹. O cenário macroeconómico neste último caso é mais optimista, pelo que se assume que o PIB aumenta, em termos reais, 2% ao ano a partir de 2030. Neste cenário também se assume que a despesa não sensível ao envelhecimento é 13% do PIB a partir de 2010, contra 13,6% no cenário de base do CPE.

Na ausência de medidas correctivas, o forte aumento da despesa com pensões e, em menor grau, com cuidados de saúde induz o aparecimento de défices primários significativos. Estes últimos, conjugados com uma taxa de juro real claramente acima da taxa de crescimento do PIB (3,5%, valor do GTE, contra 1,5% de crescimento médio no período 2010-2050; 2,1% no cenário de base nacional), imprimem uma trajectória claramente insustentável à dívida pública, que atingiria os 246,5% do PIB em 2050 (130,4% no cenário de base nacional).

Quadro 3.5.1. Indicadores de sustentabilidade de longo prazo (% do PIB)

	S1	S2	RPB
Cenário de base CPE	3,5	7,2	8,4
Cenário de base nacional	1,6	3,2	4,8

Para além do valor da dívida pública em percentagem do PIB em 2050, a Comissão Europeia utiliza três indicadores para avaliar a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas de um Estado Membro.

O primeiro indicador (S1) é a melhoria de carácter permanente no saldo primário, em pontos percentuais do PIB, que seria necessária para que a dívida pública não ultrapasse 60% do PIB em 2050. Se esta melhoria fosse obtida do lado da despesa, seria necessária uma redução permanente da despesa primária não sensível ao envelhecimento em 3,5 pp do PIB, sob o cenário CPE e 1,6 pp do PIB sob o cenário nacional.

O segundo indicador (S2) é a melhoria do saldo primário, também em pontos percentuais do PIB, para que a restrição orçamental intertemporal do Estado seja satisfeita. Dito de outra forma, o

⁹ A presente projecção da Conta da Segurança Social revê a apresentada em anexo ao Relatório do Orçamento de Estado de 2006, na medida em que incorpora algumas alterações paramétricas e novos valores relativos aos funcionários públicos actualizados com as novas projecções para a Caixa Geral de Aposentações.

valor actual dos excedentes do saldo primário deve ser igual ao valor da dívida pública, ambos no momento presente. Se o ajustamento orçamental for feito do lado da despesa, é necessário um corte permanente de 7,2 pp do PIB sob o cenário do CPE, e um corte de 3,2 pp do PIB sob o cenário nacional.

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

Desta breve análise sobressaem duas conclusões:

Apesar do claro efeito positivo que um maior crescimento sustentado da produtividade tem sobre a situação financeira da segurança social, verifica-se que o problema da sustentabilidade das finanças públicas não será resolvido unicamente com um crescimento económico mais vigoroso. Se o PIB acelera, também as remunerações e as contribuições sociais serão mais elevadas nos anos iniciais considerados – mas, em contrapartida, as pensões a pagar no futuro serão ainda maiores.

Para tornar as finanças públicas sustentáveis, para além de medidas de política de incidência demográfica que promovam o rejuvenescimento da população activa, serão necessárias reformas profundas nos sistemas de protecção social, que moderem o crescimento da despesa com pensões e com cuidados aos idosos, incluindo os de saúde. Apesar de ser também importante conter a despesa primária não sensível ao envelhecimento, não é exequível que seja esta rubrica a suportar o essencial do ajustamento – como é patente no elevado valor de S2.

Apêndice: Quadros estatísticos

Quadro 1a. Perspectivas Macroeconómicas

	Código SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		nível (106 euros)	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB (real)	B1*g	137436.4	1.2	0.5	1.1	1.8	2.4	3.0
2. PIB (nominal)	B1*g	141114.5	3.9	3.1	3.3	4.7	5.1	5.8
Componentes do PIB em termos reais								
3. Consumo privado	P.3	90436.1	2.5	2.3	1.3	1.5	2.2	2.5
4. Consumo público	P.3	29218.5	2.4	0.8	-1.3	-0.8	-0.9	-1.0
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	31224.4	0.6	-2.1	1.7	3.6	5.7	7.8
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P53	1353.9	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9
7. Exportações de bens e serviços	P.6	40701.1	4.6	1.2	5.7	6.1	6.5	7.2
8. Importações de bens e serviços	P.7	51819.5	6.7	2.1	4.2	4.3	5.6	6.4
Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais								
9. Procura interna		-	2.2	1.1	1.0	1.6	2.5	3.2
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P53	-	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
11. Procura externa líquida	B.11	-	-1.1	-0.5	0.1	0.2	-0.1	-0.2

Quadro 1b. Evolução dos Preços

	Código SEC	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Deflator do PIB		2.7	2.6	2.3	2.8	2.7	2.8
2. Deflator do Consumo Privado		2.4	2.3	2.3	2.2	2.2	2.1
3. Deflator das Exportações (bens e serviços)		1.2	2.2	2.4	1.8	2.0	2.0
4. Deflator das importações (bens e serviços)		2.0	2.7	2.7	1.2	1.3	1.3

Quadro 1c. Evolução do Mercado de Trabalho

	Código SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego total (nº de pessoas)		5103.0	0.1	0.1	0.6	0.9	1.2	1.5
2. Emprego total (horas trabalhadas)		4972.7	0.1	0.1	0.6	0.9	1.2	1.5
3. Taxa de desemprego (%)			6.7	7.4	7.7	7.7	7.4	7.0
4. Produtividade por trabalhador		24.2	1.1	0.4	0.5	0.9	1.2	1.5
5. Produtividade por trabalhador (horas trabalhadas)		24.8	1.1	0.4	0.5	0.9	1.2	1.5
6. Remuneração dos empregados	D.1	72572.0	3.0	3.7	3.2	3.2	3.6	4.0

Quadro 1d. Financiamento da Economia

% do PIB	Código SEC	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	-5.9	-6.8	-6.7	-6.8	-6.8	-6.6
da qual:							
- Saldo da balança de bens e serviços		-7.9	-8.4	-8.4	-7.7	-7.3	-7.0
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		0.0	-0.3	-0.4	-0.7	-0.8	-0.8
- Saldo da balança de capital		2.0	2.0	2.1	1.6	1.4	1.2
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9/ EDP B.9	-2.9	-0.8	-2.1	-3.1	-4.2	-5.0
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	B.9	-3.0	-6.0	-4.6	-3.7	-2.6	-1.5

Quadro 2. Perspectivas orçamentais das administrações públicas

	Código SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector								
1. Administrações públicas	S.13	-4229	-3.0	-6.0	-4.6	-3.7	-2.6	-1.5
2. Administração central	S.1311	-7716	-5.5	-5.8	-4.7	-3.9	-2.8	-1.7
4. Administração local	S.1313	141	0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Fundos de segurança social	S.1314	3346	2.4	-0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Administrações públicas (S13)								
6. Receita total	TR	61365	43.5	41.4	42.3	42.4	42.5	42.4
7. Despesa total	TE	65594	46.5	47.4	47.0	46.1	45.1	43.9
8. Capacidade/necessidade de financiamento	EDP B.9	-4229	-3.0	-6.0	-4.6	-3.7	-2.6	-1.5
9. Despesas com juros	EDP D.41	3832	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.1
10. Saldo primário		-397	-0.3	-3.2	-1.7	-0.6	0.6	1.5
Decomposição da receita								
11. Impostos totais (11=11a+11b+11c)		32764	23.2	23.9	24.7	25.1	25.5	25.6
11a. Impostos indirectos	D.2	20345	14.4	15.2	15.8	16.1	16.4	16.5
11b. Impostos directos	D.5	12395	8.8	8.7	8.9	9.0	9.1	9.1
11c. Impostos de capital	D.91	25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
12. Contribuições sociais	D.61	17576	12.5	12.3	12.2	12.1	12.0	11.9
13. Rendimentos de propriedade	D.4	1099	0.8	0.4	0.6	0.5	0.5	0.4
14. Outros (14=15-(11+12+13))		9926	7.0	4.8	4.9	4.6	4.5	4.5
15=6. Receita total	TR	61365	43.5	41.4	42.3	42.4	42.5	42.4
p.m.: Carga Fiscal (a) (D.2+D.5+D.61+D. 91-D.995)		48888.8	34.6	35.2	36.1	36.4	36.7	36.7
Decomposição da despesa								
16. Consumo colectivo	P.32	10961	9.9	3.7	-1.2	2.6	1.7	1.5
17. Prestações sociais totais	D.62 + D.63	24169	17.1	17.8	18.2	18.0	17.8	17.5
17a. Prestações sociais em espécie	P.31 =D.63	4042	2.9	3.0	3.1	3.1	3.1	3.0
17b. Prestações sociais que não em espécie	D.62	20127	14.3	14.8	15.0	14.9	14.7	14.4
18.=9. Despesas com juros	EDP D.41	3832	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.1
19. Subsídios	D.3	2161	1.5	1.6	1.5	1.3	1.2	1.2
20. Formação bruta de capital fixo	P.51	4397	3.1	3.2	2.9	2.9	2.8	2.9
21. Outros (21=22-(16+17+18+19+20))		20073	12.1	18.2	22.6	18.2	18.4	17.9
22=7. Despesa total	TE	65594	46.5	47.4	47.0	46.1	45.1	43.9

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

Quadro 3. Evolução da dívida das administrações públicas

% do PIB		2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Dívida Bruta		59.4	65.5	68.7	69.3	68.4	66.2
2. Variação do rácio da dívida bruta		1.7	6.2	3.2	0.5	-0.8	-2.2
Decomposição da variação do rácio da dívida bruta							
3. Saldo primário		0.3	3.2	1.7	0.6	-0.6	-1.5
4. Despesas com juros		2.8	3.1	3.1	3.2	3.1	3.0
5. Ajustamentos défice-dívida		0.8	1.9	0.6	-0.1	0.0	0.0
-Aquisição líquida de activos financeiros		-0.1	0.6	-0.3	-0.3	-0.2	-0.2
da qual: receitas de privatizações	-	0.5	0.5	0.9	0.5	0.4	0.3
p.m. Taxa de juro implícita na dívida		4.9	4.9	4.6	4.8	4.7	4.7

Quadro 4. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

% do PIB	Código SEC	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. PIB (t.v.r.) (%)		1.2	0.5	1.1	1.8	2.4	3.0
2. Saldo das administrações públicas	EDP B.9	-3.0	-6.0	-4.6	-3.7	-2.6	-1.5
3. Despesas com juros	EDP D.41	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.1
4. Hiato do produto		-1.8	-2.6	-2.9	-2.5	-1.7	-0.4
5. Componente orçamental cíclica		-0.8	-1.2	-1.3	-1.1	-0.8	-0.2
6. Saldo ajustado do ciclo (2-5)		-2.2	-4.8	-3.3	-2.5	-1.8	-1.4
7. Saldo primário ajustado do ciclo (6-3)		0.5	-2.0	-0.4	0.6	1.3	1.7

Quadro 5. Diferenças face à Actualização de Junho de 2005

	Código SEC	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB (t.c.r.) (%)							
Actualização Junho 2005		1.0	0.8	1.4	2.2	2.6	3.0
Actualização Dezembro 2005		1.2	0.5	1.1	1.8	2.4	3.0
Diferença		0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.2	0.0
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	EDP B.9						
Actualização Junho 2005		-5.2	-6.2	-4.8	-3.9	-2.8	-1.6
Actualização Dezembro 2005		-3.0	-6.0	-4.6	-3.7	-2.6	-1.5
Diferença		2.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0

Dívida Bruta das administrações públicas (% do PIB)							
Actualização Junho 2005		61.9	66.5	67.5	67.8	66.8	64.5
Actualização Dezembro 2005		59.4	65.5	68.7	69.3	68.4	66.2
Diferença		-2.5	-1.0	1.2	1.5	1.7	1.7

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

% do PIB	2005	2010	2020	2030	2050
Despesas Totais	47.4	43.8	46.0	48.8	62.2
<i>da qual: Despesas relacionadas com a idade</i>	27.3	27.2	29.6	31.4	37.2
Despesas com Pensões	11.3	11.4	13.6	15.4	20.0
Pensões de segurança social	7.5	8.0	9.4	11.2	16.2
Pensões de velhice e reformas antecipadas	5.4	5.9	7.2	8.8	13.1
Outras pensões (invalidez, sobrevivência)	2.1	2.1	2.2	2.4	3.1
Pensões 2º pilar (se incluídas na administração pública)	3.8	3.4	4.2	4.2	3.8
Cuidados de Saúde	5.8	5.8	6.1	6.2	6.9
Cuidados de longa duração (antes estavam incluídos nos cuidados de saúde)	0.5	0.5	0.6	0.7	1.1
Despesas de educação	4.7	4.7	4.7	4.6	4.8
Outras despesas relacionadas com a idade	5.0	4.7	4.7	4.5	4.4
Despesas com juros	2.8	3.0	2.8	3.8	11.3
Receitas totais	41.4	42.4	42.4	42.4	42.4
<i>da qual: Rendimento de propriedade</i>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<i>da qual: Contribuições sobre pensões (ou contribuições sociais, se apropriado)</i>	10.4	10.3	9.6	9.3	9.2
Activos dos fundos de reserva de pensões, em termos consolidados (activos que não títulos de dívida pública)	2.1	2.0	1.9	2.0	2.6
Hipóteses					
Taxa de crescimento da produtividade do trabalho	0.4	2.1	2.5	1.7	1.7
Crescimento do PIB (real)	0.5	2.4	2.2	1.0	1.0
Taxa de participação total (idade dos 15 aos 64)	74.1	76.2	77.4	77.1	77.7
Taxa de desemprego	7.4	5.4	5.3	5.3	5.2
Rácio entre a população com mais de 65 anos sobre a população total	17.0	17.7	20.3	24.3	31.9

a/ CPE– Comité de Política Económica

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

% do PIB		2005	2010	2020	2030	2050
Despesas Totais		47.4	43.3	45.3	47.3	51.4
da qual: Despesas relacionadas com a idade		27.3	27.3	29.7	31.0	32.3
Despesas com Pensões		11.3	11.4	13.7	14.9	15.0
Pensões de segurança social		7.5	7.9	9.3	10.6	11.9
Pensões de velhice e reformas antecipadas		5.4	5.9	7.2	8.4	9.6
Outras pensões (invalidez, sobrevivência)		2.1	2.0	2.1	2.2	2.4
Pensões 2º pilar (se incluídas na administração pública)		3.8	3.5	4.4	4.3	3.1
Cuidados de Saúde		5.8	5.8	6.1	6.2	6.9
Cuidados de longa duração (antes estavam incluídos nos cuidados de saúde)		0.5	0.5	0.6	0.7	1.1
Despesas de educação		4.7	4.7	4.7	4.6	4.8
Outras despesas relacionadas com a idade		5.0	4.9	4.7	4.6	4.5
Despesas com juros		2.8	3.0	2.6	3.3	6.1
Receitas totais		41.4	42.4	42.4	42.4	42.4
da qual: Rendimento de propriedade		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
da qual: Contribuições sobre pensões (ou contribuições sociais, se apropriado)		10.4	10.2	9.4	8.9	8.7
Activos dos fundos de reserva de pensões, em termos consolidados (activos que não títulos de dívida pública)		2.1	2.0	2.0	2.0	2.1
Hipóteses						
Taxa de crescimento da produtividade do trabalho		0.4	1.5	2.0	2.2	2.5
Crescimento do PIB (real)		0.5	2.8	2.0	2.0	2.0
Taxa de participação total (idade dos 15 aos 64)		73.3	75.7	76.4	76.4	76.4
Taxa de desemprego		7.4	5.4	5.3	5.3	5.2
Rácio entre a população com mais de 65 anos sobre a população total		17.0	17.7	20.3	24.3	31.9

Quadro 7. Hipóteses subjacentes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	2.1	2.1	2.5	3.0	3.0	3.0
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	4.1	3.3	3.6	3.9	3.8	3.8
Taxa de câmbio USD/€ (média anual)	1.24	1.25	1.21	1.22	1.22	1.22
Taxa de câmbio efectiva nominal (média anual)	0.6	-0.2	-0.4	0.0	0.0	0.0
Crescimento do PIB mundial, excluindo UE	5.9	5.1	4.9	4.6	4.4	4.5
Crescimento do PIB UE-25	2.4	1.5	2.1	2.4	2.3	2.3
Crescimento da procura externa	8.5	5.6	6.1	5.9	6.0	6.0
Crescimento das importações, excluindo UE	13.9	8.6	8.7	8.4	8.0	8.0
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	38.2	55.0	61.4	60.3	60.3	60.3