



REPÚBLICA PORTUGUESA

Programa de Estabilidade e Crescimento

2008 - 2011

Actualização de Janeiro de 2009

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

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

Índice

Sumário Executivo	i
I. Enquadramento Macroeconómico	1
I.1 Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses	1
I.2 Desenvolvimentos Recentes e Previsões de Curto Prazo.....	2
I.3 Cenário de Médio Prazo	6
II. Medidas de Política Económica.....	9
II.1 O Plano Nacional de Reformas – Novo Ciclo 2008-10	9
II.2 Medidas de Consolidação Orçamental	11
II.3 Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira	21
II.4 Iniciativa para o Investimento e o Emprego	26
III. Desenvolvimentos e Projecções Orçamentais.....	37
III.1 Execução Orçamental de 2008 e Orçamento para 2009	37
III.2 Projecções Orçamentais de Médio Prazo.....	40
IV. Análise de Sensibilidade e Comparação com a Actualização de Dezembro de 2007.....	45
IV.1 Análise de Sensibilidade.....	45
IV.2 Comparação com a actualização de Dezembro de 2007	48
V. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas	51
VI. Qualidade das Finanças Públicas	55
VI.1 Eficiência e Eficácia da Despesa.....	56
VI.2 Sistema Fiscal	59
VI.3 Instituições, Processos e Regras Orçamentais	60
VI.4 Impacto das Finanças Públicas no Funcionamento dos Mercados	65
Apêndice	69

Índice de caixas

Caixa 1. Contributos da COP e da OCDE para a Orçamentação por Programas	61
---	----

Índice de quadros

Quadro I.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses	2	Quadro IV.1. Programa de Estabilidade – Comparação com actualização Dezembro 2007	49
Quadro I.2. PIB e Componentes da Despesa Nacional	3	Quadro IV.2. Perspectivas Orçamentais	50
Quadro I.3. Necessidades de Financiamento da Economia	5	Quadro V.1. Projecção da Despesa em Pensões	52
Quadro I.4. Principais indicadores	6	Quadro V.2. Sustentabilidade das Finanças Públicas	52
Quadro II.1. Implicações Orçamentais Directas das Principais Medidas do PNR – Novo Ciclo (2008-10)	11	Quadro V.3. Indicadores de sustentabilidade	53
Quadro II.2. Redução de Efectivos na Administração Pública	13	Quadro V.4. Projecção Financeira da Segurança Social	54
Quadro II.3. Acordos-Quadro ANCP – Poupança Estimada	15	Quadro VI.1. Medidas de Promoção da Qualidade das Finanças Públicas	55
Quadro II.4. Impacto Orçamental das Medidas de Reforma na Administração Pública	17	Quadro A.1. Perspectivas Macroeconómicas	71
Quadro II.5. Eficácia das Garantias do Estado para Reforço da Estabilidade Financeira	24	Quadro A.2. Evolução dos Preços	71
Quadro II.6. Medidas de Combate aos Efeitos da Crise tomadas ao longo de 2008	28	Quadro A.3. Evolução do Mercado de Trabalho .	71
Quadro II.7. Impacto Orçamental Directo da Iniciativa para o Investimento e o Emprego	29	Quadro A.4. Financiamento da Economia	72
Quadro III.1. Conta das Administrações Públicas	38	Quadro A.5. Perspectivas Orçamentais das Administrações Públicas	72
Quadro III.2. Conta das Administrações Públicas com Ajustamento face à Alteração Metodológica no Subsídio do Estado para a CGA	39	Quadro A.6. Evolução da Dívida das Administrações Públicas	73
Quadro III.3. Composição das projecções orçamentais (Administrações Públicas)	41	Quadro A.7. Evolução dos Saldos Ajustados do Ciclo	73
Quadro III.4. Projecções dos saldos das Administrações Públicas	42	Quadro A.8. Diferenças face à Actualização de Dezembro de 2007	73
Quadro III.5. Dinâmica da Dívida Pública	43	Quadro A.9. Sustentabilidade das Finanças Públicas no Longo Prazo	74
		Quadro A.10. Hipóteses Subjacentes	74

Índice de gráficos

Gráfico I.1. Exportações	4	Gráfico II.1. Evolução do Número de Funcionários Públicos em Portugal	14
Gráfico I.2. Importações	5	Gráfico III.1. Programação da Consolidação Orçamental	42
Gráfico I.3. Contributos para a variação em volume do PIB	7	Gráfico IV.1. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20%	46

Gráfico IV.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1p.p.....	47
Gráfico IV.3. Saldo Global das Administrações Públicas.....	49
Gráfico VI.1. Prazo Médio de Reembolsos do IVA60	

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento actualiza o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) da República Portuguesa para o período 2008-2011, de acordo com o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Incorpora já as medidas a implementar no âmbito do Plano Europeu de Recuperação Económica, que, nomeadamente, se reflectem, no caso de Portugal, na Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE). Após apresentação e discussão na Assembleia da República no dia 29 de Janeiro de 2009, em conjunto com a Proposta de Lei que cria o programa orçamental da IIE, será enviado à Comissão Europeia. O prazo normal estabelecido no Código de Conduta do Pacto é, nesta actualização, excepcionalmente ultrapassado devido à necessidade de incorporar as referidas medidas no âmbito do Plano Europeu de Recuperação Económica, incluindo as alterações ao Orçamento do Estado para 2009 daí decorrentes.

A crise financeira internacional, cuja profundidade e extensão se agravou seriamente no último trimestre de 2008, está a produzir fortes efeitos recessivos na economia mundial, nomeadamente na confiança dos agentes económicos, nas restrições ao crédito e, em geral, na actividade económica. Para combater a crise e os seus efeitos, os Estados-Membros da União Europeia coordenaram os seus esforços, quer no sentido de reforçar a estabilidade financeira quer, por proposta da Comissão Europeia, no sentido de adoptar um plano de relançamento da economia europeia, tendo em vista o reforço da confiança dos agentes económicos através de um estímulo à actividade económica e ao emprego. Este plano promove a intensificação coordenada do esforço orçamental anti-cíclico a prosseguir pelos vários Estados-Membros e pelas próprias instituições comunitárias, provocando um estímulo orçamental da ordem de 1,5% do PIB.

Neste contexto, após o período 2005-2008 de consolidação orçamental e de reformas estruturais fundamentais, a política económica do Governo português concentra-se agora num forte esforço orçamental anti-cíclico de apoio ao investimento e ao emprego, de apoio às famílias mais vulneráveis e de reforço da estabilidade financeira.

Desenvolvida no último trimestre de 2008, a Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF), cujos principais objectivos são a regularidade do financiamento da actividade económica, nomeadamente no que respeita às famílias e às pequenas e médias empresas (PME), e a protecção das poupanças dos portugueses, comporta quatro componentes essenciais: (a) o reforço dos deveres de informação e transparência das instituições financeiras e a revisão do regime sancionatório no sector financeiro; (b) o reforço da garantia dos depósitos; (c) a concessão de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros; e (d) o reforço da solidez financeira das instituições de crédito.

No que respeita ao estímulo orçamental anti-cíclico, destacam-se as medidas de apoio às famílias e às empresas tomadas ao longo de 2008 e o Programa “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” (IIE). Este Programa, com um impacto orçamental de 0,8% do PIB em 2009, tem um carácter temporário e, em prol da sua eficácia, é selectivo e de célere implementação. Embora de natureza conjuntural, as medidas que constituem a IIE integram-se plenamente no Plano Nacional de Reformas 2008-10, contribuindo para o reforço da modernização e da competitividade do País, das qualificações dos portugueses, da independência e eficiência energéticas, da sustentabilidade ambiental e da coesão social.

Este esforço orçamental em 2009 só é possível devido ao êxito da consolidação orçamental iniciado em 2005 que permitiu o encerramento do procedimento por défice excessivo, um ano antes do previsto, e, em 2008, atingir o mais baixo valor do défice orçamental da história da democracia portuguesa. Com a mesma determinação com que conduziu a consolidação orçamental nos últimos três anos e com que agora adopta para 2009 as medidas necessárias para combater os efeitos da crise económica e financeira, o Governo, assim que a recuperação das condições económicas o permita, retomará o caminho para o Objectivo de Médio Prazo de -0,5% do PIB para o saldo orçamental, a um ritmo de redução do défice de, pelo menos, 0,5 p.p. do PIB ao ano.

Outros contributos fundamentais para reforçar a sustentabilidade de médio e longo prazo e a qualidade das finanças públicas são os novos modelos de planeamento e controlo de gestão e de avaliação na Administração Pública, a evolução para sistemas de informação compatíveis com estes modelos, e, no âmbito da Orçamentação por Programas, a instituição do enquadramento orçamental plurianual com limites anuais de despesa.

Saliente-se que as reformas da Segurança Social empreendidas nos últimos anos, tão importantes para a sustentabilidade de médio e longo prazo, estão agora em plena vigência. Apesar do actual contexto de crise económica e financeira, os mecanismos previstos nessas reformas - tais como a regra de actualização anual do valor das pensões, a antecipação da nova regra de cálculo do valor das novas pensões com base na totalidade da carreira contributiva, a penalização financeira adicional no caso de reforma antecipada e o factor de sustentabilidade nas novas pensões - têm sido plenamente adoptados.

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

I.1 Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

A economia mundial desacelerou fortemente em 2008, invertendo a tendência registada nos quatro anos precedentes, em que a média anual de crescimento real registou um valor de 5%. Este abrandamento foi mais acentuado nas economias avançadas, especialmente nos EUA e na União Europeia (UE), com as economias emergentes e em desenvolvimento, sobretudo as asiáticas (China e Índia), também a evidenciarem um esmorecimento da dinâmica de crescimento dos últimos anos. Esta deterioração do crescimento mundial resultou da conjugação de um conjunto de factores adversos, que provocaram a diminuição da confiança e o adiamento das decisões de investimento por parte dos agentes económicos, nomeadamente a incerteza associada à crise dos mercados financeiros internacionais, que se repercutiu em condições mais restritivas na concessão de crédito, pelo efeito conjunto da escassez de liquidez e do aumento dos prémios de risco incorporados nas taxas de juro dos empréstimos. Por outro lado, a forte subida do preço das matérias-primas energéticas e dos produtos alimentares durante o primeiro semestre de 2008, teve efeitos negativos na evolução do rendimento disponível real das famílias.

No terceiro trimestre de 2008, um grande número de economias avançadas entrou em recessão técnica, motivando a adopção de medidas de política financeira e orçamental destinadas ao reforço da confiança, ao restabelecimento do funcionamento regular dos mercados financeiros e à estabilização da actividade económica. A política monetária da generalidade dos países (nomeadamente dos EUA, Reino Unido e área do euro) tornou-se mais acomodatória, dada a redução da inflação observada no segundo semestre de 2008 e a significativa desaceleração económica.

Durante os últimos meses de 2008, as principais organizações internacionais reviram sucessivamente em baixa as suas previsões de crescimento para a generalidade das economias mundiais, evidenciando a incerteza que tem caracterizado a conjuntura económica, agora claramente em recessão económica. Os níveis de confiança de consumidores e empresários atingiram mínimos históricos e os índices bolsistas sofreram as maiores quedas em décadas.

Neste contexto, em 2008, os principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Alemanha, França, Itália e Reino Unido) registaram uma desaceleração pronunciada da actividade económica. Também a economia norte-americana apresentou um abrandamento significativo, para o qual contribuiu o enfraquecimento da procura interna, nomeadamente do consumo e do investimento privado, especialmente na componente residencial, que registou uma quebra pelo terceiro ano consecutivo. Pelo contrário, as exportações aceleraram no conjunto dos três primeiros trimestres, em parte devido à depreciação real do dólar, tendo o contributo da procura externa líquida atenuado do desequilíbrio das suas contas externas.

No último trimestre de 2008, assistiu-se a um agravamento da crise financeira, na sequência da falência do Lehman Brothers, em Setembro. A crise de confiança gerada por esta falência, as implicações do desempenho das nossas economias e as consequentes repercussões no funcionamento dos mercados de capitais provocaram uma sequência de dificuldades em várias instituições financeiras, quer nos EUA, quer na Europa. Estes eventos abalaram a confiança no sistema financeiro e nas suas instituições. O

aumento da incerteza nos mercados traduziu-se numa subida significativa dos prémios de risco, com repercussões na deterioração da actividade económica e na forte subida da taxa de desemprego.

Assim, para 2009, o enfraquecimento das importações dos nossos principais parceiros comerciais deverá traduzir-se numa quebra significativa da procura externa dirigida à economia portuguesa, particularmente a proveniente da área do euro. Apresentando um elevado grau de abertura ao exterior, com cerca de três quartos das exportações a destinarem-se a países da União Europeia, a evolução da economia portuguesa depende muito do comportamento da procura global destes países. Este será, certamente, um dos factores que mais influenciará a evolução macroeconómica de Portugal.

Prevê-se que esta evolução da procura externa seja, ainda que apenas parcialmente, contrariada pelos efeitos esperados inerentes à implementação coordenada de políticas orçamentais anti-cíclicas pelos países membros da EU, e pela generalidade dos países desenvolvidos. O facto de estas políticas serem implementadas de forma consistente e coordenada deverá potenciar sinergias e, dessa forma, ter um maior impacto sobre as economias, tanto ao nível da procura interna, como, através das intensas relações económicas no interior da UE, na procura externa. No caso nacional, prevê-se que a Iniciativa para o Investimento e o Emprego acarrete, por si só, um acréscimo de 0,7 p.p. no crescimento económico em 2009.

O Quadro I.1 abaixo resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico. Para 2011 foi considerada a hipótese técnica de estabilização da generalidade das variáveis em torno do valor esperado para 2010. Estas hipóteses reflectem informação disponível até ao dia 16 de Janeiro de 2009.

Quadro I.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

	2007	2008(e)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	5.5	2.5	-2.8	1.3	2.1
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	72.5	96.9	51.0	61.0	61.0
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (a)	4.3	4.6	2.2	2.8	2.8
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (b)	4.4	4.6	4.2	4.4	4.1
Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal (c)	0.8	1.3	-1.6	0.0	0.0
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	1.370	1.471	1.337	1.331	1.331

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

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

I.2 Desenvolvimentos Recentes e Previsões de Curto Prazo

Depois de, em 2006 e 2007, se terem observado crescimentos reais do PIB (1,4% e 1,9%, respectivamente - ver Quadro I.2), a economia portuguesa, em função do enquadramento externo adverso, desacelerou em 2008, estimando-se que tenha registado um crescimento real de 0,3%. Para 2009, o efeito externo adverso será mais profundo, prevendo-se uma contracção real do PIB em 0,8%.

Quadro I.2. PIB e Componentes da Despesa Nacional
(taxa de variação em volume, %)

	2006	2007	2008		
			I	II	III
PIB	1,6	1,9	0,9	0,7	0,6
Consumo privado	1,9	1,6	2,1	1,0	2,3
Consumo Público	-1,4	0,0	0,2	0,0	-0,1
FBCF	-0,7	3,2	3,7	3,2	-1,4
Procura Interna	0,8	1,6	2,1	1,3	1,1
Exportações	8,7	7,5	3,9	1,8	0,7
Importações	5,1	5,6	6,3	3,0	1,8
Contributo para a variação do PIB (p.p.)					
Procura Interna	0,9	1,8	2,3	1,4	1,2
Exportações Líquidas	0,6	0,1	-1,4	-0,7	-0,6

Fonte: INE.

Tal como em 2008, a evolução da economia portuguesa em 2009 deverá continuar a ser essencialmente influenciada por uma deterioração do contributo para o crescimento da procura externa líquida, estimando-se que as exportações decresçam 4,4%, e não obstante a diminuição em 1,3% das importações (ver Quadro I.4).

A procura interna deverá igualmente evidenciar um abrandamento significativo, reflectindo a adequação do comportamento dos agentes económicos à evolução prevista para a actividade económica nacional e internacional. Após atingir 1,6% em 2007, o crescimento real da procura interna deverá abrandar para 0,6% em 2008 e 0,1% em 2009, concorrendo para esta evolução o comportamento desfavorável do consumo privado e da formação bruta de capital fixo (FBCF).

Em 2008, o crescimento real do consumo privado deverá ter abrandado para 1,2%, prevendo-se para 2009 um novo abrandamento para 0,4%. Esta evolução é influenciada pelo contexto de incerteza que caracteriza a actual conjuntura macroeconómica e por perspectivas pouco favoráveis para a actividade económica e mercado de trabalho. Este abrandamento deverá ser acentuado por outros factores, tais como o aumento da poupança das famílias em resposta ao actual clima de incerteza – após anos de sucessivas descidas na taxa de poupança, que terá atingido um mínimo em 2008 –, e as restrições suscitadas pelo actual nível de endividamento das famílias, apesar da previsível descida das taxas de juro.

A FBCF deverá inverter a evolução favorável observada em 2007, estimando-se para 2008 e prevendo-se para 2009 uma contracção de, respectivamente, -0,8% e -0,9%, traduzindo, sobretudo, a reacção do investimento empresarial à deterioração do clima de confiança na indústria, influenciada pelas expectativas de abrandamento da actividade económica.

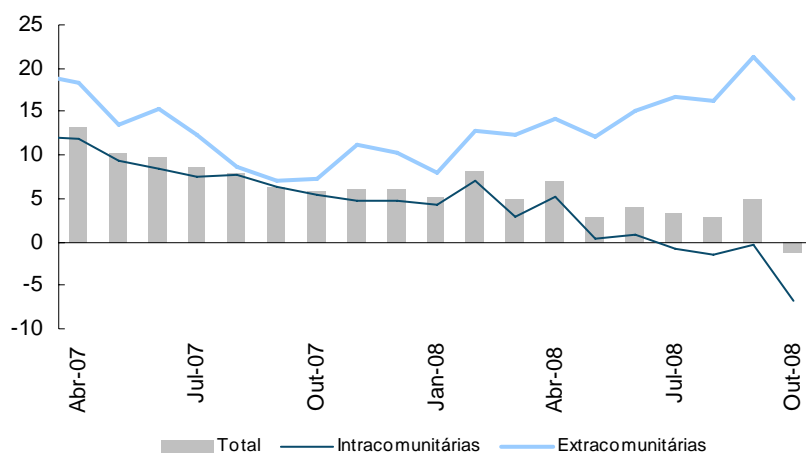
O Consumo Público terá registado uma quebra em 2008, prosseguindo a trajectória de consolidação orçamental necessária para equilibrar as Contas Públicas. Contudo, estima-se para 2009 uma aceleração desta componente da despesa em linha com as medidas tomadas pelo Governo para fazer face à actual crise económica e financeira.

O comportamento da procura externa líquida, por sua vez, resultará de uma dinâmica adversa nas exportações, que se deverá sobrepor à evolução descendente prevista para as importações. As exportações sofreram um abrandamento pronunciado em 2008, sendo expectável que esta evolução se mantenha em 2009. Espera-se uma diminuição em termos reais, reflectindo o andamento da procura

externa relevante, induzido pela desaceleração, ou contracção, do crescimento económico na generalidade dos principais mercados de destino das exportações portuguesas.

Assim, em 2008, o crescimento real das exportações deverá ter desacelerado para 0,1% (7,5% em 2007), prevendo-se para 2009 uma quebra de -4,4%. O perfil de deterioração será significativamente mais pronunciado no caso dos bens do que no dos serviços, em que os ganhos de competitividade internacional permitiram consolidar posições nos respectivos mercados, com crescimentos de quotas nos anos mais recentes. Esta evolução poderá ser mitigada pelo aprofundamento da presença em mercados extra-comunitários (ver Gráfico I.1), que tem vindo a reduzir a dependência das exportações portuguesas face à evolução das economias europeias em benefício de economias com maiores taxas de crescimento. Com efeito, o peso desta região no total das nossas exportações diminuiu de 80% em 2005 para cerca de 74% em Outubro de 2008, mês no qual 11,2% das exportações portuguesas tiveram como destino os PALOP¹, Singapura, Malásia, Rússia e Brasil, países que evidenciaram um crescimento considerável no passado recente e que, apesar de não ficarem imunes à crise económica global, deverão continuar a crescer a taxas superiores às dos países desenvolvidos.

Gráfico I.1. Exportações
(VH nominal, MM3)

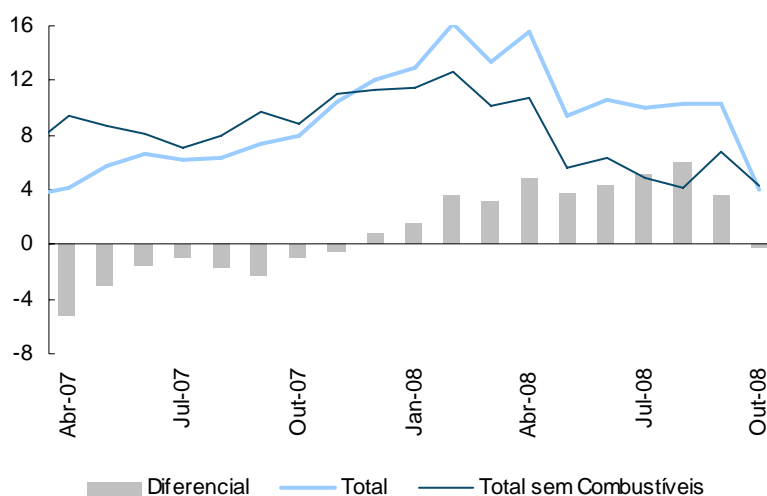


Fonte: INE.

Em 2008, o crescimento real das importações deve ter-se cifrado em 1,0%, reflectindo, sobretudo, abrandamentos significativos nas componentes dos bens não energéticos (ver Gráfico I.2) e dos serviços. Este movimento acentuar-se-á em 2009, prevendo-se uma contracção real de 1,3%, como consequência da evolução da procura global em Portugal.

¹ PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Gráfico I.2. Importações
(VH nominal, MM3)



Fonte: INE.

A evolução da procura externa líquida em 2008 fundamenta a deterioração do saldo da balança corrente medido em percentagem do PIB, sendo aqui de destacar o elevado contributo da componente energética para esta evolução. Os dados até ao 3º trimestre denotam uma forte deterioração do saldo da balança corrente, tendo atingido -11,4% do PIB (que compara com -10,0% em todo o ano de 2007), reflectindo a evolução desfavorável da Balança de Bens e Serviços.

Quadro I.3. Necessidades de Financiamento da Economia
(em % do PIB)

	2007	2008(e)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
Saldo das Balanças Corrente e de Capital					
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8,7	-10,5	-9,2	-8,4	-7,6
- Saldo da balança corrente	-10,0	-12,1	-10,7	-9,9	-9,1
da qual Saldo da balança de bens e serviços	-7,4	-9,2	-9,0	-8,8	-8,2
- Saldo da balança de capital	1,3	1,6	1,5	1,5	1,5

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

Para 2009 prevê-se a sua melhoria, beneficiando da quebra das importações e da melhoria da balança de rendimentos, associada à evolução esperada para as taxas de juro. As necessidades líquidas de financiamento externo acompanham esta evolução, estimando-se uma subida de 1,8 p.p. do PIB em 2008, não obstante a melhoria esperada no saldo da balança de capital (Quadro I.3).

No que respeita à evolução da inflação, a primeira metade de 2008 caracterizou-se pela manutenção do movimento de subida iniciada no terceiro trimestre de 2007, em virtude do aumento sistemático dos preços das matérias-primas energéticas e dos bens alimentares ocorrido nesse período. Na segunda metade do ano, porém, as cotações destes bens nos mercados internacionais passaram a apresentar uma evolução descendente, contribuindo para que as variações homólogas do índice de preços no consumidor (IPC) apresentassem descidas sucessivas. Assim, no conjunto de 2008 a inflação situou-se em 2,6%, valor apenas marginalmente superior ao verificado em 2007 (2,5%). Em 2009, a inflação deverá exibir um abrandamento pronunciado, fixando-se em 1,2%. Esta evolução reflecte, em parte, o

abrandamento da actividade económica nacional, que limitará o potencial de subida dos preços a nível interno, mas principalmente os efeitos do abrandamento económico mundial, consubstanciados numa diminuição significativa da procura global e consequente crescimento moderado dos preços das matérias-primas e produtos transformados.

Apesar do abrandamento da actividade económica em 2008, a taxa de desemprego deverá recuar para 7,7%. No entanto, em 2009, deverá assistir-se a um aumento do desemprego, em virtude da desaceleração económica ocorrida em 2008, e reagindo à contracção da economia nacional, devendo a taxa de desemprego fixar-se em 8,5%. O emprego, que havia registado um crescimento nulo em 2007, deverá ter aumentado 0,6% em 2008, exibindo assim, à semelhança da taxa de desemprego, um desfasamento face à evolução da actividade económica. Em 2009, prevê-se que o emprego apresente uma diminuição de 0,7%.

As remunerações por trabalhador deverão, em 2008, ter exibido algum desfasamento face ao ciclo económico, registando um crescimento ligeiramente superior ao de 2007 (3,6%, que compara com 3,4%). Em 2009, no entanto, o crescimento das remunerações por trabalhador deverá apresentar um abrandamento (para 2,1%), reflectindo em parte a contracção do produto e os respectivos efeitos no mercado de trabalho. O desfasamento entre o ciclo económico e o mercado do trabalho reflectir-se-á também na produtividade do trabalho, esperando-se que, apenas em 2010 e 2011 se assista novamente a um aumento da produtividade de 0,5% e de 1%, respectivamente, beneficiando dos efeitos das reformas estruturais implementadas no âmbito da Estratégia de Lisboa e das medidas adoptadas pela IIE.

Quadro I.4. Principais indicadores
(taxa de variação, %)

	2007	2008(e)	2009(p)	2010(p)	2011(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)					
PIB	1,9	0,3	-0,8	0,5	1,3
Consumo Privado	1,6	1,2	0,4	0,6	1,0
Consumo Público	0,0	-0,3	0,2	0,1	-0,1
Investimento (FBCF)	3,1	-0,8	-0,9	-0,3	1,7
Exportações de Bens e Serviços	7,5	0,1	-4,4	1,9	3,1
Importações de Bens e Serviços	5,6	1,0	-1,3	1,3	1,7
Evolução dos Preços					
Deflator do PIB	2,9	1,6	2,4	2,5	2,5
IPC	2,5	2,6	1,2	2,0	2,0
Evolução do Mercado de Trabalho					
Emprego	0,0	0,6	-0,7	0,1	0,3
Taxa de Desemprego (%)	8,0	7,7	8,5	8,2	7,7
Produtividade aparente do trabalho	1,9	-0,3	-0,1	0,5	1,0

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

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

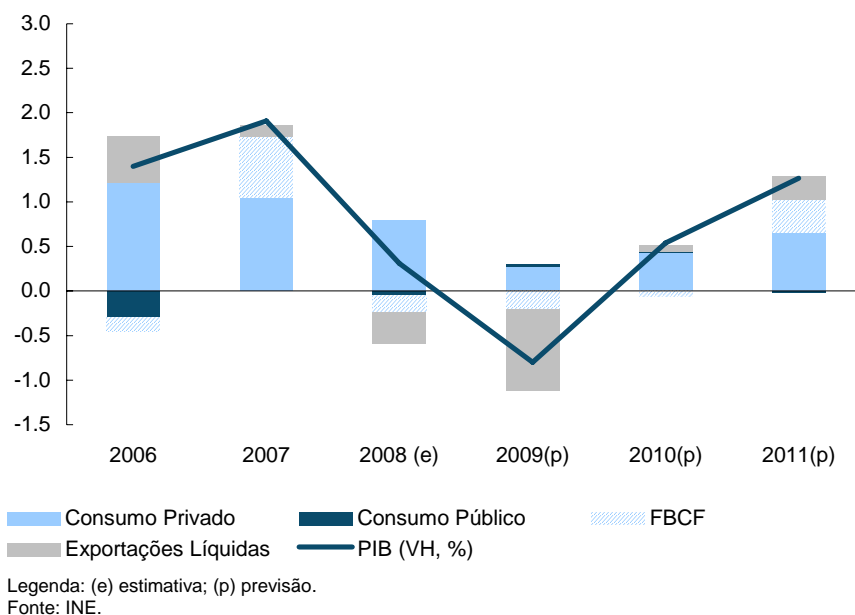
Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

I.3 Cenário de Médio Prazo

O cenário de médio prazo está condicionado por uma fortíssima componente de incerteza. A crise financeira internacional propagou-se à economia real de Portugal e dos principais parceiros comerciais, situação que dificilmente começará a ser revertida antes do último trimestre de 2009. Apesar de os riscos de um cenário ainda mais negativo serem superiores aos de um enquadramento mais favorável, as

medidas de recuperação económica implementadas pelos países desenvolvidos poderão ter um impacto mais significativo nas economias do que o presentemente estimado.

Gráfico I.3. Contributos para a variação em volume do PIB
(pontos percentuais)



Após abrandar significativamente em 2009, espera-se alguma recuperação do consumo privado para 2010 e 2011, prevendo-se, respectivamente, um crescimento de 0,6% e 1%, reagindo ao desvanecimento da crise financeira e económica. Após a contracção prevista para 2009 (não obstante se esperar que venha a beneficiar da implementação da Iniciativa para o Investimento e o Emprego), em 2010 e 2011, assistir-se-á a também à recuperação do investimento. Saliente-se que estas datas estão, naturalmente, muito condicionadas pela incerteza que rodeia a ocorrência de um cenário de recuperação económica nos EUA e UE.

Em linha com a evolução assumida para a procura nos mercados externos, as exportações para 2010 e 2011 apresentarão uma recuperação. Também as importações deverão ajustar, reflectindo o comportamento menos favorável da procura global nacional, muito embora tal evolução não seja suficiente para evitar a deterioração, no curto prazo, do contributo das exportações líquidas para o crescimento do PIB. Esta situação deve inverter-se no final do horizonte de projecção, fruto de uma recuperação mais rápida e pronunciada das exportações do que das importações. As necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior deverão exibir um perfil descendente ao longo de todo o período de projecção, reflectindo, principalmente, uma melhoria da Balança de Rendimentos e Transferências Correntes.

Num contexto económico desfavorável, espera-se uma deterioração do mercado de trabalho em 2009, prevendo-se, contudo, que a taxa de desemprego evidencie uma evolução descendente em 2010 e 2011, ano em que deverá atingir um valor de 7,7%, idêntica a 2008. No médio prazo, o emprego deverá acompanhar o movimento de recuperação económica e registar, ao longo de 2010 e 2011, uma variação média de 0,2%, assumindo-se um aumento progressivo na produtividade do trabalho no período.

Relativamente à evolução dos preços, o cenário de médio prazo prevê que, a seguir à diminuição da taxa de inflação para 1,2% em 2009, se verifique uma estabilização da inflação em torno dos 2% em 2010 e 2011.

II. MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

No contexto da actual crise económica e financeira internacional, após o período 2005-2008, de consolidação orçamental e de reformas estruturais fundamentais, a política económica do Governo concentra-se agora num forte esforço orçamental anti-cíclico de apoio ao investimento e ao emprego, de apoio às famílias mais vulneráveis e de reforço da estabilidade financeira.

Este estímulo orçamental, agora integrado no Plano Europeu de Recuperação Económica através da Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), tem um carácter temporário e, em prol da sua eficácia, selectivo e com uma implementação célere. Embora de natureza conjuntural, as medidas que constituem a IIE integram-se plenamente na Estratégia de Lisboa, contribuindo para o reforço da modernização e da competitividade do País, das qualificações dos Portugueses, da independência e eficiência energéticas, da sustentabilidade ambiental e da coesão social.

Com a mesma determinação com que conduziu a consolidação orçamental nos últimos três anos e com que agora adopta para 2009 as medidas necessárias para combater os efeitos da crise económica e financeira, o Governo, assim que a recuperação das condições económicas o permita, retomará o caminho para o Objectivo de Médio Prazo de -0,5% do PIB para o saldo orçamental, a um ritmo de redução do défice de, pelo menos, 0,5% ao ano.

II.1 O Plano Nacional de Reformas – Novo Ciclo 2008-10

O Plano Nacional de Reformas – Novo Ciclo 2008-10 (PNR 2008-10), aprovado em Outubro de 2008, é o novo programa de reformas do Estado Português que, no âmbito da Estratégia de Lisboa, sucede ao Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE 2005-08). A implementação do PNACE 2005-08 decorreu com um elevado nível de concretização e de resultados, tendo Portugal sido classificado como um País com “Bom Progresso” na implementação do seu PNR no relatório de avaliação da Comissão Europeia aprovado no Conselho da Primavera de 2008.

O Governo entende que, face à profundidade de alguns desequilíbrios estruturais em vectores-chave da economia portuguesa, a resposta à crise económica não pode suspender o esforço reformista. Assim, no PNR 2008-10, e face ao elevado grau de eficácia atingido pelo PNACE, o Governo dá prioridade à continuação e aprofundamento das reformas já iniciadas e em curso, agrupadas em seis domínios: a Qualidade das Finanças e dos Serviços Públicos; um Ambiente mais Favorável para os Negócios, em especial para as PME; Mais I&D e Melhores Sistemas de Inovação; Combate às Alterações Climáticas, Aposta nas Energias Renováveis e na Eficiência Energética; Mais Mobilidade Positiva através das Qualificações, do Emprego e da Coesão Social; Promoção de um Território Inteligente.

No domínio da Qualidade das Finanças e dos Serviços Públicos, tendo conseguido atingir as metas de consolidação das contas públicas um ano antes do inicialmente previsto, de sustentabilidade dos sistemas de segurança social e de modernização dos serviços públicos, estabelecidas no PNACE 2005-08, Portugal dará no PNR 2008-10 um maior enfoque à melhoria da qualidade das finanças públicas em áreas de intervenção que potenciem o crescimento potencial do País e o emprego, e melhorem a produtividade dos factores. Em geral, estas medidas de reforma na área da qualidade das finanças públicas e na Administração Pública do PNR 2008-10 coincidem com as medidas de consolidação orçamental previstas neste Programa (ver Capítulo II.2) e de promoção da qualidade das

finanças públicas (ver Capítulo VI), em linha com a estratégia de manter o carácter estrutural do processo de consolidação orçamental e assegurando a consistência entre o PNR e o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

O PNACE permitiu concretizar reformas que tornaram Portugal um exemplo de boas práticas nos domínios da desburocratização de procedimentos, da transparência, do fomento do empreendedorismo e do desenvolvimento de respostas integradas às necessidades das empresas, em particular das PME. No PNR 2008-10 será dada prioridade ao domínio do licenciamento, da integração de procedimentos entre os diversos níveis de decisão e à canalização dos recursos disponíveis no QREN para criar contextos competitivos mais favoráveis para as empresas e para os empreendedores. Neste âmbito, o Programa Simplex prosseguirá o esforço de simplificação, transparência e tramitação célere dos procedimentos administrativos, facilitando a vida de cidadãos e empresas, consolidando a estratégia que associa simplificação e administração electrónica como um dos factores chave para modernizar e inovar na concepção e distribuição de serviços públicos.

O investimento público em I&D duplicou no horizonte do PNACE e, em 2007, pela primeira vez, o investimento privado em I&D ultrapassou o investimento público. No PNR 2008-10 a prioridade será dada à consolidação das redes como pólos de competitividade e tecnologias ou como *clusters*, promovendo a eficiência colectiva como instrumento de inovação e criação de dimensão competitiva à escala global. Por outro lado, terão continuidade o reforço dos recursos humanos em C&T, o desenvolvimento de redes temáticas de I&D e de consórcios entre instituições científicas, e a criação e participação em redes internacionais de conhecimento.

A promoção das energias renováveis e da eficiência energética é uma aposta estrutural que visa reduzir as emissões de carbono e diminuir a dependência energética do exterior, aumentando por esta via a competitividade. Estes objectivos serão prosseguidos através do cumprimento das metas de incorporação, da investigação em novas fontes de energia renovável e do investimento privado nos sistemas de produção de energias renováveis de nova geração.

Num País com baixos índices de qualificação e significativas assimetrias na distribuição da riqueza, o PNACE deu prioridade às qualificações, designadamente à reforma do ensino básico e à melhoria dos níveis de qualificação profissional através do programa Novas Oportunidades. O PNR 2008-10 reforçará essa prioridade, em particular na melhoria das qualificações e na protecção social, potenciando a mobilidade positiva, num contexto de modernização do mercado de trabalho e de melhoria da coesão social, em articulação com os princípios da flexigurança e num clima de articulação e confiança com os parceiros sociais.

O PNR 2008-10 dará prioridade às infra-estruturas que potenciam a centralidade económica do território português e a anulação dos custos de periferia, aumentando a capacidade de atracção de populações qualificadas e a realização de investimentos em sectores de elevado valor acrescentado, como as redes de nova geração, as infra-estruturas portuárias e aeroportuárias e a modernização da ferrovia, e ainda às redes de infra-estruturas de serviços básicos, nomeadamente educativos e de natureza científica e tecnológica, no quadro duma política de cidades e redes urbanas promotoras do desenvolvimento integrado e da coesão.

O Quadro II.1 evidencia a estimativa das implicações orçamentais directas nas contas das Administrações Públicas associadas à execução das principais medidas dos seis domínios do PNR 2008-10. Para o ano de 2011, optou-se por projectar a estimativa dos impactos orçamentais das medidas em que se prevê a sua continuidade nesse ano.

Quadro II.1. Implicações Orçamentais Directas das Principais Medidas do PNR – Novo Ciclo (2008-10)
(% do PIB)

	2008	2009	2010	2011
Qualidade das Finanças Públicas e dos Serviços Públicos	0,00	0,01	-0,01	-0,05
Um Ambiente Favorável para os Negócios, em especial para as PME	0,02	0,02	0,02	0,02
Mais I&D e Melhor Sistema de Inovação	0,03	0,07	0,06	0,06
Combater Alterações Climáticas, Aposta nas Energias Renováveis e Eficiência Energética	0,01	0,02	0,03	0,03
Mais Mobilidade Positiva, através de Qualificações, Emprego e Coesão Social	0,7	1,1	1,4	1,2
Promover um Território Inteligente	0,1	0,2	0,3	0,3
Total	0,8	1,4	1,8	1,6

Notas: (1) O PNR 2008-10 identifica uma lista com 182 medidas de reforma. (2) As implicações orçamentais correspondem, essencialmente, às despesas associadas à implementação das reformas estruturais.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

As implicações orçamentais das medidas de reforma não têm necessariamente uma relação directa com o seu carácter estruturante para o reforço da competitividade da economia e para a capacidade de criação de emprego. De facto, muitas das medidas de reforma inseridas no PNR 2008-10 têm natureza legislativa e de simplificação administrativa e, ainda que possam apresentar uma reduzida expressão financeira, são extremamente importantes para o aumento do potencial da economia portuguesa. Por outro lado, algumas medidas de reforma associadas à consolidação orçamental (domínio da Qualidade das Finanças e dos Serviços Públicos) permitem poupanças orçamentais, que acabam por financiar outras reformas.

De destacar o esforço financeiro canalizado até 2011 para o domínio das políticas de promoção do conhecimento e das qualificações, emprego e coesão social, situando-se sempre acima de 1% do PIB, e tirando partido do aumento significativo de recursos atribuídos ao potencial humano no QREN. Saliente-se também que os projectos de investimento nas energias renováveis são essencialmente assegurados por financiamento privado.

As implicações orçamentais directas das principais medidas do PNR 2008-10 estão incorporadas nas projecções orçamentais desta actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento.

II.2 Medidas de Consolidação Orçamental

A implementação de medidas estruturais de consolidação orçamental terá continuidade ao longo do horizonte de projecção, nomeadamente no que respeita às reformas na Administração Pública e ao combate à fraude e evasão fiscais e contributivas. Por outro lado, as reformas nos sistemas de segurança social e de saúde continuarão a permitir ganhos orçamentais face à situação que se verificava antes das reformas.

Estas medidas reforçam a sustentabilidade das finanças públicas e garantem que, após o interregno associado à actuação dos estabilizadores automáticos e à utilização conjuntural da política orçamental para combate aos efeitos da crise económica, Portugal possa continuar na prossecução do Objectivo de Médio Prazo de uma forma consistente com a recuperação da economia.

As Reformas na Administração Pública

As reformas na Administração Pública constituem uma área chave em toda a estratégia de consolidação orçamental e de melhoria da qualidade das finanças públicas. Estas reformas visam melhorar a qualidade de governação no seio da Administração e o aumento da eficácia e eficiência da prestação do serviço público, contribuindo para o aumento da satisfação dos utentes e da motivação dos funcionários públicos.

Das reformas em curso, destacam-se as que visam melhorar a capacidade dos dirigentes públicos de aumentar a produtividade dos recursos que estão afectos à actividade do organismo que lideram (humanos, financeiros, materiais e patrimoniais), racionalizando processos, em articulação com a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, reduzindo custos através de economias de escala e de gama, e planeando e controlando melhor a actividade.

A esta dinâmica estará associada a redução do peso das despesas com pessoal, resultante da continuação de políticas de controlo de admissões, de promoção de um melhor planeamento e mobilidade interna e do controlo da evolução da massa salarial na Administração Pública, bem como a racionalização das aquisições de bens e serviços, para a qual contribuirá a acção no âmbito do Sistema Nacional das Compras Públicas.

Redimensionamento da Estrutura da Administração Pública

O redimensionamento estrutural que resultou do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) foi concluído em 2007, tendo permitido uma redução de 36,1% das suas unidades orgânicas de nível central e uma redução do número de cargos dirigentes em cerca de 25%, contribuindo para os objectivos de redução do peso da despesa corrente primária.

Por sua vez, a reorganização dos serviços locais da acção desconcentrada do Estado tem procurado racionalizar, geográfica e financeiramente, o modelo de distribuição de serviços públicos, sem perda de proximidade para o cidadão e com economias de custos de instalação e exploração. De destacar os resultados da reorganização da rede escolar do 1.º ciclo do ensino básico, com o encerramento, nos anos lectivos de 2006/07 e 2007/08, de cerca de 2200 escolas isoladas e sem condições de ensino, e da reestruturação da rede de cuidados primários e cuidados hospitalares, com a reconfiguração dos centros de saúde, beneficiando da implementação de Unidades de Saúde Familiares (150 em funcionamento, com uma cobertura populacional de cerca de 1,8 milhões de utentes), estruturas mais pequenas, flexíveis e capazes de melhorar a acessibilidade dos cidadãos aos cuidados de proximidade e de diminuir a procura de cuidados mais diferenciados, que apresentam custos médios superiores. Por sua vez, a reforma da rede consular portuguesa conduziu à reestruturação de 27 postos consulares de carreira e à reafecção de funcionários consulares, promovendo a sua mobilidade e a racionalização da sua distribuição e implementando a requalificação do serviço consular. No que respeita à rede de Serviços de Finanças, destaque para a fusão de oito Serviços de Finanças, que conduziu à optimização de recursos físicos, à requalificação destes serviços e à reafecção de funcionários, o que permitiu assegurar uma distribuição mais equilibrada dos serviços. Mais recentemente, a Lei n.º 52/2008, de 28 de Agosto, aprovou um novo modelo de organização e funcionamento dos tribunais judiciais e a redução do número de comarcas de 231 para 39, iniciando-se, assim, a transformação de uma oferta genérica de respostas judiciais numa oferta em que cada uma das novas comarcas, para além de melhores condições de gestão, passa a dispor de soluções mais especializadas.

Gestão de Recursos Humanos

O novo regime de emprego público implementado ao longo dos últimos três anos visa uma aproximação ao regime laboral comum, procurando alinhar as motivações de dirigentes e trabalhadores com a necessidade de melhorar a prestação de serviços públicos com afectação de menos recursos. Este novo paradigma consiste em complementar o normal cumprimento dos procedimentos administrativos determinados legalmente, com a criação de incentivos aos dirigentes e trabalhadores, através da avaliação de desempenho, para que, por sua própria iniciativa e mérito, atinjam a excelência na prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Em 2009, a reforma do regime de emprego público será definitivamente consolidada, com a entrada em vigor do novo regime de contrato de trabalho em funções públicas, do novo estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, do diploma que integra as mais de 1700 carreiras e categorias hoje existentes em três carreiras gerais, do diploma que fixa as remunerações dos trabalhadores integrados nas carreiras gerais, todos eles já publicados, e da nova tabela remuneratória única. Da mesma forma, aprofundando o processo já iniciado em 2008, serão aprovados os diplomas de reestruturação das carreiras de regime especial, na óptica e nos termos do regime de vinculações, de carreiras e de remunerações, que visa o aumento da transparência do sistema remuneratório.

É de relevar que as mudanças de posição remuneratória passam a depender de critérios assentes na avaliação de desempenho e, nos casos de reposicionamento não-obrigatório por lei, de critérios de gestão. Estes critérios têm em conta as disponibilidades orçamentais que, para além das mudanças de posição remuneratória, podem também ser afectas à atribuição de prémios de desempenho ou ao recrutamento de novos funcionários. Este modelo visa reforçar uma cultura de avaliação e responsabilização na Administração Pública, apostando num processo de avaliação do desempenho baseado na gestão por objectivos e que, estando sujeito a quotas, atenua significativamente os efeitos do *drift* salarial. Assim, pela primeira vez na história da Administração Pública portuguesa, foi possível, em 2008, beneficiar já da aplicação efectiva do SIADAP e identificar, tendo por base uma abordagem selectiva e de transparência, um conjunto de trabalhadores que se distinguiram pelo seu mérito na avaliação da respectiva actividade em 2007 e, dessa forma, atribuir-lhes prémios de desempenho. Aproximadamente 3500 trabalhadores auferiram os prémios de desempenho, num valor global de cerca de 5,2 milhões de euros.

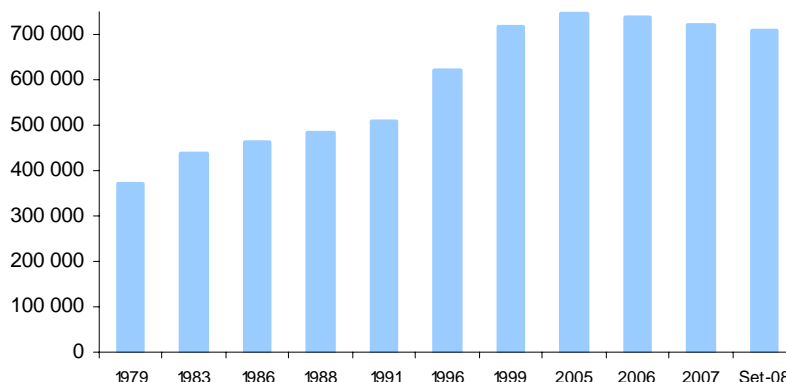
O Governo continuará comprometido com exigentes metas de redução das despesas com o pessoal, procurando inverter uma dinâmica de crescimento sustentado, nomeadamente no número de funcionários públicos. Para tal, o Governo continuará a implementar uma política rigorosa de controlo de admissões e de contratação de pessoal, através da concretização da regra de recrutamento de um novo efectivo por cada dois saídos que, no período de Dezembro de 2005 a Setembro de 2008, permitiu uma inédita redução líquida de 51 486 trabalhadores.

Quadro II.2. Redução de Efectivos na Administração Pública

	2006	2007	Set-08	Total
Entradas	8 915	12 679	5 479	27 073
Saídas	30 272	30 692	17 592	78 556
Saldo	-21 357	-18 016	-12 113	-51 486

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Gráfico II.1. Evolução do Número de Funcionários Públicos em Portugal



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Destaca-se ainda, no novo regime de emprego público, o reforço da mobilidade dos recursos humanos como mecanismo capaz de promover a motivação dos trabalhadores que desejam novas experiências profissionais e, ao mesmo tempo, complementar e assegurar eficácia ao planeamento e gestão dos recursos humanos da Administração Pública. O novo mecanismo de mobilidade especial, que substituiu o regime de supranumerários, já permitiu a colocação, até ao final de Dezembro de 2008, de 2541 trabalhadores em situação de mobilidade especial directamente decorrentes da implementação dos mecanismos de reorganização de serviços que resultaram do PRACE.

Gestão Partilhada de Recursos

O Governo iniciou em 2007 a implementação de serviços partilhados na Administração Pública, através de uma estratégia de melhoria da gestão interna dos serviços, orientando-os para as suas missões, visando poupanças crescentes através de ganhos de eficiência nas actividades de suporte.

A Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GeRAP) tem vindo a desenvolver as estruturas base da disponibilização gradual de serviços partilhados aos serviços da Administração Pública de forma sustentada e informada, a partir do modelo desenhado, testado e monitorizado, como prova de conceito, num conjunto de organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP).

No que respeita aos sistemas de serviços partilhados no domínio da **gestão contabilística e financeira**, que se traduzirá na implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), estabeleceu-se como meta a sua implementação em 50 organismos do Estado até 2010 (ver detalhes no Capítulo VI).

No domínio da **gestão de recursos humanos**, estabeleceu-se como objectivo, em 2010, o processamento de vencimentos de 60 mil funcionários através de serviços partilhados. Para tal, e de forma a dar continuidade ao actual projecto do modelo de serviços, será lançado a curto prazo o caderno de encargos relativo à implementação da prova de conceito do modelo de serviços partilhados de recursos humanos na Administração Pública.

No âmbito dos processos de **compras**, durante o ano de 2008 foi definido e aprovado o modelo de centralização de competências aquisitivas, que visa a melhoria da sua eficiência e eficácia, a potenciação dos ganhos de escala e a geração de poupanças. Tal modelo está a ser implementado em 3 fases:

- Centralização na Agência Nacional das Compras Públicas (ANCP) da competência para celebração de acordos-quadro (AQ) para as principais categorias de despesa transversal em compras de bens e serviços;
- Centralização nas Unidades Ministeriais de Compras (UMC) das aquisições a efectuar ao abrigo dos AQ, agregando as necessidades de todos os organismos e entidades dos respectivos ministérios;
- Centralização na ANCP das aquisições a efectuar ao abrigo dos AQ, agregando as necessidades das UMC.

A ANCP está a executar um plano de lançamento de concursos públicos para a celebração de novos AQ destinados a substituir os anteriores Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPA), bem como a alargar o respectivo âmbito. Os AQ irão abranger aquisições de quinze rubricas de bens e serviços transversais à Administração Pública (sensivelmente o dobro das categorias anteriormente cobertas), cujo montante está estimado em cerca de 700 milhões de euros. As poupanças previstas para os dois primeiros anos de vigência dos AQ celebrados (2009-2010) para as Vagas I e II são de 150 milhões de euros (Quadro II.3).

Quadro II.3. Acordos-Quadro ANCP – Poupança Estimada

Categoria dos Bens e Serviços (Vaga I e Vaga II)	Despesa Pública Anual (mil euros)	Poupança Estimada (2009-2010) (mil euros)
Serviço Móvel Terrestre	20.000	6.000
Combustíveis Rodoviários	88.000	5.223
Papel e Economato	19.350	5.805
Cópia e Impressão	45.150	13.545
Equipamento Informático	107.000	21.400
Licenciamento de Software	91.000	21.840
Veículos Automóveis e Motociclos	87.000	26.100
Seguro Automóvel ⁽¹⁾	n/a	3.000
Energia	70.000	4.200
Higiene e Limpeza	89.000	21.360
Vigilância e Segurança	72.000	21.600
TOTAL	688.500	150.073

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Nota: (1) Estima-se uma poupança média de 200 euros por veículo/ano.

O novo regime de **gestão do parque de veículos do Estado**, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 170/2008, de 26 de Agosto, visa eliminar desperdícios resultantes da gestão *ad-hoc* de um parque de cerca de 29 000 viaturas, disperso, heterogéneo e envelhecido (média de 11 anos). Este diploma prevê a centralização das aquisições e da gestão na ANCP, a contratualização entre a ANCP e os serviços utilizadores dos termos da afectação dos veículos, a criação de padrões gerais de afectação de veículos,

procedendo-se a uma tipificação dos mesmos com vista ao controlo da despesa, e a preferência pela composição de frota automóveis ambientalmente avançadas.

Em simultâneo, está a decorrer o Concurso Público para celebração de AQ relativo a veículos, lançado em Agosto de 2008 e com prazo de conclusão previsto para o início de 2009. Tal AQ permitirá a selecção e qualificação dos fornecedores capazes de oferecer os melhores preços, garantindo os níveis de serviço e requisitos ambientais e de qualidade adequados às necessidades públicas neste domínio.

A combinação da entrada em vigor do novo AQ relativo a veículos com a implementação do novo modelo de gestão do parque de veículos do Estado, que privilegia o aluguer operacional de viaturas em detrimento do regime de aquisição, permitirá uma poupança anual de cerca de 13 milhões de euros.

Gestão do Património Imobiliário Público

O novo regime jurídico do Património Imobiliário Público visa disciplinar o uso dos bens imóveis públicos, através da introdução de regras de onerosidade e de equidade intergeracional e do estabelecimento de normas mais exigentes de gestão, controlo e avaliação patrimoniais, ao abrigo dos princípios da boa administração e da protecção dos bens públicos.

A necessidade de informação atempada, relevante e mais fidedigna, conduziu à conclusão do Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP), de forma a permitir o apuramento rigoroso da situação do património imobiliário do Estado, tendo em vista a respectiva rentabilização. O recenseamento contou com um universo de 1665 entidades e cerca de 4400 imóveis, com uma área bruta global aproximada de 7,9 milhões de m². A informação recolhida contribuiu para a preparação das operações de alienação de imóveis, que tiveram igualmente por base a libertação de espaços no âmbito do PRACE, por sua vez indutora de uma gestão e ocupação mais eficientes.

O Programa de Gestão do Património Imobiliário Público 2009-2012, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, estabelece medidas de administração dos bens imóveis do Estado, nos domínios da inventariação, da regularização jurídica, do regime de utilização, da programação da ocupação, da conservação e reabilitação, e da gestão do domínio público.

De destacar a implementação do princípio da onerosidade que, numa primeira fase, tomará como ponto de partida os imóveis apurados no RIAP, concentrando-se nos prédios urbanos não afectos à prossecução de funções de natureza especial ou diferenciada. A implementação do princípio será gradual, de modo a torná-la compatível com as exigências do processo de consolidação orçamental. O MFAP definirá os valores de renda relativos aos imóveis ocupados, os quais serão globalmente tidos em conta na preparação do Orçamento do Estado para 2010.

Por outro lado, tendo em vista a programação global da ocupação do espaço no âmbito da Administração Pública, serão elaborados planos de ocupação em todos os ministérios, tendo por referência o período 2009-2012 e abrangendo informação sobre imóveis e áreas a libertar, necessidades de área a ocupar e rácios de ocupação a alcançar.

Impacto Orçamental das Medidas de Reforma na Administração Pública

O Quadro II.4 quantifica os impactos (poupanças) nas contas públicas decorrentes das reformas implementadas na Administração Pública desde 2005, nomeadamente a diminuição nas despesas com pessoal.

Quadro II.4. Impacto Orçamental das Medidas de Reforma na Administração Pública

	Peso no PIB em 2005 (a)	Poupanças (% PIB)					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesas com Pessoal	13,1	0,7	1,5	1,6	2,0	2,1	2,4
Controlo de Admissões e de Contratação		0,3	0,6	0,8	1,0	1,2	1,3
Contenção do Drift Salarial		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Contenção Salarial		0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Outros (b)		0,0	0,6	0,5	0,8	0,8	0,9

Nota: O total de poupanças é obtido, em cada ano, pela comparação entre o cenário orçamental subjacente a este Programa e um cenário de ausência de medidas. Este cenário de ausência de medidas é caracterizado pela hipótese de manutenção ao longo do período (2006-2011) do peso das despesas com pessoal no PIB verificado em 2005.

Legenda: (a) Valor já ajustado à alteração metodológica no registo do subsídio do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (ver detalhes no Capítulo III); (b) Inclui outras poupanças, nomeadamente as decorrentes da passagem de funcionários para a situação de mobilidade especial, da redução de horas extraordinárias, da revisão de suplementos remuneratórios e da convergência dos subsistemas de saúde. Nesta rubrica está também considerado o efeito da transformação de algumas entidades do Sector Público Administrativo em entidades públicas empresariais ocorrida em 2006, 2007 e 2008 (este efeito representa cerca de 0,2% do PIB em cada ano), que não constitui poupança efectiva.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O principal contributo da reforma da Administração Pública para a consolidação orçamental resulta do controlo de admissões e de contratação de pessoal. De facto, caso o Governo não tivesse instituído em 2005 a regra de recrutamento de um novo efectivo por cada dois saídos, seria expectável que, por exemplo, em 2009, as despesas com pessoal fossem superiores em cerca de 1,0 p.p. do PIB ao perspectivado para este ano neste Programa, ou seja, uma poupança de, pelo menos, 1700 milhões de euros².

Sustentabilidade dos Sistemas de Segurança Social e da Saúde

Sustentabilidade dos Regime Geral da Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações

O Governo, para promoção da sustentabilidade dos regimes de Segurança Social, tem reforçado as acções legislativas iniciadas até 2007, entre as quais se destacam, no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro), as seguintes medidas acordadas com os parceiros sociais:

- Novo regime de pensões (Decreto-lei n.º 187/2007, de 10 de Maio);
- Revisão do modelo de financiamento do sistema de segurança social (Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro);
- Implementação do Regime Público de Capitalização (Decreto-Lei n.º 26/2008, de 22 de Fevereiro).

Desta forma, medidas como a antecipação da nova regra de cálculo do valor das novas pensões, a nova regra de actualização das pensões e a penalização financeira adicional no caso de reforma antecipada, que já entraram em vigor em 2007, foram complementadas pela introdução do factor de sustentabilidade nas novas pensões, aplicado a partir de Janeiro de 2008.

Destaque para o Regime Público de Capitalização (RPC), de adesão individual e voluntária, que constitui um novo meio de reforço do valor dos rendimentos de pensão dos beneficiários dos regimes de protecção social obrigatória (Segurança Social, Caixa Geral de Aposentações ou qualquer outro regime

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

de enquadramento obrigatório). Assim, e ao longo das suas carreiras, os beneficiários podem canalizar mensalmente uma contribuição adicional para o RPC, correspondente a uma percentagem da base de incidência contributiva. Desta forma, os beneficiários adquirem unidades de participação numa conta individual, que capitalizam em função da rendibilidade assegurada pela carteira global de activos do fundo, sendo convertidas numa renda mensal vitalícia após a passagem à situação de pensionista, complementando assim o valor da pensão deste e compensando o efeito decorrente do factor de sustentabilidade aplicável aos beneficiários da Segurança Social e CGA.

As reformas empreendidas nos sistemas de segurança social, quer no regime geral quer no regime de segurança social dos funcionários públicos, com destaque para a introdução do factor de sustentabilidade, as regras de actualização das pensões e a promoção do “envelhecimento activo”, permitiram aumentar a capacidade dos sistemas de segurança social para enfrentar alterações adversas do cenário demográfico e, portanto, permitiram a redução do risco de insustentabilidade associado à evolução das despesas públicas sensíveis ao envelhecimento da população (designadamente, despesa com pensões). As projecções de longo prazo para a despesa em pensões, que já reflectem os impactos destas reformas, foram já sujeitas ao processo de *peer review* pelo Grupo de Trabalho do Envelhecimento, que assiste, nesta matéria, o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia, tendo Portugal visto reclassificada a sua posição de país de elevado risco para médio risco, em consonância com o resultado esperado da reforma empreendida.

No que respeita aos sistemas de protecção social dos funcionários públicos, a adaptação das principais medidas de reforma do regime geral da Segurança Social, traduzida nas Leis n.º 52/2007, de 31 de Agosto, e n.º 11/2008, de 20 de Fevereiro, está em vigor desde Janeiro de 2008. Por sua vez, assistiu-se ao aumento gradual da contribuição patronal para a CGA, aproximando-a à da Segurança Social quando consideradas as mesmas eventualidades (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, e Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro), para os organismos autónomos e para os organismos que a tal já se encontravam legalmente obrigados. Desta forma, a partir de Janeiro de 2009, todos os serviços integrados passam a contribuir para a CGA (taxa inicial de 7,5% sobre as remunerações de todos os funcionários e agentes subscritores da CGA). Assim, converge-se com as práticas do regime geral da segurança social e, ao mesmo tempo, aumenta-se a transparência e o rigor da avaliação do custo do trabalho na Administração Pública, contribuindo para uma afectação mais eficiente dos seus recursos humanos³.

Sustentabilidade do Sistema de Saúde

Com vista à melhoria e sustentabilidade dos cuidados de Saúde, o Governo tem promovido uma política de racionalização no uso dos recursos públicos afectos a esta área, que se baseia na introdução de medidas estruturais de controlo de custos a nível macro e no aumento de eficiência operacional.

Em termos estruturais, com efeitos a nível macro, destacam-se:

- O reforço do processo de contratualização com os prestadores, com objectivos quantificados de evolução de custos e resultados ao qual estão associados incentivos (penalizações) financeiros;
- A centralização electrónica de informação de controlo orçamental;
- A implementação de uma política rigorosa do medicamento. A redução do preço de venda ao público de medicamentos resultante da duplicação da quota de mercado dos medicamentos genéricos até ao último trimestre de 2008, para 20%, incluindo os principais medicamentos consumidos em Portugal, reduz o preço para o consumidor e os encargos do Ministério da

³ A não existência de um custo explícito (preço) associado ao uso do recurso, pode produzir a ilusão que não existe nenhum custo, o que se reflectirá numa gestão menos eficiente.

Saúde com as participações de medicamentos nas farmácias (baixaram -1,4% em 2006 e -1,7% em 2007, facto inédito nos últimos anos). A redução, em regra, de 30% dos preços máximos de venda ao público dos medicamentos genéricos, aprovada pela Portaria n.º 1016-A/2008, de 8 de Setembro, contribuirá para acentuar esta poupança para o consumidor e para o Estado. Igualmente relevantes para este propósito são a implementação de regras e procedimentos para introdução da inovação e a continuação do programa do medicamento hospitalar, com destaque para a instalação da primeira farmácia hospitalar aberta ao público em geral com dispensa de medicamentos em unidose (em modo experimental);

- A introdução de mecanismos de monitorização de gastos em medicamentos, quer a nível hospitalar quer ambulatorio.

Foi dada continuidade à implementação de medidas de eficiência a nível micro, nomeadamente a reestruturação da rede de cuidados primários com a reconfiguração dos actuais centros de saúde através da criação das unidades de saúde familiar (estruturas mais pequenas e flexíveis e capazes de melhorar a acessibilidade dos cidadãos aos cuidados de proximidade e de diminuir a procura de cuidados mais diferenciados, que apresentam custos médios superiores), estando neste momento 150 em funcionamento (prevendo-se, até ao final de 2009, que estejam em funcionamento um total de 250), e a agregação de recursos e estruturas de gestão. Está em curso a reestruturação da rede de cuidados secundários (hospitalares) com a reforma da rede nacional de maternidades e urgências. Foi ainda reforçado o processo de empresarialização de hospitais com a criação, em termos líquidos, de mais três e seis entidades públicas empresariais, respectivamente em 2007 e 2008. Paralelamente está em desenvolvimento uma rede de cuidados continuados para idosos e pessoas em situação de dependência, tendo o Governo decidido antecipar para 2009 o objectivo, inicialmente previsto para 2010, de atingir as 8200 camas na rede de cuidados continuados.

Em termos operacionais, com efeitos a nível micro, destacam-se as seguintes iniciativas:

- A implementação do serviço Saúde 24 de atendimento telefónico e Internet que visa melhorar o acesso aos cuidados de saúde e racionalizar recursos, o investimento em sistemas de informação para melhorar a vigilância epidemiológica e a definição de indicadores de qualidade clínica;
- O reforço dos processos de planeamento estratégico dos hospitais, monitorização integrada de desempenho com disponibilização electrónica de informação de gestão com periodicidade mensal e acompanhamento sistemático de desempenho, modelo de controlo interno com base nas melhores práticas internacionais, implementação da figura do auditor interno em cada unidade hospitalar e realização de auditorias externas aos Hospitais;
- A utilização de serviços partilhados, tendo sido constituídos em 2007, três agrupamentos complementares de empresas (Somos Pessoas, Somos Compras e Somos Contas), estimando-se que a central de compras e logísticas do Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) tenha alcançado poupanças de 8,2 milhões de euros em 2008, primeiro ano de operação.

Os resultados económico-financeiros das diversas medidas empreendidas são notórios, sendo que em 2006, 2007 e 2008, pela primeira vez em décadas, não foi necessário recorrer a orçamentos rectificativos no Serviço Nacional de Saúde (SNS), mantendo-se a situação financeira do SNS perto do equilíbrio orçamental. O controlo de custos foi notório tanto nos cuidados primários, como nos hospitais, nomeadamente hospitais EPE, cujos custos totais diminuíram mais de 1% e os custos operacionais cresceram menos de 2%, em 2006 face a 2005, ao contrário dos crescimentos de dois dígitos dos últimos

anos. Em 2007, verificou-se uma diminuição dos custos totais em 0,6% e um ligeiro aumento dos custos operacionais em 0,9%.

O aumento da eficiência na despesa é demonstrado pelo facto de, paralelamente ao controlo de custos, ter sido possível aumentar o acesso aos cidadãos, fruto do aumento de produção, nomeadamente em ambulatório, e com redução de tempos médios de lista de espera para cirurgias em 20% de 2005 para 2006 e 35% de 2006 para 2007 (cerca de 49% de 2005 face a Abril de 2008).

Sistema Fiscal e Contributivo

A actuação do Governo no domínio da política fiscal procura assegurar, de modo equitativo e minimizando os custos de contexto, as receitas adequadas e suficientes para a implementação das políticas públicas, incrementando e apoiando o cumprimento voluntário das obrigações por parte dos contribuintes, e combatendo a fraude e evasão fiscais e o planeamento abusivo.

O reforço do combate à fraude e à evasão fiscais e ao planeamento abusivo, que visa o aumento da eficácia e eficiência do sistema fiscal e a promoção de uma mais justa repartição do esforço dos contribuintes, cria um impacto positivo nas finanças públicas. As medidas mais significativas neste domínio incidiram sobre:

- Reporte fraudulento do IVA – especialmente no sector das “sucatas” e da construção civil;
- Emissão de facturas falsas - aplicando um regime de inversão da obrigação de liquidar IVA a aplicar aos serviços de construção civil (empreitadas e sub-empreitadas) e às transmissões de imóveis, relativamente às quais se tenha verificado renúncia à isenção;
- Planeamento fiscal abusivo – estabelecendo o Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro, medidas de carácter preventivo e de combate ao planeamento fiscal abusivo, através de um conjunto de deveres de comunicação, informação e esclarecimento à Administração Tributária por parte dos promotores de planeamento fiscal, designadamente instituições de crédito e demais instituições financeiras, revisores oficiais de contas e sociedades de revisores oficiais de contas, advogados, sociedades de advogados, solicitadores, sociedades de solicitadores, técnicos oficiais de contas e outras entidades que prestem serviços de contabilidade;
- Viciação de programas informáticos de facturação - com impacto na colecta de IRC e IRS;
- Economia paralela – combatendo o desenvolvimento de actividades económicas, integralmente à margem do ordenamento jurídico fiscal que provocam perda de receita fiscal e distorções de concorrência.

De modo a garantir uma mais justa distribuição do esforço fiscal entre os contribuintes, o Governo mantém-se empenhado em reforçar a equidade e eficácia do sistema fiscal. Para tal, em 2009, serão introduzidas medidas, designadamente:

- Clarificação do regime de tributação em caso de sinais exteriores de riqueza, consagrando-se a liquidação imediata do imposto bem como a cessação do sigilo bancário, com permissão de acesso imediato às contas bancárias;
- Clarificação, em sede de IRS, do tratamento do adiantamento por conta de lucros por parte dos sócios em empresas que não apresentem resultados positivos no ano em causa;

- Desdobramento dos tribunais tributários, em função do volume processual, até três níveis de especialização, criação de tribunais tributários com competência territorial alargada, criação de Juízos Fiscais de grande instância e criação de um gabinete de assessoria técnica aos magistrados;
- Implementação de um sistema de informação integrado que suporte as funções da inspecção tributária, desde o planeamento e controlo, passando pela execução dos procedimentos, possibilitando o aumento da eficiência da inspecção tributária, direccionando-a para o controlo dos contribuintes de risco e permitindo a detecção de fraudes através da utilização de programas informáticos.

II.3 Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira

No contexto de um esforço concertado entre os Estados Membros da União Europeia (UE) para fortalecer os sistemas financeiros nacionais, combatendo os efeitos da crise financeira internacional, o Governo Português aprovou no último trimestre de 2008 um conjunto de medidas, enquadradas na Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF). Concretizam-se, desta forma, os compromissos assumidos pelos Ministros das Finanças no Conselho ECOFIN de 7 de Outubro e pelos Chefes de Estado e de Governo Europeus na Reunião de Paris, de 12 do mesmo mês, os quais frisaram a necessidade de uma resposta global, coordenada e abrangente, com vista a restabelecer a confiança dos agentes económicos e o normal funcionamento dos mercados financeiros.

Tendo como principais objectivos assegurar a regularidade do financiamento da actividade económica, nomeadamente no que respeita às famílias e às PME, e garantir a protecção das poupanças dos portugueses, a IREF comporta quatro componentes essenciais: (a) o reforço dos deveres de informação e transparência das instituições financeiras e a revisão do regime sancionatório no sector financeiro; (b) o reforço da garantia dos depósitos; (c) a concessão de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros; e (d) o reforço da solidez financeira das instituições de crédito.

Reforço dos Deveres de Informação e Transparência das Instituições Financeiras e Revisão do Regime Sancionatório no Sector Financeiro

Numa perspectiva de médio e longo prazo, o Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro, e a Proposta de Lei n.º 227/X reforçam os deveres de informação e transparência das instituições financeiras, quer para com os seus clientes quer para com as autoridades de supervisão. As medidas previstas são de carácter preventivo e abrangem quatro áreas fundamentais: (i) reforço dos deveres de informação e transparência; (ii) revisão do regime sancionatório quer em matéria criminal quer em matéria contra-ordenacional; (iii) maior responsabilização dos agentes do mercado e das equipas de gestão; e (iv) reforço da coordenação de actuações conjuntas das autoridades de supervisão sobre matérias de interesse comum.

O reforço dos deveres de informação e transparência é feito pelo Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro, e está patente, por um lado, na informação que as instituições financeiras passam a ser obrigadas a prestar às autoridades de supervisão, designadamente, para aferir o seu nível de exposição a diferentes tipos de instrumentos financeiros, as práticas de gestão e controlo de riscos a que estão sujeitas, e as metodologias adoptadas na avaliação dos seus activos. Por outro lado, reforça-se a informação disponível sobre produtos financeiros complexos, ficando a sua publicidade sujeita à

aprovação da entidade de supervisão competente. Estabelece-se, ainda, a obrigação de comunicação às autoridades de supervisão das participações detidas por instituições financeiras e sociedades abertas em sociedades com sede num Estado que não seja membro da UE.

Com vista à maior responsabilização dos agentes do mercado e das equipas de gestão, prevê-se o alargamento da responsabilidade das pessoas colectivas aos casos de infracções praticadas por pessoas sem cargos dirigentes quando os titulares destes últimos tiverem violado deveres de vigilância.

No âmbito do reforço do exercício concertado dos supervisores, e apesar de, na prática, o relacionamento institucional entre os supervisores e entre estes e o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) ter vindo a permitir a articulação adequada à prossecução eficaz dos objectivos de estabilidade financeira, optou-se por proceder à sistematização de um conjunto de normas no âmbito da actuação concertada dos supervisores no Conselho Nacional de Supervisores Financeiros (CNSF). Assim, reforçam-se as competências do CNSF no âmbito da coordenação de actuações conjuntas das autoridades de supervisão sobre matérias de interesse comum e as trocas de informação entre supervisores e entre estes e o MFAP sempre que se trate de informação relevante em matéria de estabilidade financeira.

Com a revisão do regime sancionatório em matéria criminal e contra-ordenacional, no quadro da Proposta de Lei n.º 227/X, procede-se: (i) à actualização das molduras penais e contra-ordenacionais; (ii) ao agravamento da coima máxima aplicável quando o dobro do benefício económico exceder aquele montante; (iii) ao agravamento da natureza das contra-ordenações associadas à violação de deveres de informação e de constituição ou contribuição para fundos de garantia obrigatórios; (iv) à introdução da figura do processo sumaríssimo no sector bancário e no sector segurador; e (v) à extensão do regime da publicidade das decisões condenatórias em processo contra-ordenacional à área bancária e dos seguros.

Por último, são impostas regras sobre a política de remuneração dos membros dos órgãos de administração e fiscalização das entidades de interesse público, prevendo-se a obrigatoriedade de submeter à aprovação da assembleia-geral uma declaração sobre a referida política.

Reforço da Garantia dos Depósitos

No domínio da garantia dos depósitos, e de acordo com a decisão do Conselho ECOFIN sobre Fundos de Garantia de Depósitos, alterou-se o respectivo limite de cobertura de 25 mil euros para 100 mil euros e reduziram-se significativamente os prazos dos reembolsos dos depósitos em caso de accionamento (Decreto-Lei n.º 211-A/2008, de 3 de Novembro).

Concessão de garantias pessoais pelo Estado para o reforço da estabilidade financeira e da disponibilização de liquidez nos mercados financeiros

Para procurar garantir a renovação das operações de financiamento das instituições de crédito sediadas em Portugal foi criado um regime especial de concessão de garantias do Estado, que visa responder às actuais restrições de liquidez nos mercados financeiros e consequente pressão sobre as instituições de crédito no acesso e nas condições em que realizam o seu financiamento ou refinanciamento.

Assim, a Lei n.º 60-A/2008, de 20 de Outubro, e a Portaria n.º 1219-A/2008, de 23 de Outubro, estabeleceram a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro, criando um regime flexível, que permite uma intervenção atempada e adaptada à evolução do mercado, com natureza temporária (mantendo-se apenas enquanto as condições do

mercado não regressarem à normalidade) e que salvaguarda os interesses dos depositantes e dos contribuintes. De referir que não se pretende com esta medida que o Estado funcione como um substituto dos mecanismos do mercado, designadamente na disponibilização de liquidez, mas sim que funcione como um garante para que as instituições de crédito recorram mais facilmente a esses mecanismos.

Podem solicitar a concessão de garantia pessoal do Estado todas as instituições de crédito com sede em Portugal que cumpram os critérios de solvabilidade previstos na lei, ainda que enfrentem, no contexto actual, constrangimentos ao nível do acesso à liquidez. O pedido de garantia pelas instituições de crédito é apresentado junto do Banco de Portugal, que procede à sua análise, juntamente com o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, tendo em consideração o contributo da entidade beneficiária para o financiamento da economia e a necessidade e condições financeiras do financiamento, e remetendo a respectiva proposta de decisão ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

A concessão da garantia pelo Estado está sujeita ao pagamento de uma comissão pela instituição de crédito beneficiária, definida em condições comerciais e atendendo ao seu nível de risco. O cálculo do valor da comissão baseia-se nas recomendações emitidas pelo BCE nesta matéria, tomando como referência o *spread do credit default swap* das instituições de crédito.

Cabe à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, em articulação com o Banco de Portugal e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, assegurar e fiscalizar o cumprimento dos encargos emergentes da execução das garantias concedidas, bem como acompanhar e assegurar a gestão das garantias após a sua emissão. Ao Banco de Portugal cabe, ainda, monitorizar a actividade das entidades beneficiárias na pendência das garantias.

No caso de accionamento da garantia em virtude de incumprimento pela entidade beneficiária, o Estado ficará com a capacidade de (i) converter o crédito que detém sobre a entidade beneficiária em capital da mesma, após consulta ao Banco de Portugal, (ii) decidir sobre a adopção de princípios de bom governo societário, sobre a política de distribuição de dividendos e de remuneração dos titulares dos órgãos de administração e fiscalização e (iii) designar um ou mais administradores provisórios. A adopção desta iniciativa permite, assim, a responsabilização, quando essa se justifique, dos actuais accionistas e gestores dos bancos e promove a adopção de princípios de bom governo societário.

Este regime pode ser revisto a todo o momento (e sê-lo-á obrigatoriamente num prazo máximo de seis meses), nomeadamente se as condições dos mercados financeiros o justificarem ou se tal for necessário por razões de coordenação ao nível da zona euro e da UE.

O regime de concessão de garantias pessoais pelo Estado Português, cujo anúncio foi bem recebido pela generalidade das instituições bancárias portuguesas, teve a aceitação da Comissão Europeia a 29 de Outubro de 2008, tendo sido reconhecida a sua adequação e proporcionalidade à luz das recomendações emitidas por esta instituição⁴. Até à data, e dada a rápida implementação desta medida, possível pela celeridade e boa coordenação das autoridades envolvidas, foram concedidas garantias a quatro dos principais bancos portugueses, que concretizaram já com sucesso as respectivas operações de financiamento garantidas pelo Estado (ver detalhes no Quadro II.5). Em particular, nos três casos (os três maiores bancos em Portugal) cujas operações se traduziram em emissão de obrigações não subordinadas, a procura, constituída maioritariamente por investidores internacionais, atingiu níveis elevados, apesar da instabilidade que caracteriza actualmente os mercados financeiros.

⁴ Ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:009:0001:0003:PT:PDF>

Quadro II.5. Eficácia das Garantias do Estado para Reforço da Estabilidade Financeira
(até 16 de Janeiro de 2009)

Entidade beneficiária	Montante	Modalidade e condições de reembolso	Comissão a favor do Estado	Situação
CGD	€ 2 mil M	Empréstimo obrigacionista, com reembolso no termo do prazo de 3 anos As obrigações com maturidade de 3 anos têm um cupão de 3,875% (85 pontos base acima do nível dos «mid swaps»).	0,865% ao ano	Valor total da emissão: € 1,25 mil M
BES	€ 1,5 mil M	Empréstimo obrigacionista, com reembolso no termo do prazo de 3 anos A emissão do BES foi colocada a um preço equivalente à taxa <i>midsmaps</i> a três anos, acrescida de um spread de 100 pontos base.	0,948% ao ano	Valor total da emissão: € 1,5 mil M
BCP	€ 1,5 mil M	Empréstimo obrigacionista, com reembolso no termo do prazo de 3 anos Colocada a um preço equivalente à taxa «mid-swaps» acrescida de 100 pontos base	0,948% ao ano	Valor total da emissão: € 1,50 mil M
BANIF	€ 50 M	Empréstimo schuldschein, com reembolso no termo do prazo de 1 ano Euribor a 3 ou 6 meses acrescida de um spread entre 0,60% e 0,75%	0,50%	Valor total do empréstimo: € 50 M

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Reforço da Solidez Financeira das Instituições de Crédito

No âmbito da IREF foi, ainda, aprovada a Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, que visa, por um lado, criar condições para que as instituições de crédito fortaleçam os seus fundos próprios, à semelhança do que se tem verificado noutros países da UE (ex.: Reino Unido, França, Alemanha e Espanha). Pretende-se com este regime que as instituições de crédito que reúnam adequadas condições de solidez, à luz da legislação aplicável, atinjam um nível de solvabilidade mais elevado - tendo em conta a imposição do Banco de Portugal no sentido de as instituições de crédito deterem, no mínimo, um rácio de fundos próprios de base (*tier 1*) de 8% - de forma a garantir o seu acesso à liquidez em condições adequadas, e, consequentemente, o regular financiamento da actividade económica. O Governo pretende, assim, colocar as instituições de crédito nacionais em situação equiparável às suas congéneres europeias, que beneficiam de medidas semelhantes.

Esta medida visa criar um quadro legal específico para a intervenção pública directa nos processos de recuperação e saneamento de instituições de crédito com níveis de fundos próprios inferiores aos mínimos legais.

Em ambas as vertentes, o recurso ao investimento público é realizado mediante a imposição de condições e contrapartidas equilibradas, de acordo com princípios de proporcionalidade, remuneração e garantia dos capitais investidos e de minimização dos riscos de distorção da concorrência.

Tal como no caso da concessão de garantias, o regime constante da Lei n.º 63-A/2008, de 24 de Novembro, foi definido tendo por referência as recomendações da Comissão Europeia sobre a matéria, designadamente a observância: (i) do carácter temporário no apoio público; (ii) da natureza subsidiária face ao reforço de capitais pelos accionistas; (iii) do comprometimento pelas instituições de crédito apoiadas no seu esforço de capitalização com planos de recuperação; e (iv) da distinção de tratamento entre instituições de crédito estruturalmente sólidas daquelas que apresentam problemas de solvência.

O acesso ao investimento público para reforço de fundos próprios está dependente de candidatura apresentada pela instituição de crédito interessada junto do Banco de Portugal, que deverá proceder à sua análise e remeter a respectiva proposta de decisão, devidamente fundamentada, ao membro do Governo responsável pela área das finanças. Este último terá em consideração, na ponderação da decisão, nomeadamente, o contributo da instituição de crédito interessada para o financiamento da economia e a necessidade de reforço de fundos próprios.

Enquanto a instituição de crédito for objecto de investimento público para o reforço de fundos próprios fica sujeita às condições e encargos fixados por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, que podem incidir, designadamente, sobre (i) a utilização dos meios facultados ao abrigo do reforço de fundos próprios, em particular no que se refere ao contributo da instituição de crédito para o financiamento da economia, nomeadamente, às famílias e às PME; (ii) a adopção de princípios de bom governo societário, que podem incluir o reforço do número de administradores independentes; (iii) a política de distribuição de dividendos e de remuneração dos titulares dos órgãos de administração e fiscalização, bem como a possibilidade de introdução de limitações a outras compensações de que beneficiem esses titulares, independentemente da natureza que revistam; (iv) a adopção de medidas destinadas a evitar distorções de concorrência; (v) possibilidade de ser necessário o reforço das contribuições para os fundos de garantia de depósitos; (vi) a adopção de mecanismos que permitam concretizar o desinvestimento público em condições de mercado que garantam uma adequada remuneração do capital investido, assegurando assim a protecção do interesse dos contribuintes.

Compete ao Banco de Portugal o acompanhamento e fiscalização da execução das medidas propostas, bem como a elaboração, com periodicidade máxima mensal, de relatórios individuais sobre cada uma das instituições de crédito abrangidas, remetendo-os ao membro do Governo responsável pela área das finanças, que semestralmente dará conhecimento à Assembleia da República das operações de capitalização realizadas.

A concessão de garantias pessoais pelo Estado e o reforço da solidez financeira das instituições de crédito dispõem de recursos obtidos por dotações do Orçamento do Estado e emissão de dívida pública até a um limite global de 20 mil milhões de euros (sendo que o montante afecto ao reforço da solidez financeira das instituições de crédito – 4 mil milhões de euros – teve como base de cálculo as necessidades de aumento de capital das instituições de crédito com sede em Portugal para atingirem, a partir dos actuais valores, um rácio de fundos próprios de base de 8%).

Outras Intervenções Pontuais para Assegurar a Estabilidade Financeira

Ainda com o propósito de cumprir com os compromissos assumidos pelo Governo no sentido de serem adoptadas todas as medidas necessárias a garantir a estabilidade do sistema financeiro português e a assegurar a protecção dos depósitos efectuados junto de instituições de crédito sedeadas em Portugal, e

face às particularidades das situações em causa, o Governo adoptou, em finais de 2008, as seguintes medidas pontuais e de natureza excepcional: a) nacionalização do Banco Português de Negócios, S.A. (BPN); b) concessão de garantia pessoal do Estado ao Banco Privado Português, S.A. (BPP) ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro (regime geral de concessão de garantias pessoais do Estado).

No primeiro caso, tratou-se de evitar a iminente cessação de pagamentos por parte do BPN (um pequeno banco, com uma quota de mercado de cerca de 2%, em que foram detectadas uma série de imparidades que deram origem a averiguações e à instauração de vários processos de contra-ordenação e denúncia junto da Procuradoria Geral da República), decorrente das evidentes dificuldades de obtenção de liquidez por parte deste banco, em virtude de se encontrar numa situação de insolvência. Esta decisão visou, acima de tudo, assegurar a defesa dos depósitos existentes nesta instituição (cerca de 230 mil depositantes).

No segundo caso, o Governo garantiu (com o penhor sobre activos do BPP) o empréstimo que seis bancos concederam ao BPP, tendo em conta os riscos desta instituição deixar de honrar compromissos assumidos no estrito âmbito da sua actividade enquanto instituição de crédito. O BPP, de reduzida dimensão e essencialmente orientado para a designada gestão de carteiras e de patrimónios (activos que ficaram fora do âmbito desta intervenção), tem no seu passivo depósitos de particulares e de outras instituições de crédito de pequena dimensão que, a serem perdidos, afectariam muitos milhares de pequenos depositantes destas instituições. Nas actuais condições de elevada incerteza que rodeiam a actividade financeira, tal facto afectaria certamente a confiança da generalidade dos depositantes nos seus bancos e poria assim em risco a estabilidade do sistema financeiro.

II.4 Iniciativa para o Investimento e o Emprego

A crise financeira internacional, cuja profundidade e extensão se agravou seriamente no último trimestre de 2008, está a produzir fortes efeitos recessivos na economia mundial, nomeadamente na confiança dos agentes económicos, nas restrições ao crédito e, em geral, na actividade económica. Para combater estes efeitos, os Estados-Membros da União Europeia, por proposta da Comissão Europeia, iniciaram, de forma coordenada, um plano de relançamento da economia europeia, tendo em vista o reforço da confiança dos agentes económicos através de um estímulo à actividade económica e ao emprego. O referido plano aposta em medidas céleres, temporárias e selectivas e, tirando partido da flexibilidade prevista no Pacto de Estabilidade e Crescimento face à ocorrência de circunstâncias excepcionais, promove a intensificação coordenada do esforço orçamental anti-cíclico a prosseguir pelos vários Estados Membros, provocando um estímulo orçamental da ordem de 1,5% do PIB. As iniciativas comunitárias promovidas pela Comissão Europeia e pelo Banco Europeu de Investimento representarão cerca de 0,3% do PIB, devendo os Estados Membros contribuir com os restantes 1,2% do PIB.

Neste sentido, tirando partido dos bons resultados até agora alcançados em termos de consolidação orçamental, o Governo Português apresentou a Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), que representa o contributo nacional neste esforço anti-cíclico coordenado de âmbito europeu. A eficácia desta iniciativa de combate aos efeitos da crise depende da capacidade de reacção comum e coordenada de âmbito europeu. De facto, os resultados de uma iniciativa Portuguesa isolada seriam, muito provavelmente, pouco significativos.

A IIE é constituída por um conjunto de medidas adicionais àquelas já previstas no Orçamento do Estado para 2009. De facto, o Governo Português já havia avançado, ao longo de 2008, com várias medidas de apoio às famílias e às empresas que se enquadram no espírito deste plano europeu, mas visando o

combate aos efeitos iniciais da crise: aumento das taxas de juro, dos preços das matérias-primas e dos produtos alimentares e restrições ao crédito.

Medidas de Apoio às Famílias e às Empresas Tomadas ao Longo de 2008

Do conjunto de medidas já tomadas ao longo de 2008, destacam-se, no que respeita às famílias, as seguintes:

- **Apoio aos proprietários e arrendatários de imóveis com dificuldades no cumprimento dos inerentes compromissos financeiros**, através da redução do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e alargamento do período de isenção, da introdução de uma majoração regressiva nos valores de dedução à colecta de IRS dos encargos com a habitação, da aprovação de um regime especial aplicável aos fundos e sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional e do aumento da poupança fiscal das famílias aquando da venda de habitação própria e permanente.
- **Combate à pobreza**, através de medidas como o alargamento da aplicação do Complemento Solidário para Idosos, o reforço da protecção na invalidez absoluta ou o reforço da inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção.
- **Protecção familiar**, através do alargamento do montante e dos beneficiários da Acção Social Escolar, do aumento do Abono de Família, da instituição de um Passe Escolar para os jovens entre os 4 e os 18 anos, bem como do reforço da protecção a pessoas com deficiência.

O Governo aprovou igualmente, ao longo de 2008, medidas de apoio à actividade empresarial, tendo especial enfoque no desenvolvimento da actividade das PME, nomeadamente:

- Criação de um escalão geral de **taxa reduzida de IRC**, que beneficia a grande maioria das PME, bem como a **redução do Pagamento por Conta** dessas empresas.
- Criação, no âmbito do QREN, de um mecanismo de **adiantamento dos fundos comunitários concedidos às empresas**.
- Criação das **linhas de crédito PME Investe**, no montante global de 3150 milhões de euros, promovendo o investimento das empresas em melhores condições de financiamento.
- Implementação do **Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado** (descrito detalhadamente no Capítulo VI).

O Quadro II.6 apresenta o impacto orçamental directo das medidas de combate aos efeitos da crise tomadas ao longo de 2008.

Quadro II.6. Medidas de Combate aos Efeitos da Crise tomadas ao longo de 2008
(% do PIB)

Medida	Impacto Orçamental Directo em 2009
Redução em 1 p.p. da taxa máxima do IMI e alargamento do período de isenção	0,06
Majoração da dedução em IRS das despesas com a habitação	0,03
Combate à Pobreza	0,07
Protecção Familiar	0,12
Redução do IRC para PME (criação da taxa reduzida e redução do pagamento por conta)	0,05
Linhas PME Investe I, II e III	0,03
Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado	0,04
Total	0,4

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Programa “Iniciativa para o Investimento e o Emprego”

Com o agravamento da crise financeira e dos efeitos recessivos sobre a economia no último trimestre de 2008, a prioridade na adopção de medidas de combate a esses efeitos concentra-se actualmente no reforço do investimento público, no apoio ao investimento privado e ao emprego.

A Proposta de Lei que cria o Programa “Iniciativa para o Investimento e o Emprego” apresentada à Assembleia da República em 19 de Janeiro de 2009, em conjunto com a actualização de Janeiro de 2009 do PEC, prevê cinco medidas estruturais, integrando vários projectos ou actividades. Visando um efeito conjuntural contra-cíclico sobre o investimento e o emprego, estas medidas enquadram-se igualmente na Estratégia de Lisboa, contribuindo para o reforço da modernização e da competitividade do País, das qualificações dos Portugueses, da independência e eficiência energéticas, bem como para a sustentabilidade ambiental, para além de contribuírem para a promoção da coesão social.

Nesta Iniciativa, o Governo procura beneficiar da decisão do Conselho Europeu de 13 de Dezembro de apoiar a simplificação dos procedimentos e a aceleração da implementação dos programas financiados pelo Fundo de Coesão, pelos Fundos Estruturais ou pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, tendo em vista o reforço dos investimentos em matéria de infra-estruturas e de eficiência energética, bem como da decisão de apoiar o rápido lançamento de medidas suplementares do Fundo Social Europeu de apoio ao emprego, nomeadamente em benefício das camadas mais vulneráveis da população, dando especial atenção às empresas mais pequenas, reduzindo os custos não salariais do trabalho.

Por outro lado, o Conselho Europeu apoia o recurso, em 2009 e 2010, aos procedimentos acelerados previstos nas directivas relativas aos contratos públicos, o que se justifica pelo carácter excepcional da presente situação económica, a fim de reduzir de 87 para 30 dias a duração do processo de adjudicação no âmbito dos procedimentos mais utilizados para projectos públicos de grande envergadura.

O Quadro II.7 apresenta o impacto orçamental directo das medidas de combate aos efeitos da crise que integram a IIE. O impacto orçamental da IIE em 2009 ascende a 1300 milhões de euros, o que corresponde a cerca de 0,8% do PIB. O financiamento da Iniciativa assumirá a forma de aumento da despesa pública em aproximadamente 0,5% do PIB enquanto que as medidas que se traduzem em redução de receita situar-se-ão próximas dos 0,3% do PIB.

Quadro II.7. Impacto Orçamental Directo da Iniciativa para o Investimento e o Emprego
(% PIB)

Medida	Impacto Orçamental Directo em 2009
Modernização das Escolas	0,18
Promoção das Energias Renováveis, da Eficiência Energética e das Redes de Transporte de Energia	0,15
Modernização da Infra-estrutura Tecnológica – Redes de Banda Larga de Nova Geração	0,03
Apoio Especial à Actividade Económica, Exportações e PME	0,23
Apoio ao Emprego e Reforço da Protecção Social	0,18
Total	0,8

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A coordenação e monitorização da implementação da IIE é da responsabilidade do Ministro de Estado e das Finanças, assegurando o elevado rigor no controlo orçamental exigido. A execução das medidas será monitorizada e avaliada e, face ao desenvolvimento da situação económica e ao grau de eficácia que as medidas forem demonstrando, o Governo manterá a flexibilidade necessária para proceder aos ajustamentos que se revelem apropriados.

Medida 1 – Modernização das escolas

Será reforçado o Programa de Modernização do Parque Escolar, através da antecipação da reconstrução e modernização de mais 100 escolas públicas disseminadas pelo país, ao longo do horizonte 2009-2011, investimento financiado pelo Orçamento do Estado e cuja implementação é da responsabilidade da Parque Escolar.

A modernização e a requalificação das escolas envolverão ainda o investimento a efectuar em todas as escolas do país, no âmbito do Plano Tecnológico da Educação.

Medida 2 – Promoção das Energias Renováveis, da Eficiência Energética e das Redes de Transporte de Energia

Assumindo como prioritária a aposta no sector energético, como forma de reduzir as emissões de carbono e diminuir a dependência energética do exterior, aumentando por esta via a competitividade da economia nacional, o Governo inclui na IIE projectos destinados à promoção das energias renováveis, da eficiência energética e das redes de transporte de energia.

Instalação de painéis solares e unidades de microgeração (mini-eólicas)

Será promovido um apoio extraordinário à instalação, durante o ano de 2009, de 300 000 m² de painéis solares térmicos no segmento residencial, potenciando a sua adopção por parte dos consumidores e dinamizando um *cluster* de indústrias nacionais de painéis fotovoltaicos com impacto positivo na actividade da construção para instalação de painéis.

Será igualmente promovido um apoio extraordinário à instalação, durante o ano de 2009, de 12 500 unidades de microgeração, designadamente mini-eólicas, no segmento doméstico e de serviços, dinamizando o *cluster* industrial nacional de produção destas tecnologias, com impacto positivo nos sectores da metalomecânica, moldes e equipamentos eléctricos.

Investimento na infra-estrutura de transporte de energia

Será promovida a antecipação no plano de investimentos na rede de transporte de energia eléctrica em muito alta tensão, nomeadamente pela construção de novas infra-estruturas de rede que suportem a realização de projectos estruturantes nacionais e que garantam o reforço da segurança de abastecimento energético e de convergência de preço de electricidade com Espanha (investimentos em interligações). O investimento privado possibilitará um impulso à actividade económica a montante com impacto em aproximadamente 100 fornecedores qualificados em sectores como a indústria de cablagem, metalomecânica, equipamentos eléctricos e construção.

Melhoria da eficiência energética dos edifícios públicos

O Estado investirá em soluções para a melhoria da eficiência energética de um conjunto de edifícios públicos com maior consumo de energia (hospitais, universidades, tribunais, repartições públicas, etc.), o que dinamizará os sectores da construção, metalomecânica e consultoria energética, potenciando ainda ganhos directos na redução dos custos com energia.

Investimentos em redes inteligentes de energia

Esta medida visa dotar 10% do total de consumidores domésticos nacionais de electricidade com sistemas inteligentes de medição do consumo de energia, permitindo ao consumidor otimizar os seus consumos e reduzir custos, automatizar a gestão de rede e melhorar a qualidade de serviço, e fomentar a eficiência energética e sustentabilidade ambiental. Este investimento permitirá a criação de um *cluster* de produção de equipamento e terá um forte impacto no sector da construção orientado para a sua instalação.

Medida 3 – Modernização da Infra-estrutura tecnológica – redes de banda larga de nova geração

A aposta no desenvolvimento da sociedade da informação passa em grande medida pelo apoio à realização de investimentos em redes de Banda Larga de Nova Geração, por serem investimentos com uma natureza territorial disseminada e que, assegurando melhores comunicações, têm importantes repercussões na eficiência da economia e dos agentes económicos, de forma transversal aos vários sectores, contribuindo assim decisivamente para estimular o desenvolvimento do país, pelo relevante impacto na dinâmica empresarial e na geração de emprego, no combate à info-exclusão, na sua capacidade para atrair investimento estrangeiro e na rentabilização do potencial de I&D nacional gerado, entre outros instrumentos, pelo Plano Tecnológico.

O investimento, que se prevê vir a atingir 1000 milhões de euros, será essencialmente executado por operadores de comunicações, alguns dos quais já aderiram ao Protocolo promovido pelo Estado sobre Redes de Nova Geração. No entanto este Protocolo está aberto à adesão de todos os investidores que pretendam realizar investimentos neste domínio.

Mediante este compromisso o Estado promoverá as condições necessárias à abertura de condutas que possam ser usadas para a passagem da fibra óptica, tal como legislará no sentido de eliminar as actuais barreiras à instalação de fibra dentro e fora dos edifícios, estimulando igualmente o investimento em zonas remotas ou de reduzida procura, através da adopção de incentivos e/ou benefícios fiscais.

Entre as incumbências do Estado, figura ainda a coordenação de fundos comunitários atribuídos ao nosso País, identificando os que possam ser atribuídos aos projectos de construção das Redes de Nova

Geração, bem como a promoção de condições para a criação de uma linha de crédito no valor de 800 milhões de euros para os investidores neste projecto.

Medida 4 – Apoio especial à actividade económica, exportações e PME

O acesso ao financiamento em condições equilibradas por parte das empresas é uma pré-condição para o investimento e para o emprego. Assim, para além das medidas implementadas para normalização das condições de atribuição de crédito das instituições financeiras previstas no âmbito da IREF, o Governo prevê agora novas medidas de apoio à actividade económica, nomeadamente de melhoria das condições de financiamento da actividade das PME.

Linha de crédito para PME

Esta linha de crédito para PME, a implementar após a utilização integral das linhas de crédito em vigor (PME Investe I, II e III), consiste na possibilidade de concessão de empréstimos bancários a empresas estabelecidas em Portugal com garantia prestada pelas Sociedades de Garantia Mútua, bonificação parcial da taxa de juro aplicável e bonificação integral da comissão de garantia.

Esta medida tem como objectivo facilitar o acesso ao crédito bancário das empresas em condições mais favoráveis e, com isso, assegurar liquidez às empresas de forma a garantir a estabilidade do financiamento da sua actividade, nomeadamente de projectos de investimento. O valor desta linha de crédito poderá ascender a 2000 milhões de euros.

A comparticipação do Estado para o Fundo de Contra-Garantia Mútua, com vista ao resseguro dos riscos assumidos pelas sociedades de garantia mútua, ascenderá a 75 milhões de euros.

Fundo de apoio à reestruturação empresarial

Será criado um fundo, com uma dotação de 175 milhões de euros, que consubstancia um mecanismo de co-financiamento de operações de fusão e aquisição, de âmbito nacional e internacional, intervindo o Estado como parceiro financeiro das PME nacionais envolvidas nestes processos, com o objectivo de aumentar a sua dimensão crítica, melhorando assim as suas condições para enfrentar o processo de globalização das economias. A participação do Estado numa operação de fusão e aquisição poderá atingir os 33%, pelo que o montante total estimado de operações poderá ascender, no mínimo, a 525 milhões de euros (350 milhões de euros de investimento privado), no caso de utilização integral dos fundos.

Apoio aos mecanismos de seguro de crédito à exportação

Esta medida visa assegurar, transitoriamente, condições para que as PME nacionais possam desenvolver a sua actividade económica, efectuando transacções comerciais no mercado externo, permitindo-lhes beneficiar de uma cobertura adicional de risco de crédito nas vendas em países da OCDE e fora da OCDE, até ao montante de 4000 milhões de euros.

O Novo Regime de Seguro de Crédito prevê uma alavancagem dos *plafonds* do seguro de crédito pelas cinco seguradoras a operar no mercado nacional, através do Sistema Nacional de Garantia Mútua para os países dentro da OCDE e pela garantia directa do Estado para mercados fora da OCDE, estes últimos que, para além do risco comercial, apresentam risco político.

Esta medida vai ao encontro das novas necessidades das empresas portuguesas face à contracção de *plafonds* que se tem vindo a registar desde o segundo trimestre de 2008.

Apoio à promoção externa

Serão implementadas acções de promoção externa do País, com vista à captação de mais 200 000 visitantes em 2009, prevendo-se que o investimento seja capaz de gerar 250 milhões de euros em receitas de turismo, para além de outros impactos positivos que tal acarreta para o sector.

A actividade a desenvolver em matéria de promoção da oferta portuguesa de bens e serviços, terá três grandes focos:

- diversificação de mercados;
- consolidação da quota dos produtos e serviços portugueses em mercados tradicionais;
- alargamento da base exportadora.

Assim, serão implementadas iniciativas que permitam às empresas portuguesas ter acesso a mercados emergentes, ou onde os efeitos da crise económico/financeira não tenham o mesmo impacto que nos mercados tradicionalmente parceiros de Portugal.

Paralelamente, realizar-se-ão acções de manutenção de quota, em mercados âncora para as empresas portuguesas, sejam no espaço comunitário ou nos Estados Unidos da América.

Por último, em linha com a estratégia do Governo de promoção das exportações, serão desenvolvidos esforços para que as PME tenham um acompanhamento cada vez mais próximo e possam, no caso das que ainda não o fizeram, iniciar o seu processo de internacionalização. Este envolvimento, de um cada vez maior número de empresas nacionais nos mercados externos, ocorrerá, não só pela via da sua participação em acções promocionais, mas também pela realização de acções de capacitação do tecido empresarial português com vista a dotá-lo de maior conhecimento sobre a actividade internacional.

Apoio a projectos de investimento privado na agricultura e agro-indústria

Esta medida visa o apoio ao financiamento de projectos de investimento na agricultura e agro-indústria co-financiados pelo FEADER, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER), pela dotação das verbas suficientes para garantir a comparticipação nacional. Este investimento permitirá manter o volume de emprego no sector agrícola e agro-industrial e ainda a criação, no que se refere a investimentos de modernização e capacitação das empresas, de cerca de 5000 novos postos de trabalho, incluindo a instalação de jovens agricultores.

Linha de crédito de apoio à exportação e competitividade da agricultura e agro-indústria

Esta medida consiste na criação de apoios financeiros sob a forma de uma linha de crédito de apoio à exportação e competitividade da agricultura e agro-indústria, no montante de 175 milhões de euros, promovida pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, que apoiará o reforço da competitividade das empresas em reestruturação, evitando que empresas com viabilidade económico-financeira sejam atingidas pela crise internacional ao ponto de serem forçadas a promover uma redução de postos de trabalho.

Regime fiscal de apoio ao investimento

Será criado um novo regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009 (RFAI 2009). De facto, a criação de um sistema de incentivos ao investimento reguláveis pelo Estado tem-se revelado um valioso instrumento de política fiscal anti-cíclica.

Salientam-se quatro requisitos fundamentais para este instrumento: ser regulável, persuasivo, selectivo e coerente.

Quanto ao primeiro requisito, propõe-se para o ano de 2009 a introdução de dois limiares de benefícios fiscais, pelo aperfeiçoamento parcial do regime vigente, tendo em conta o regime dos benefícios fiscais contratuais ao investimento constante do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Assim, os projectos passam a estar abrangidos por um regime simplificado de benefícios fiscais automáticos, que dependerão do valor do investimento (inferior ou superior a 5 milhões de euros) e que permitem:

- Dedução à colecta de IRC, e até à concorrência de 25% da mesma, das seguintes importâncias, para investimentos realizados em regiões elegíveis para apoio no âmbito dos incentivos com finalidade regional:
 - (a) 20% do investimento relevante, relativamente ao investimento até ao montante de 5 milhões de euros.
 - (b) 10% do investimento relevante relativamente ao investimento a partir do montante de 5 milhões de euros.
- Isenção de IMI, por um período até cinco anos, relativamente aos prédios que constituam investimento relevante.
- Isenção de Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Bens Imóveis (IMT) relativamente às aquisições de prédios que constituam investimento relevante.
- Isenção de Imposto do Selo relativamente às aquisições de prédios que constituam investimento relevante.

Quanto ao segundo requisito, o RFAI obedece a uma intenção discriminatória, não só porque alarga a amplitude dos benefícios fiscais ao investimento, pelo acolhimento fiscal dos pequenos projectos de investimento, mas também porque diferencia os investimentos quanto à sua capacidade de realização dos vários objectivos envolvidos.

Já quanto ao requisito da selectividade, que surge indissociável do requisito da coerência, releva-se o carácter temporário do regime fiscal, bem como o rigoroso regime de fiscalização e justificação a posteriori, a ser partilhado pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Inspeção-Geral de Finanças. O regime, assim, contempla quer excepções de severidade, para os projectos de grande dimensão, quer excepções de facilidade, para os pequenos projectos apresentados por empresas.

Complementarmente ao RFAI 2009, no âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais, procede-se a uma alteração relevante do regime fiscal das Sociedades Gestoras de Participações Sociais, ampliando-o para as sociedades constituídas noutros Estados-Membros, no contexto do recente acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, no processo C-210/06 (Acórdão Cartesio), de 16 de Dezembro de 2008). Trata-se de uma importante medida de apoio ao investimento e de incentivo à deslocação dos capitais para o espaço nacional, propiciando um regime aberto e com conteúdo concorrencial fiscal efectivo.

Finalmente, alarga-se o âmbito do sistema de incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento (I&D) empresarial (SIFIDE), de forma a permitir que 32,5% das despesas com investigação e desenvolvimento possam ser deduzidas à colecta, bem como a aumentar o limite máximo da taxa incremental, que sobe de 750 000 para 1 500 000 euros.

Autoliquidação do IVA na prestação de bens e serviços às Administrações Públicas

Esta medida, que depende da aprovação pelo Conselho Europeu do pedido de derrogação apresentado pelo Estado Português, permite criar vantagens em termos de tesouraria das empresas, e consiste na atribuição ao Estado, Regiões Autónomas, Autarquias Locais e outras pessoas colectivas de direito público da obrigação de liquidação e entrega do imposto em substituição dos fornecedores (*reverse charge*), no caso de bens e serviços fornecidos ao abrigo de contratos públicos de valor igual ou superior a 5000 euros.

Este mecanismo de inversão do sujeito passivo será aplicável às entidades públicas que à data das operações já detenham a qualidade de sujeito passivo do IVA, ainda que, eventualmente, por uma pequena parcela das suas actividades, sendo que, nessas circunstâncias, os fornecedores de bens e serviços às pessoas colectivas de direito público, no âmbito de contratos de direito público, não mencionarão o IVA nas facturas e não têm de o entregar ao Estado. São os próprios adquirentes dos bens ou dos serviços a calcular o IVA respectivo e a entregá-lo nos cofres do Estado, sem prejuízo da eventual dedução a que, nos termos gerais, as pessoas colectivas de direito público abrangidas tenham direito.

Redução do limiar de reembolso do IVA

A medida visa facilitar as condições para que os sujeitos passivos do IVA possam solicitar o reembolso do IVA. Assim, actualmente, quando o respectivo crédito de imposto não perdure há mais de 12 meses, os montantes mínimos para pedir o reembolso são cerca de 10 600 euros e, em casos muito especiais, cerca de 5300 euros. Com esta alteração, o montante mínimo passa a ser único e é significativamente reduzido, passando a ser de 3000 euros.

Redução do Pagamento Especial por Conta

A medida consiste na descida do limite mínimo do Pagamento Especial por Conta, aplicável em sede de IRC, para 1000 euros, sendo que o limite anterior era de 1250 euros, e visa a promoção do reforço da tesouraria das empresas.

Medida 5 – Apoio ao Emprego e Reforço da Protecção Social

Apoio à manutenção do emprego

Para apoio à manutenção do emprego, serão reduzidas em 3 pontos percentuais as contribuições para a Segurança Social a cargo do empregador, em micro e pequenas empresas, para trabalhadores com mais de 45 anos. Esta medida encontra-se condicionada à manutenção do nível de emprego em 2009,

estimando-se em 513 000 o número de trabalhadores apoiados, com um apoio médio de 331 euros por posto de trabalho.

Ao mesmo tempo, será adoptado um plano temporário (períodos de seis meses) e excepcional (ano de 2009) de apoio a empresas e trabalhadores em situação de redução temporária de actividade, nomeadamente através da medida Qualificação-Emprego, estimando-se um apoio a 450 empresas e 20 000 trabalhadores. Esta medida visa o apoio à manutenção de emprego e o aumento das qualificações em períodos de redução extraordinária de actividade em empresas economicamente viáveis e com forte perspectiva de recuperação total da capacidade produtiva, estando condicionada à manutenção do nível de emprego e à não realização de despedimentos colectivos, e determinando a impossibilidade de distribuição de lucros e aumento de remunerações dos membros dos corpos sociais.

Apoiar os jovens no acesso ao emprego

Trata-se de um objectivo que se atingirá conjugando: (a) a criação de mais 12 000 estágios profissionais para jovens, nomeadamente jovens licenciados em áreas de baixa empregabilidade; e (b) pelo pagamento à entidade empregadora de um apoio à contratação no valor de 2000 euros, acrescido de isenção de dois anos de pagamento de contribuições para a segurança social na contratação sem termo de jovens (as entidades empregadoras poderão optar, em alternativa, por 3 anos de isenção total de pagamento de contribuições), prevendo-se a obrigatoriedade de se verificar criação líquida de emprego por um período de três anos.

Com estas medidas temporárias (em vigor apenas em 2009) pretende-se facilitar a transição para a vida activa, através do: (a) aumento para 37 000 do número de jovens apoiados através de estágios profissionais, permitindo um contacto apoiado com o mundo do trabalho, implicando, para os jovens formados em áreas de baixa empregabilidade, um período de formação para a sua reconversão; e (b) apoio financeiro às empresas que contratem jovens até 35 anos à procura de primeiro emprego, abrangendo cerca de 20 000 jovens.

Apoiar o regresso ao emprego

Para a prossecução do objectivo de apoiar o regresso ao emprego de desempregados, em especial desempregados de longa duração e desempregados com mais de 55 anos, o Governo promove:

- Pagamento às entidades empregadoras, de um apoio à contratação no valor de 2000 euros, acrescido de isenção de dois anos de pagamento de contribuições para a segurança social na contratação de desempregados de longa duração (as entidades empregadoras poderão optar, em alternativa, por três anos de isenção total de pagamento de contribuições), existindo obrigatoriedade de se verificar criação líquida de emprego por um período de três anos.. Destina-se a entidades empregadoras que contratem, sem termo e a tempo completo, desempregados de longa duração, estimando-se que esta medida possa beneficiar 8000 desempregados de longa duração.
- Redução em 50% da taxa contributiva para a segurança social a cargo da entidade empregadora na contratação a termo de desempregados com mais de 55 anos e há mais de seis meses no desemprego. Estima-se que esta medida possa beneficiar 4000 desempregados.
- Criação do novo Programa de Estágios Qualificação-Emprego, destinado a desempregados, independentemente da idade, que melhoraram ou venham a melhorar as suas qualificações. São destinatários, nomeadamente, os desempregados que concluíram ou venham a concluir: i)

Ensino básico ou secundário, nomeadamente no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades; ii) formações modulares de duração igual ou superior a 250 horas; iii) Cursos de Especialização Tecnológica (CET); ou iv) novas licenciaturas. O programa consiste no pagamento até 60% da retribuição durante um período de nove meses. Estima-se que esta medida possa beneficiar 10 000 desempregados.

- Apoio à criação de 1600 novas empresas (e cerca de 3000 novos empregos) por parte de desempregados, através de linha de crédito específica e bonificada no montante de 100 milhões de euros.
- Apoio à integração de 30 000 desempregados em instituições não lucrativas, através do Contrato Emprego-Inserção, por um máximo de um ano. Estima-se que esta medida possa beneficiar 30 000 desempregados.
- Alargamento da oferta de cursos de dupla certificação, nomeadamente EFA e CET, para desempregados em regiões específicas mais atingidas pelo desemprego. O concurso tem carácter excepcional, ocorrendo apenas em 2009, estimando-se que possa abranger 5000 desempregados.

Alargar a protecção social

O Governo aumentará temporariamente o apoio social aos desempregados de longa duração, para os beneficiários que concluíam o prazo de atribuição do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente em 2009. O apoio corresponderá a 6 meses adicionais de prestação, com um valor de 60% do IAS (acrescido de 10% do IAS por cada filho no agregado familiar, com um máximo de 1 IAS). Estima-se que a medida possa abranger 50 000 beneficiários.

Ao mesmo tempo, nas situações de regresso rápido ao mercado de trabalho (seis meses ou menos), os desempregados manterão integralmente a relevância da totalidade dos períodos contributivos anteriores na modulação futura da duração de eventuais prestações de desemprego. O Governo procura, por esta via, reforçar as garantias de protecção no desemprego, incentivando os regressos rápidos ao mercado de trabalho.

III. DESENVOLVIMENTOS E PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

III.1 Execução Orçamental de 2008 e Orçamento para 2009

Em Julho de 2008, um ano antes do previsto, Portugal beneficiou do encerramento do procedimento por défice excessivo que tinha sido instaurado pela Comissão Europeia em 2005. O processo de consolidação orçamental iniciado em 2005 permitiu que, em apenas dois anos, o défice orçamental das Administrações Públicas tivesse registado uma redução em 3,5 p.p. do PIB, traduzindo uma melhoria de cerca de 1,2 p.p. do PIB face ao previsto na actualização de Dezembro de 2005 do PEC. Para este resultado contribuiu quer a redução da despesa quer o aumento da receita. Quanto à despesa, salienta-se a redução, em mais de 0,5 p.p. da despesa corrente primária; do lado da receita merecem ser salientados os resultados obtidos em matéria de combate à fuga e fraude fiscais e contributiva.

Atendendo à informação sobre execução orçamental actualmente disponível, estima-se que o défice das Administrações Públicas em 2008 se tenha situado nos 2,2% do PIB. Recorde-se que, face ao previsto na actualização de Dezembro de 2007 do Programa de Estabilidade e Crescimento, a meta orçamental para 2008 já havia sido revista em baixa aquando da divulgação da execução orçamental de 2007 (em Março de 2008). Assim, não obstante o agravamento das condições macroeconómicas ocorridas durante o segundo semestre de 2008, Portugal prosseguiu o processo de consolidação orçamental.

A partir do Quadro III.1 é possível verificar que a melhoria do saldo orçamental em 2008 decorreu do aumento de 0,6 p.p. do saldo primário para 0,8% do PIB. A receita fiscal diminuiu em 0,1 p.p. do PIB, tendo para isto contribuído a variação registada nos impostos indirectos (diminuição de 0,3 p.p. do PIB), essencialmente resultado da redução da receita de IVA, associada à diminuição em um ponto percentual da sua taxa normal, com entrada em vigor em Julho de 2008. Em contrapartida, a receita contributiva aumentou em relação ao PIB 0,2 p.p., impulsionada pelas medidas de combate à fraude e evasão contributiva e pela retoma no mercado de trabalho, que reagiu com algum desfasamento aos desenvolvimentos dos mercados de bens e serviços (ver Capítulo I)

Do lado da despesa, manteve-se a tendência de diminuição do peso das despesas com o pessoal no PIB iniciada desde 2005, obtida pelo efeito da redução do número de funcionários públicos resultante da aplicação da regra de “2 saídas por cada 1 entrada”, do controlo do *drift* salarial e da moderação da actualização da tabela salarial da função pública. As prestações sociais aumentaram em 0,2 p.p. do PIB, reflectindo a evolução da despesa pública em pensões, que mantém uma trajectória moderadamente crescente, e o efeito das novas medidas de apoio social entretanto tomadas, sendo esta subida apenas parcialmente compensada pela diminuição das despesas com o subsídio de desemprego. O consumo intermédio registou em 2008 um aumento de 0,3 p.p. do PIB, reflectindo, em parte, a alteração do universo das Administrações Públicas associado à entrada de novas empresas não mercantis.

Como consequência do aumento das taxas de juro durante o primeiro semestre de 2008 e do aumento do *stock* de dívida pública, a despesa com juros subiu 0,2 p.p. do PIB, atenuando o efeito da melhoria do saldo primário.

Em relação às operações de capital, assistiu-se a uma maior importância dos fundos comunitários a receber, ainda com a sobreposição de fundos do QCAIII e do QREN, e a um aumento do investimento público. De referir que o registo em contas nacionais, como venda de activos do Estado, das operações de concessão das barragens contempladas no Plano Nacional de Elevado Potencial Hidroeléctrico,

contribuiu em 0,4 p.p. do PIB para a redução do peso relativo das outras despesas de capital registado em 2008. Recorde-se que este Plano visa permitir que Portugal atinja em 2020 uma capacidade hidroeléctrica superior a 7000 MW, representando a aceleração da sua execução uma das vertentes da acção do Governo em termos de medidas anti-cíclicas.

Quadro III.1. Conta das Administrações Públicas

	Milhões de euros			Em % do PIB			Diferença (p.p. do PIB)	
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	08/07	09/08
1. Receitas Fiscais	40.440,5	41.024,9	41.572,2	24,8	24,7	24,6	-0,1	-0,1
Impostos s/Produção e Importação	24.535,2	24.552,4	25.030,4	15,0	14,8	14,8	-0,3	0,0
Impostos s/Rendimento e Património	15.905,3	16.472,5	16.541,8	9,8	9,9	9,8	0,2	-0,1
2. Contribuições Sociais	20.717,0	21.287,9	19.235,0	12,7	12,8	11,4	0,1	-1,4
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	19.077,0	19.815,9	17.614,3	11,7	11,9	10,4	0,2	-1,5
3. Outras Receitas Correntes	7.752,9	7.663,5	9.767,1	4,8	4,6	5,8	-0,1	1,2
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	68.910,4	69.976,3	70.574,3	42,3	42,1	41,7	-0,2	-0,3
5. Consumo Intermédio	6.754,8	7.440,2	7.706,7	4,1	4,5	4,6	0,3	0,1
6. Despesas com Pessoal	21.059,3	21.305,7	18.717,9	12,9	12,8	11,1	-0,1	-1,7
7. Prestações Sociais	31.333,5	32.362,4	35.120,2	19,2	19,5	20,8	0,2	1,3
8. Juros	4.591,6	5.047,6	5.626,0	2,8	3,0	3,3	0,2	0,3
9. Subsídios	1.900,9	1.874,2	3.209,6	1,2	1,1	1,9	0,0	0,8
10. Outras Despesas Correntes	3.260,0	3.583,5	3.910,2	2,0	2,2	2,3	0,2	0,2
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	68.900,2	71.613,6	74.290,7	42,2	43,1	43,9	0,8	0,9
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	64.308,6	66.566,0	68.664,6	39,4	40,0	40,6	0,6	0,6
12. Poupança Bruta (4-11)	10,2	-1.637,3	-3.716,4	0,0	-1,0	-2,2	-1,0	-1,2
13. Receitas de Capital	1.461,9	2.406,8	3.988,2	0,9	1,4	2,4	0,6	0,9
14. Formação Bruta de Capital Fixo	3.761,9	3.912,0	4.820,5	2,3	2,4	2,9	0,0	0,5
15. Outras Despesas de Capital	1.928,3	584,1	2.103,7	1,2	0,4	1,2	-0,8	0,9
16. Total Despesas de Capital (14+15)	5.690,2	4.496,1	6.924,2	3,5	2,7	4,1	-0,8	1,4
17. Total Receitas (4+13)	70.372,3	72.383,1	74.562,5	43,2	43,5	44,1	0,4	0,6
18. Total Despesa (11+16)	74.590,3	76.109,7	81.214,9	45,7	45,8	48,0	0,0	2,3
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	69.998,7	71.062,1	75.588,8	42,9	42,7	44,7	-0,2	2,0
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-4.218,1	-3.726,7	-6.652,4	-2,6	-2,2	-3,9	0,3	-1,7
<i>Do qual: Saldo Primário (19+8)</i>	373,5	1.321,0	-1.026,3	0,2	0,8	-0,6	0,6	-1,4
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)</i>	4.601,8	3.410,3	1.909,7	2,8	2,1	1,1	-0,8	-0,9
20. Dívida Pública	103.702	109.570	117.817	63,6	65,9	69,7	2,3	3,8
<i>por memória:</i>								
PIB nominal	163.083	166.339	169.092					

Fontes: INE (2007) e Ministério das Finanças e da Administração Pública. (2008 e seguintes).

No que respeita às rubricas de contribuições sociais efectivas e despesas com pessoal, refira-se que o registo do subsídio do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) sofreu uma alteração metodológica no Orçamento do Estado para 2009, que, todavia, não apresenta qualquer implicação no saldo orçamental das Administrações Públicas. Até 2008, as contribuições sociais do Estado para a CGA eram registadas como subsídio do Estado àquela entidade, o qual estava, no lado da despesa, integralmente classificado nas despesas com o pessoal e, no lado da receita, como contribuições sociais efectivas. A partir de 2009, com a decisão de alargamento da contribuição para a CGA aos serviços da administração directa do Estado, o valor equivalente a 7,5% da remuneração íliquida sujeita a desconto de quota continua a ser registado como contribuição social efectiva. O valor remanescente,

correspondente ao subsídio do Estado que visa assegurar o financiamento da CGA passou a ser classificado como transferência corrente. O quadro seguinte apresenta a evolução das rubricas orçamentais afectadas por esta alteração metodológica, ajustando os valores dos anos anteriores (2007 e 2008) de acordo com a classificação a aplicar em 2009, de modo a permitir a comparabilidade com a previsão da conta das Administrações Públicas de 2009.

Quadro III.2. Conta das Administrações Públicas com Ajustamento face à Alteração Metodológica no Subsídio do Estado para a CGA

	Milhões de euros			Taxa de variação (%)	
	2007	2008	2009	08/07	09/08
	Receita Total	68.188,3	70.090,1	74.562,5	2,8
Receita Corrente	66.726,4	67.683,4	70.574,3	1,4	4,3
Contribuições Sociais	18.533,0	18.995,0	19.235,0	2,5	1,3
d.q.: Contribuições Sociais Efectivas	16.893,1	17.523,0	17.614,3	3,7	0,5
Despesa Total	72.406,4	73.816,8	81.214,9	1,9	10,0
Despesa Corrente	66.716,2	69.320,7	74.290,7	3,9	7,2
Despesas com Pessoal	18.875,4	19.012,8	18.717,9	0,7	-1,6

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Perante as circunstâncias excepcionais de que se tem revestido a actual situação económica, marcada por uma forte contracção da actividade, e beneficiando da margem orçamental entretanto alcançada pelo processo de consolidação orçamental, foi decidido reforçar o uso dos instrumentos de política orçamental para apoiar, atendendo à actual conjuntura, o investimento e o emprego. Assim, o Governo Português, no contexto do esforço anti-cíclico coordenado de âmbito europeu, subjacente ao plano de relançamento da economia europeia, aprovou a Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE), que veio complementar o conjunto de medidas de apoio às famílias e às empresas implementadas ao longo de 2008 (ver Capítulo II).

O efeito destas medidas no saldo orçamental será temporário, prevendo-se que se concentre em 2009, ano em que se prevê um défice orçamental de 3,9% do PIB. A retoma da trajectória de consolidação orçamental deverá ocorrer a partir de 2010, sendo o ajustamento estrutural de 1,6 p.p. do PIB no conjunto dos anos 2010 e 2011 maior do que o projectado na anterior actualização do PEC.

Neste contexto, em 2009, as contribuições sociais efectivas, expurgado o efeito em contas nacionais associado ao alargamento da contribuição para a CGA aos serviços da administração directa do Estado, deverão registar um abrandamento no crescimento (0,5%, em comparação com 3,7% no ano anterior), com o efeito associado à redução temporária das contribuições sociais resultantes das medidas de apoio ao emprego e da própria evolução do emprego, a ser parcialmente compensado pelos ganhos do combate à fraude e evasão contributiva. Espera-se igualmente um abrandamento no crescimento, da receita de impostos sobre o rendimento (e, em termos do PIB, uma diminuição de 0,1 p.p.), também atribuível ao abrandamento económico, prevendo-se que a receita de impostos sobre a produção e a importação mantenha o seu peso no PIB inalterado face a 2008.

O aumento da importância no PIB das prestações sociais, dos subsídios aos agentes económicos e do investimento público (respectivamente, 1,3 p.p., 0,8 p.p. e 0,5 p.p. do PIB) resultará, essencialmente, do esforço orçamental anti-cíclico. Estes aumentos de despesa serão parcialmente compensados por recursos comunitários, prevendo-se uma antecipação (*frontloading*) de recebimentos de fundos do QREN, quer de natureza corrente (associados ao Fundo Social Europeu) quer sob a forma de

transferências de capital. Por sua vez, as despesas correntes de funcionamento das Administrações Públicas deverão registar uma contenção significativa, reflectindo os resultados das reformas na Administração Pública (ver Capítulo II.2) e traduzindo-se numa redução do peso das despesas com pessoal no PIB (considerando já o efeito da alteração metodológica verificada no registo do subsídio do Estado para a CGA).

A diminuição do saldo das Administrações Públicas associada às medidas de estímulo orçamental, bem como as operações de aquisição de activos financeiros (sob a forma de aumentos de capital e de empréstimos a conceder no âmbito do Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado) e de regularização de dívidas comerciais através da sua substituição por dívida financeira, repercutir-se-ão num aumento do rácio da dívida pública de 3,8 p.p. do PIB, prevendo-se que atinja o valor de 69,7% do PIB no final de 2009, após um valor de 65,9% em 2008. Refira-se que para este último terá contribuído fortemente a não concretização das operações de privatização inicialmente definidas (devido à situação de crise vivida nos mercados financeiros), assim como o efeito de medidas orçamentais com expressão na dívida pública, como o Programa Pagar a Tempo e Horas e a regularização das dívidas comerciais dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde.

III.2 Projecções Orçamentais de Médio Prazo

Após um processo de consolidação orçamental que deverá permitir, em 2008, atingir o défice orçamental mais baixo dos últimos 30 anos, condições económicas excepcionais exigiram em 2009 a concentração de um forte esforço orçamental anti-cíclico de apoio ao investimento e ao emprego, de apoio às famílias mais vulneráveis e de reforço da estabilidade financeira. Assim que a recuperação das condições económicas o permita, retomar-se-á o caminho para o Objectivo de Médio Prazo de -0,5% do PIB para o saldo orçamental, a um ritmo anual de redução do défice de, pelo menos, 0,5 p.p. do PIB.

Quadro III.3. Composição das projecções orçamentais (Administrações Públicas)
(em % do PIB)

	Milhões de euros			Em % do PIB			Diferença (p. p. do PIB)	
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	08/07	09/08
1. Receitas Fiscais	41.572,2	42.903,6	44.789,2	24,6	24,6	24,8	0,0	0,1
Impostos s/Produção e Importação	25.030,4	26.130,0	27.181,2	14,8	15,0	15,0	0,2	0,0
Impostos s/Rendimento e Património	16.541,8	16.773,6	17.608,0	9,8	9,6	9,7	-0,2	0,1
2. Contribuições Sociais	19.235,0	20.012,4	20.656,0	11,4	11,5	11,4	0,1	-0,1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	17.614,3	18.343,1	19.036,7	10,4	10,5	10,5	0,1	0,0
3. Outras Receitas Correntes	9.767,1	9.332,3	9.625,6	5,8	5,4	5,3	-0,4	0,0
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	70.574,3	72.248,3	75.070,8	41,7	41,5	41,5	-0,3	0,0
5. Consumo Intermédio	7.706,7	8.086,9	8.296,3	4,6	4,6	4,6	0,1	-0,1
6. Despesas com Pessoal	18.717,9	19.044,6	19.310,2	11,1	10,9	10,7	-0,1	-0,3
7. Prestações Sociais	35.120,2	36.294,0	37.485,9	20,8	20,8	20,7	0,1	-0,1
8. Juros	5.626,0	5.853,3	6.071,3	3,3	3,4	3,4	0,0	0,0
9. Subsídios	3.209,6	1.847,2	1.901,2	1,9	1,1	1,1	-0,8	0,0
10. Outras Despesas Correntes	3.910,2	3.878,1	3.742,4	2,3	2,2	2,1	-0,1	-0,2
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	74.290,7	75.004,1	76.807,3	43,9	43,1	42,4	-0,9	-0,6
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>68.664,6</i>	<i>69.150,7</i>	<i>70.735,9</i>	<i>40,6</i>	<i>39,7</i>	<i>39,1</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,6</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-3.716,4	-2.755,8	-1.736,5	-2,2	-1,6	-1,0	0,6	0,6
13. Receitas de Capital	3.988,2	3.703,8	3.856,0	2,4	2,1	2,1	-0,2	0,0
14. Formação Bruta de Capital Fixo	4.820,5	4.128,9	4.486,8	2,9	2,4	2,5	-0,5	0,1
15. Outras Despesas de Capital	2.103,7	1.891,6	1.742,6	1,2	1,1	1,0	-0,2	-0,1
16. Total Despesas de Capital (14+15)	6.924,2	6.020,4	6.229,4	4,1	3,5	3,4	-0,6	0,0
17. Total Receitas (4+13)	74.562,5	75.952,1	78.926,8	44,1	43,6	43,6	-0,5	0,0
18. Total Despesa (11+16)	81.214,9	81.024,5	83.036,7	48,0	46,5	45,9	-1,5	-0,6
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>75.588,8</i>	<i>75.171,2</i>	<i>76.965,3</i>	<i>44,7</i>	<i>43,2</i>	<i>42,5</i>	<i>-1,5</i>	<i>-0,6</i>
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-6.652,4	-5.072,4	-4.109,9	-3,9	-2,9	-2,3	1,0	0,6
<i>Do qual: Saldo Primário (19+8)</i>	<i>-1.026,3</i>	<i>781,0</i>	<i>1.961,5</i>	<i>-0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0,6</i>
<i>Do qual: Saldo Corrente Primário (19+8-13+16)</i>	<i>1.909,7</i>	<i>3.097,6</i>	<i>4.334,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,8</i>	<i>2,4</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
20. Dívida Pública	117.817	122.719	126.664	69,7	70,5	70,0	0,8	-0,5
<i>por memória:</i>								
PIB nominal	169.092	174.189	180.948					

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

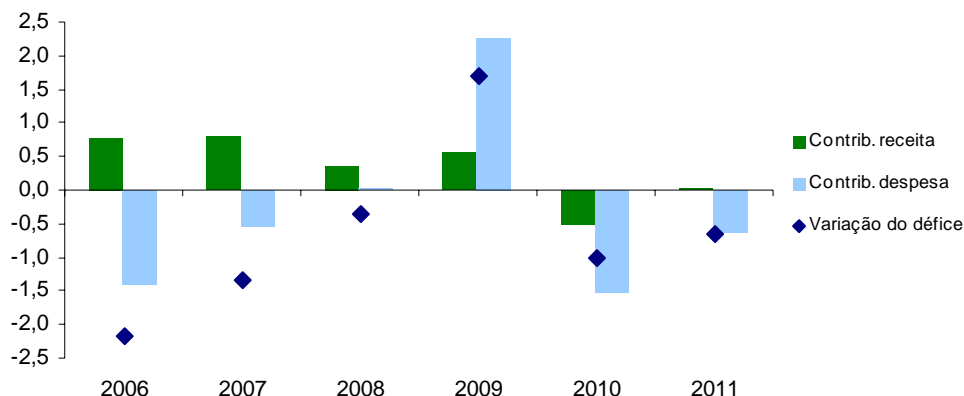
Sublinhe-se, no lado da despesa, a contribuição decisiva das reformas de natureza estrutural que visam a contenção da despesa com pessoal, como o controlo de admissões pela aplicação da regra de uma entrada por cada duas saídas e o novo regime de vínculos, carreiras e remunerações da função pública. Outras medidas com carácter estrutural, em particular as reformas nos sistemas de segurança social, continuarão a produzir efeitos na despesa com prestações sociais no médio e longo prazo, contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas.

A evolução da receita fiscal e contributiva foi uma importante componente do processo de ajustamento orçamental iniciado em 2005. Em 2009, no entanto, a quebra na cobrança de impostos associada às medidas de combate aos efeitos da crise e ao abrandamento económico conduzirá a uma diminuição do seu peso no PIB, o que será novamente invertido a partir de 2010.

O perfil de consolidação seguido desde 2005 tem-se concentrado quer no lado da despesa, em particular na despesa corrente primária, quer no lado da receita, sobretudo pelo efeito da melhoria do cumprimento voluntário dos contribuintes e dos bons resultados no combate à fraude e evasão fiscal e contributiva

(Gráfico III.1). Após o interregno temporário do processo de consolidação orçamental que se verificará em 2009, a retoma do caminho para o Objectivo de Médio Prazo, far-se-á sobretudo pelo lado da despesa.

Gráfico III.1. Programação da Consolidação Orçamental
(Variação em p.p. do PIB)



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

O Quadro III.4 evidencia o carácter estrutural da acção correctiva do défice estrutural verificada até 2008, ano inicialmente previsto para o cumprimento da regra nominal relativa ao défice. Em 2006, a redução foi muito significativa (2 p.p. do PIB), revelando o *frontloading* do ajustamento, sendo que, em 2007 e 2008, o défice estrutural diminuiu 0,9 p.p. e 0,5 p.p. do PIB, respectivamente. Esta evolução será temporariamente interrompida em 2009, pelo efeito da utilização conjuntural da política orçamental para combate aos efeitos da crise económica e da actuação dos estabilizadores automáticos, prevendo-se a partir de 2010 a retoma da consolidação orçamental em termos estruturais, com um ajustamento estrutural previsto de 1,2 p.p. do PIB para 2010, e de 0,5 p.p. para 2011.

Quadro III.4. Projeções dos saldos das Administrações Públicas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo global	-6,1	-3,9	-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3
Saldo primário	-3,5	-1,2	0,2	0,8	-0,6	0,4	1,1
Saldo global estrutural	-5,6	-3,6	-2,7	-2,2	-3,3	-2,1	-1,7
<i>variação (em p.p. do PIB)</i>		2,0	0,9	0,5	-1,1	1,2	0,5
Saldo primário estrutural	-3,0	-0,8	0,1	0,9	0,0	1,2	1,7
<i>variação (em p.p. do PIB)</i>		2,1	0,9	0,8	-0,8	1,2	0,4

Nota: Os cálculos dos ajustamentos estruturais foram calculados de acordo com a metodologia da Comissão Europeia.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O rácio da dívida pública em relação ao PIB deverá aumentar em 2008, 2009 e 2010, depois da descida ocorrida em 2007, devido aos efeitos das diversas medidas implementadas para combate aos efeitos da crise económica e financeira, com destaque para os programas de regularização de dívidas do Estado e

a Iniciativa para o Investimento e o Emprego. Perspectiva-se uma diminuição do rácio a partir de 2010, em linha com a evolução favorável do crescimento do PIB e do saldo primário.

Quadro III.5. Dinâmica da Dívida Pública
(em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Dívida pública consolidada (% PIB)	63,6	65,9	69,7	70,5	70,0
Varição em p.p. do PIB	-1,1	2,3	3,8	0,8	-0,5
Efeito saldo primário	-0,2	-0,8	0,6	-0,4	-1,1
Efeito dinâmico	-0,2	1,8	2,3	1,4	0,7
Efeito juros	2,8	3,0	3,3	3,4	3,4
Efeito do crescimento nominal do PIB	-3,0	-1,2	-1,1	-2,0	-2,6
Outros	-0,6	1,3	0,9	-0,2	-0,1

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

IV. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE E COMPARAÇÃO COM A ACTUALIZAÇÃO DE DEZEMBRO DE 2007

IV.1 Análise de Sensibilidade

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

Nesse sentido, apresenta-se no Gráfico IV.1 a evolução das principais variáveis da economia nacional num cenário em que o preço do petróleo é 20% superior ao admitido no cenário base. Pressupõe-se que o choque ocorre em 2009 e que os efeitos são permanentes.

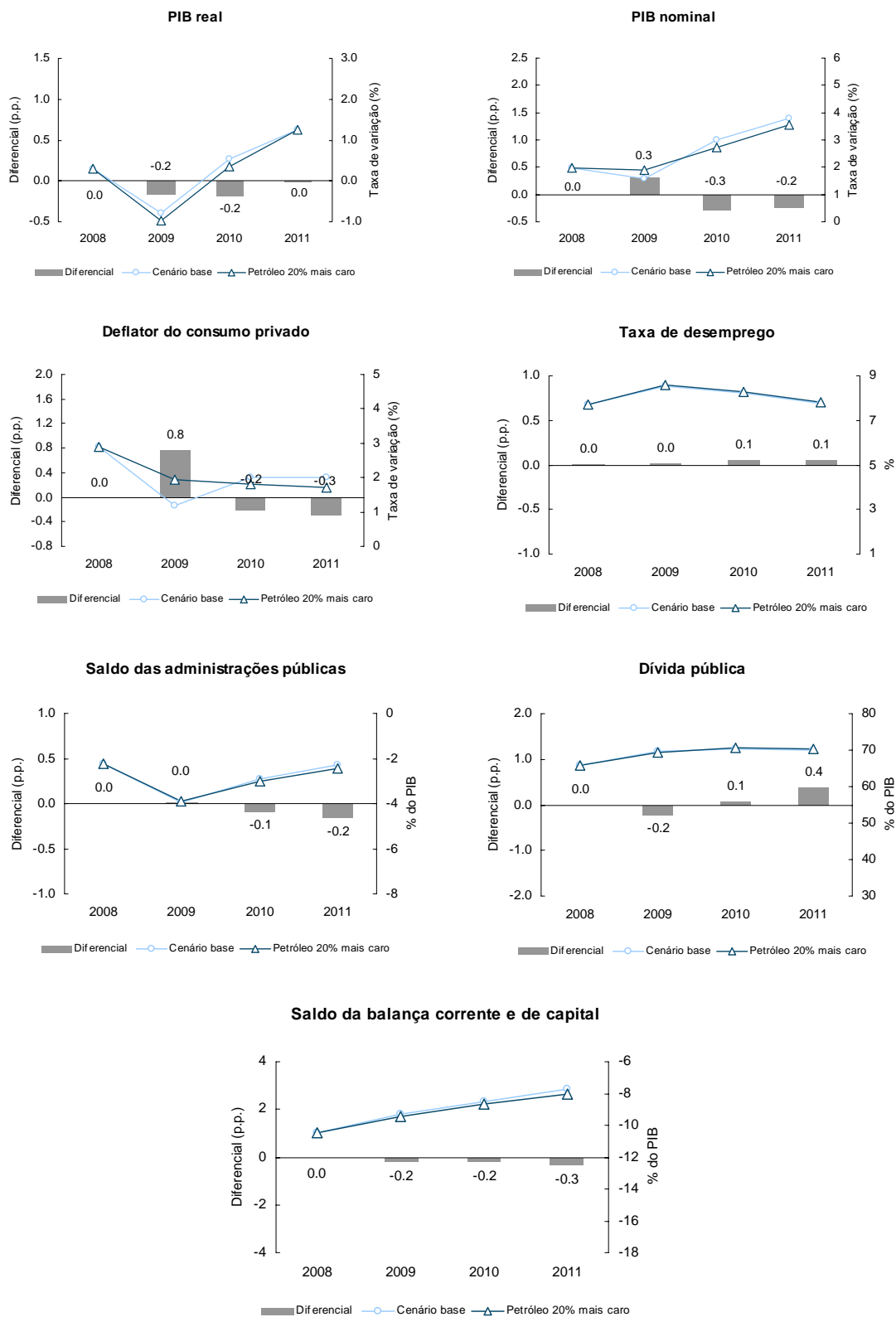
De referir que a interpretação dos resultados decorrentes da análise de sensibilidade realizada deve ser balizada em face da situação conjuntural actual, em que a evolução do preço do petróleo e das taxas de juro reflectem a redução das perspectivas de crescimento económico e de procura a nível mundial, e a instabilidade financeira, colocando em causa a sua validade enquanto reacções aos choques exógenos definidos.

A simulação revela um efeito negativo no crescimento real do PIB em 2009 e 2010, sobretudo devido aos efeitos adversos sobre a procura interna. Esta redução da actividade económica real induz efeitos negativos no mercado de trabalho, sendo visível um ligeiro aumento da taxa de desemprego em todo o horizonte de projecção.

O PIB nominal, tal como os preços no consumidor, exhibe em 2009 uma subida face ao cenário base, reflectindo o impacto na inflação. Nos anos subsequentes este movimento inverte-se, fruto da pressão descendente sobre os preços que é induzida pelo abrandamento da actividade económica real. O défice externo apresenta também um comportamento menos favorável face ao cenário base, acentuando-se o efeito gradualmente ao longo do horizonte de previsão.

No que diz respeito ao impacto nas contas públicas, observa-se, no ano do choque, uma melhoria marginal do saldo orçamental, influenciado pelo aumento do PIB nominal, situação que se inverte nos anos seguintes devido ao efeito negativo na receita fiscal, induzido pela quebra da actividade económica. Em linha com esta dinâmica, a dívida pública apresenta uma melhoria temporária face ao cenário base em 2009, apresentando um aumento gradual ao longo do restante horizonte de previsão.

Gráfico IV.1. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20%



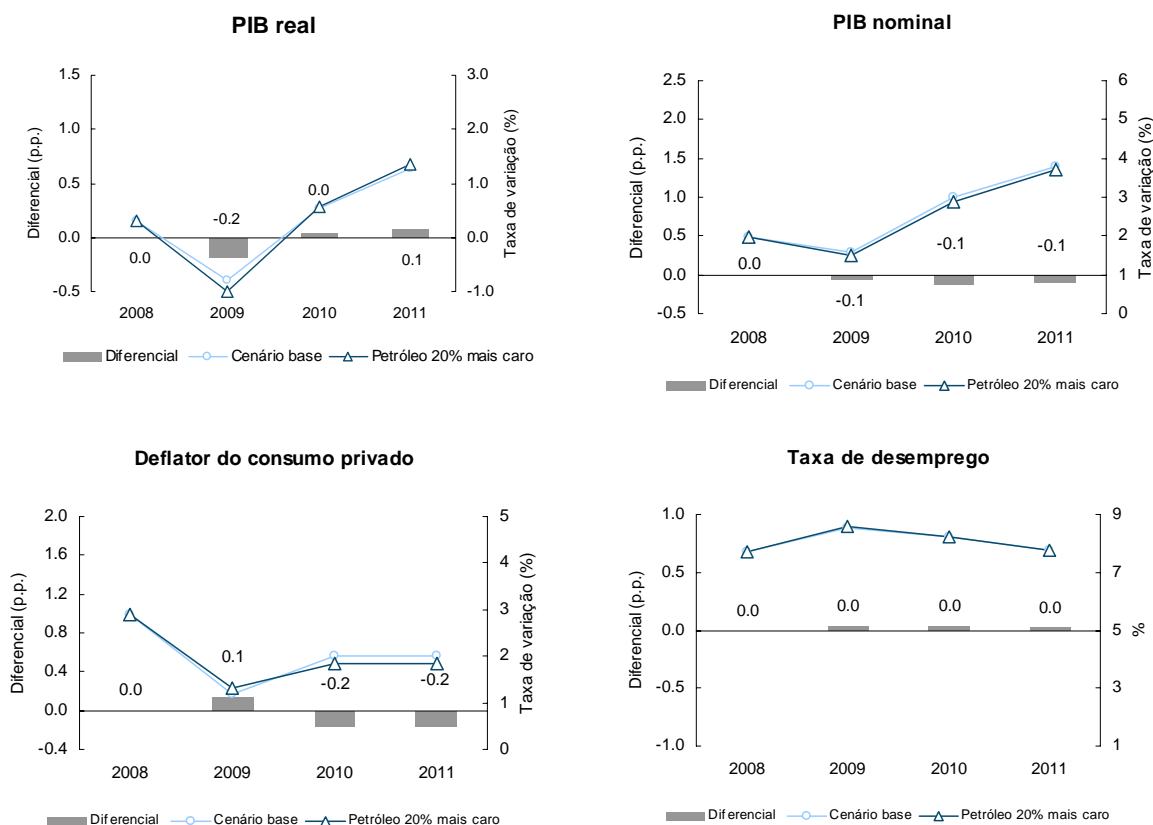
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

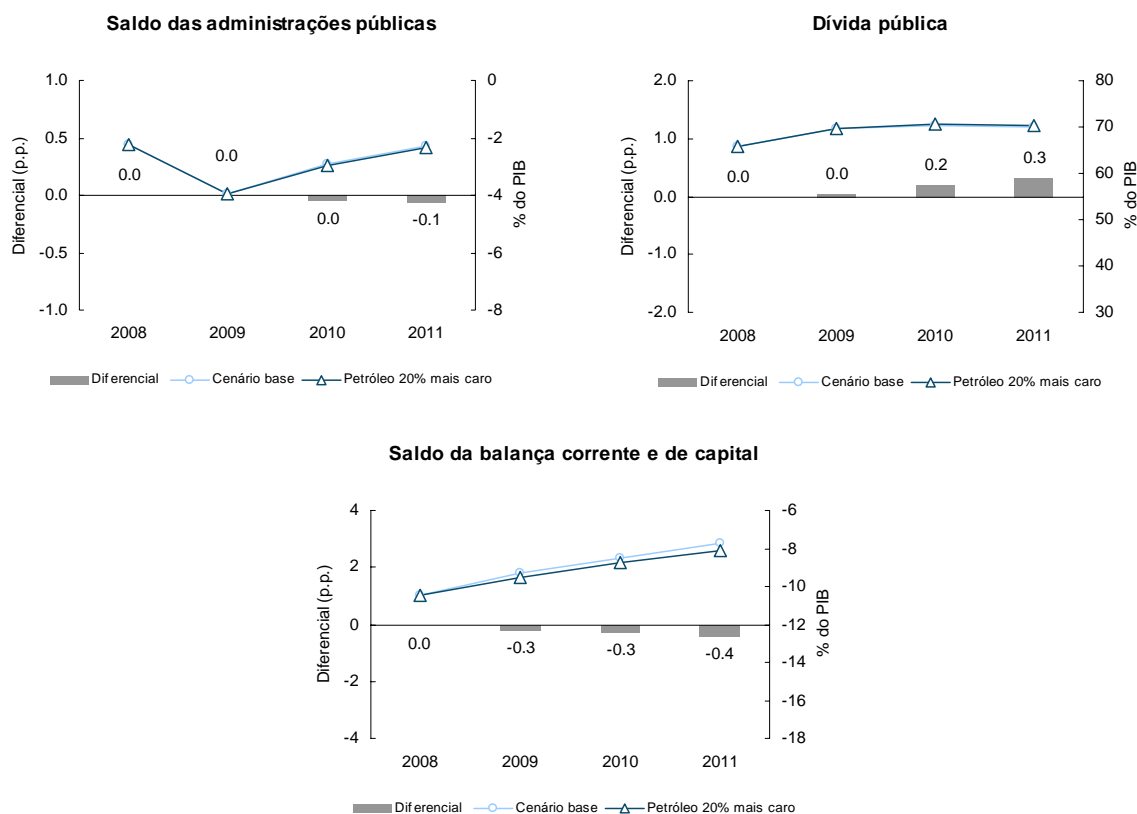
Na simulação da resposta da economia nacional a um cenário de taxas de juro mais elevadas considera-se que, ao longo de todo o período de projecção, as taxas de juro de curto prazo se mantêm 1 p.p. acima do valor projectado no cenário base. O Gráfico IV.2 apresenta os principais resultados obtidos com a projecção deste novo cenário.

Os efeitos adversos sobre o crescimento real da economia nacional encontram-se limitados a 2009, fruto de uma contracção apreciável da procura interna. Neste período é também visível uma aceleração dos preços no consumidor. Os efeitos adversos sobre o mercado de trabalho são menores do que no caso do choque petrolífero, uma vez que o impacto negativo na actividade económica real se concentra exclusivamente em 2009.

Quanto ao défice externo o efeito negativo das taxas de juro mais elevadas faz-se sentir por via do maior montante de juros pagos ao exterior, sendo este efeito mais pronunciado no final do horizonte de projecção. Os encargos financeiros associados à dívida pública são também maiores do que no cenário base, o que provoca um agravamento do défice orçamental entre 2009 e 2010, e uma consequente deterioração progressiva do nível da dívida pública.

Gráfico IV.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1 p.p





Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

IV.2 Comparação com a actualização de Dezembro de 2007

As circunstâncias extraordinárias de que se tem revestido a actual situação económica, que provocou um abrandamento económico em 2008 e deverá provocar uma contracção económica em 2009, levam a que o actual Programa de Estabilidade e Crescimento apresente um comportamento para o saldo global das Administrações Públicas e para a dívida pública menos favorável, comparativamente com a actualização de Dezembro de 2007 (Quadro IV.1).

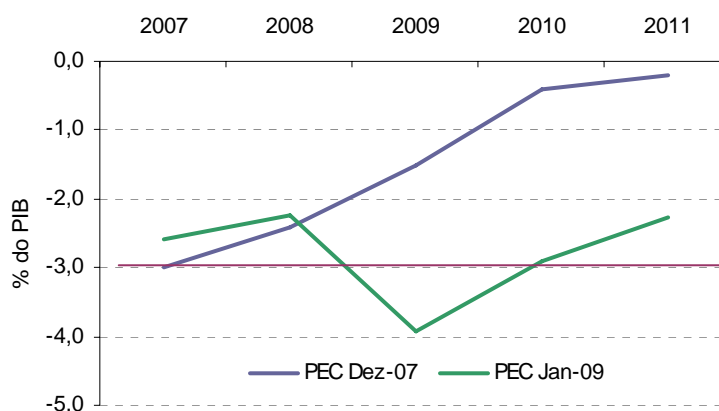
Quadro IV.1. Programa de Estabilidade – Comparação com actualização Dezembro 2007

	2007	2008	2009	2010	2011
PIB (t.c.r. em %)					
actualização Dezembro 2007	1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
actualização Janeiro 2009	1,9	0,3	-0,8	0,5	1,3
diferença	0,2	-1,9	-3,5	-2,4	-1,7
Saldo das administrações públicas (% do PIB)					
actualização Dezembro 2007	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
actualização Janeiro 2009	-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3
diferença	0,4	0,2	-2,4	-2,5	-2,1
Dívida Pública (% do PIB)					
actualização Dezembro 2007	64,4	64,1	62,5	59,7	56,7
actualização Janeiro 2009	63,6	65,9	69,7	70,5	70,0
diferença	-0,8	1,7	7,2	10,7	13,3

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A redução dos valores previstos para o saldo global e para a dívida pública nos anos 2009 a 2011 reflecte o impacto orçamental e na dívida da actual situação económica e das medidas orçamentais de estímulo económico adoptadas. O saldo global ultrapassará em 2009, temporariamente, o valor de referência dos 3% do PIB, retomando a anterior trajectória a partir de 2010.

Gráfico IV.3. Saldo Global das Administrações Públicas
(Comparação com a actualização de Dezembro 2007)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Em termos estruturais, o saldo das administrações públicas também foi revisto, atingindo um défice de 3,1% do PIB em 2009, mas a partir de 2010 mantém-se o ritmo de consolidação previsto anteriormente.

Quadro IV.2. Perspectivas Orçamentais
(em % do PIB)

	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo global					
PEC – Dezembro 2007	-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
ROPO – Maio 2008	-2,6	-2,2	-1,5	-0,7	-0,5
PEC – Janeiro 2009	-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3
Saldo estrutural					
PEC – Dezembro 2007	-2,1	-1,6	-1,1	-0,4	-0,4
ROPO – Maio 2008	-2,2	-1,8	-1,0	-0,5	-0,5
PEC – Janeiro 2009	-2,7	-2,2	-3,1	-2,1	-1,7

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública – Programa de Estabilidade e Crescimento, Actualização de Dezembro de 2007 e de Janeiro de 2009 e Relatório de Orientação da Política Orçamental, Maio 2008.

O rácio da dívida pública em percentagem do PIB aumentou face ao apresentado na actualização de Dezembro de 2007 relativamente ao período 2008-2011. Esta evolução reflecte não só o aumento do défice em relação à actualização anterior, como o efeito aritmético da diminuição do crescimento do PIB, e, designadamente em 2009, ajustamentos com impacto na dívida já referidos na secção anterior.

V. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A análise efectuada neste capítulo tem subjacente a metodologia prevista no âmbito do Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em particular, as projecções apresentadas⁵ utilizam as hipóteses definidas em 2005 no contexto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE), que assiste o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE). Na sequência da reforma dos sistemas de segurança social pública em Portugal, que entrou em vigor em 2007, as projecções de longo prazo para a despesa em pensões foram sujeitas ao processo de *Peer Review* pelo GTE em Outubro de 2007⁶. As restantes despesas associadas ao envelhecimento da população mantêm a trajectória definida ao nível do GTE e dos serviços da Comissão Europeia em 2005⁷.

Projecção da Despesa em Pensões

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

Das medidas consideradas destacam-se: i) a introdução do factor de sustentabilidade, que condiciona o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida aos 65 anos (idade legal da reforma); ii) a introdução da nova regra para a actualização das pensões, indexando-as à evolução da inflação no consumidor, em função do valor da pensão e da taxa de crescimento real do PIB; e iii) antecipação da transição para a nova fórmula de cálculo das pensões, a qual tem em conta toda a carreira contributiva e discrimina a taxa de formação da pensão de acordo com o valor da remuneração de referência (i.e., a valores de remuneração inferiores correspondem taxas de formação mais elevadas).

Com estas medidas, a evolução da despesa em pensões reduz significativamente a sua importância no PIB, como se pode observar no quadro seguinte.

⁵ Neste capítulo e no Quadro 9 do Apêndice.

⁶ Concretamente, as projecções foram analisadas na reunião do GTE de 4 de Outubro de 2007, aprovadas na reunião do CPE de 29 de Outubro e consideradas na actualização de Dezembro de 2007 do Programa de Estabilidade e Crescimento.

⁷ Está em curso um novo exercício de projecções de longo prazo das despesas associadas ao envelhecimento da população ao nível do GTE, incorporando, entre outras, as novas projecções demográficas do EUROSTAT (*Europop 2008, Convergence Scenario*), o qual será divulgado em 2009.

Quadro V.1. Projecção da Despesa em Pensões
(em % do PIB)

	2005	2010	2020	2030	2050	Variacão 2050-2005
Antes da reforma (2006)	11,5	11,9	14,1	16,0	20,8	9,3
Após a reforma (2007)	11,0	11,9	12,6	13,4	16,0	5,0

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

Análise dos Indicadores de Sustentabilidade

A trajectória da despesa em pensões, apesar de atenuada pelo efeito das medidas de reforma, é determinante para a evolução do total das despesas associadas ao envelhecimento da população, como se pode verificar pela análise do Quadro V.2.

Quadro V.2. Sustentabilidade das Finanças Públicas
(em % do PIB)

	2005	2010	2020	2030	2050	Variacão 2050-2005
Despesas relacionadas com o envelhecimento da população	24,3	24,7	25,3	26,0	29,6	5,3
Pensões	11,0	11,9	12,6	13,4	16,0	5,0
Saúde e cuidados continuados ⁽¹⁾	7,2	7,3	7,2	7,2	8,1	0,9
Outras ⁽¹⁾	6,1	5,5	5,5	5,3	5,6	-0,5
Receita de contribuições sociais ⁽²⁾	9,8	9,8	9,4	9,2	9,3	-0,5

Notas: (1) De acordo com as projecções de 2005 do GTE; (2) Inclui contribuições sociais efectivas para os sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações.

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

Por um lado, o envelhecimento da população que resulta da conjugação de taxas de fertilidade reduzidas e do aumento da esperança média de vida traduzir-se-á numa duplicação do rácio da população com mais de 65 anos sobre a população activa (15-64 anos) para um valor superior a 50% em 2050, o que significa um aumento considerável do número de pensionistas face ao número de contribuintes. Por outro lado, nas próximas décadas, o sistema de segurança social atingirá a fase de maturidade, a qual se traduz em pensões de valor relativamente mais elevado pois correspondem a carreiras contributivas completas, enquanto até agora se tem assistido a um percentagem significativa de novos pensionistas com carreiras contributivas incompletas e, por conseguinte, com pensões estatutárias menores.

A evolução do peso no PIB da despesa pública em saúde e cuidados continuados cresce de forma bastante mais moderada, enquanto as outras despesas relacionadas com o envelhecimento da população, como sejam as despesas em educação e com subsídios de desemprego, tendem a diminuir o seu peso no PIB.

Assim, projecta-se um aumento das despesas associadas ao envelhecimento em cerca de 5 p.p. do PIB entre 2005 e 2050, enquanto a receita de contribuições diminui em 0,5 p.p. do PIB. O hiato entre a

despesa pública e as receitas futuras pode ser aferido pelos indicadores de sustentabilidade de finanças públicas calculados pela Comissão Europeia e divulgados no Relatório de Sustentabilidade em 2006⁸.

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

Os valores destes indicadores obtidos para Portugal encontram-se na tabela seguinte⁹.

Quadro V.3. Indicadores de sustentabilidade
(em % do PIB)

	S1	IBP	DR	LTC	S2	IBP	LTC
Cenário base 2007	1,9	0,2	0,0	1,7	3,6	0,4	3,2
Cenário de médio prazo	0,2	-1,4	-0,1	1,7	2,0	-1,2	3,2

Fonte: Comissão Europeia.

A situação orçamental ainda deficitária em 2007, com um rácio da dívida pública ligeiramente acima do valor de referência, constitui um factor de risco para a sustentabilidade a longo prazo, ainda antes de considerar o custo associado ao envelhecimento da população (LTC). No entanto, o contributo desta última componente reduziu-se em cerca de 3,5 p.p. do PIB com a introdução do efeito das medidas de reforma do sistema público de segurança social, aproximando-se dos valores da média dos países da União Europeia. Este resultado traduziu-se numa melhoria assinalável nos indicadores de sustentabilidade e, tal como reconhecido pela Comissão Europeia, após a adopção daquelas medidas de reforma, Portugal passou de risco alto para risco médio em termos da sustentabilidade das finanças públicas.

Cenário do Relatório de Sustentabilidade da Segurança Social (Orçamento do Estado 2009)

Nas projecções constantes do Relatório para a Sustentabilidade da Segurança Social anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2009, a sustentabilidade financeira do Regime de Segurança Social fica reforçada. O cenário subjacente baseia-se numa taxa de crescimento real do PIB superior, nomeadamente de 2% ao ano a partir de 2030, enquanto no cenário de 2005 do CPE essa taxa é inferior a 1%. Assim, de acordo com estas projecções, os encargos com pensões que correspondem apenas às

⁸ EC-DGECFIN, "The Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union", *European Economy* nº 4/2006.

⁹ Estes indicadores são habitualmente construídos para dois cenários: um tendo como referência o ano base das projecções (neste caso, assumindo a manutenção do saldo primário estrutural de 2007), e outro que assumia o cumprimento do objectivo de médio prazo em 2010: -0,5% do PIB para o saldo estrutural e de 2,5% do PIB para o saldo primário estrutural. Qualquer um dos indicadores pode ser decomposto no contributo da posição orçamental inicial (IBP) e da alteração de longo prazo resultante da despesa associada ao envelhecimento da população (LTC). O indicador S1 apresenta ainda a componente relativa à redução adicional da dívida necessária para atingir o objectivo de 60% do PIB em 2050 (DR). Para uma explicação mais detalhada destes indicadores, veja-se a Actualização de Dezembro de 2007 do Programa de Estabilidade e Crescimento.

pensões do Sistema Previdencial da Segurança Social apresentam, em percentagem do PIB, uma trajectória mais contida (Quadro V.4). Os saldos superiores obtidos permitem uma maior acumulação de activos por parte do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, o que contribui de forma positiva para a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal.

Quadro V.4. Projecção Financeira da Segurança Social
(Cenário Macroeconómico de Longo Prazo do Relatório para a Sustentabilidade da Segurança Social
anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2009)
(em % do PIB)

	2008	2010	2020	2030	2050
Despesa em Pensões da Segurança Social (a)	5,6	5,7	6,2	6,4	7,2
Contribuições Sociais	7,7	8,2	8,3	8,3	8,3
Activos do Fundo de Estabilização da Segurança Social	5,0	7,3	13,9	16,9	14,0

Nota: (a) Despesa correspondente às pensões do sistema previdencial.

Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

VI. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A aposta na qualidade das finanças públicas, por via da promoção da sustentabilidade de longo prazo das contas públicas e da criação de um ambiente macroeconómico estável e facilitador do crescimento económico, constitui o vector estratégico fundamental da condução da política orçamental.

O Quadro VI.1 apresenta as principais medidas de promoção da qualidade das finanças públicas (excluindo as medidas de consolidação orçamental) implementadas desde a última actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, bem como as que se encontram em curso.

Quadro VI.1. Medidas de Promoção da Qualidade das Finanças Públicas

Medida	Legislação	Descrição da Medida
Planeamento, controlo e avaliação de gestão nos serviços públicos	Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro (SIADAP)	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação dos Serviços Públicos (implementado) • Integração da avaliação dos serviços no seu ciclo de gestão anual • Serviços públicos elaboram anualmente o QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização (implementado) • Publicitação dos QUAR nas páginas electrónicas dos serviços (implementado)
Novo Modelo de Governo do Sector Empresarial do Estado	DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto; RCM n.º 70/2008, de 22 de Abril; DL n.º 71/2007, de 27 de Março; DL n.º 167/2008, de 26 de Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Novo enquadramento legislativo (implementado) • Emissão de orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do seu sector empresarial (implementado) • Emissão de orientações estratégicas do Estado às empresas públicas (em curso) • Contratualização da concessão de subvenções públicas (em curso) • Implementação de novo sistema de informação económica e financeira (implementado) • Disponibilização de informação financeira com periodicidade trimestral, face à anterior periodicidade anual (em curso) • Definição de limites ao endividamento das empresas públicas (em curso) • Lançamento de programas de reestruturação de empresas públicas de transportes (em curso)
Melhoria da Competitividade do Sistema Fiscal	Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um escalão geral de taxa reduzida de IRC (12,5%) aplicável à matéria colectável até 12 500 euros (implementado) • Regime simplificado contabilístico (em curso) • Continuação da aposta no canal Internet como meio de transacção com o contribuinte (em curso)
Orçamentação por Programas e Ciclo Plurianual	-	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação do Processo Orçamental em Portugal pela OCDE (concluído) • Implementação de três pilotos em 2009: Piloto da Cooperação Portuguesa, Piloto da Rede dos Cuidados Continuados Integrados e o Piloto da Acção Social no Ensino Superior (em curso)

		<ul style="list-style-type: none"> • Instituição do enquadramento orçamental plurianual, definindo limites de despesa (em curso)
Reformulação dos Processos de Gestão Financeira no Sector Público	-	<ul style="list-style-type: none"> • Redesenho dos processos financeiros nas diferentes etapas do processo de planeamento e controlo orçamental – elaboração do orçamento, execução orçamental e prestação de contas (em curso) • Introdução da prestação de contas em contabilidade patrimonial e analítica – POCP, com base no software RIGORE (em curso)
Melhoria da Qualidade e Credibilidade da Informação	-	<ul style="list-style-type: none"> • Alargamento progressivo do universo e tempestividade da informação sobre a execução orçamental (em curso)
Programa Pagar a Tempo e Horas	RCM n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro; DL n.º 41/2008, de 10 de Março	<ul style="list-style-type: none"> • Monitorização e publicitação dos prazos médios de pagamento das entidades públicas (implementado) • Concessão de empréstimos de médio e longo prazo a Regiões Autónomas e municípios, de cerca de 330 milhões de euros, para regularização de dívidas a fornecedores (implementado) • Simplificação dos circuitos das alterações orçamentais, através da descentralização de competências do Ministro das Finanças para os ministros sectoriais (implementado)
Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado	RCM n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro DL n.º 228/2008, de 25 de Novembro	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento de dívidas vencidas das entidades e organismos do SNS, de cerca de 1000 milhões de euros (efectuado) • Criação de balcão único (implementado) que funcionará como última instância junto do qual os credores privados dos serviços da Administração Central poderão solicitar o pagamento das dívidas vencidas (em curso até 15 de Abril de 2009) • Concessão de empréstimos de médio e longo prazo a Regiões Autónomas e municípios, até 1250 milhões de euros, para regularização de dívidas a fornecedores (em curso) • Reforço do acompanhamento e controlo dos prazos médios de pagamento (implementado)

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

VI.1 Eficiência e Eficácia da Despesa

A eficiência e eficácia da despesa pública têm beneficiado, ao longo dos últimos anos, dos efeitos positivos das reformas estruturais implementadas pelo Governo que visam a racionalização e eliminação de desperdícios no uso dos recursos públicos, com destaque para as reformas nos métodos e regras de gestão na Administração Pública. A magnitude e a profundidade das medidas concretizadas são a expressão concreta do compromisso estratégico do Governo na modernização da Administração Pública, melhorando a qualidade da respectiva governação e gestão dos recursos humanos, aumentando a eficácia e eficiência da prestação do serviço público e contribuindo para o aumento da satisfação dos cidadãos e da motivação dos funcionários públicos.

2009 será o ano da plena vigência dessas reformas na Administração Pública, antecipando-se assim uma fase de intensificação da monitorização e da aplicação dos seus vários eixos. Neste âmbito, o impulso e a generalização dos mecanismos de planeamento, controlo e avaliação de gestão nos serviços públicos assume-se como um objectivo estratégico do Governo.

Ao mesmo tempo, a implementação do novo modelo de governação do Sector Empresarial do Estado representa um importante contributo para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Planeamento, controlo e avaliação de gestão nos serviços públicos

O desenvolvimento de mecanismos de planeamento, controlo e avaliação da actividade facilita a gestão dos recursos públicos e a criação de valor, pelo que o Governo assume como objectivo estratégico impulsionar e generalizar a sua adopção. Assim, reforçar-se-ão nos serviços públicos a orientação para a gestão por objectivos, a interligação dos actuais mecanismos de avaliação de serviços e de avaliação de dirigentes e funcionários, e a capacidade dos sistemas de informação de gestão fornecerem informação atempada, relevante e fidedigna que permita a tomada de melhores decisões por parte de dirigentes e funcionários.

O novo Sistema de Gestão e Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP), aprovado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, consagrou novos mecanismos de planeamento e controlo da actividade dos serviços, dirigentes e trabalhadores, concretizando uma concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação e responsabilizando de forma mais objectiva e visível os vários serviços pelo seu próprio desempenho. A gestão integrada do desempenho traduz-se num ciclo de gestão no qual, após serem fixados os objectivos, o desempenho efectivo é medido, reportado e sujeito a avaliação. Este ciclo pressupõe uma gestão orientada para os resultados, de acordo com os objectivos a atingir. A definição dos objectivos é uma componente importante do processo, devendo estes reunir um conjunto de características como a definição clara dos destinatários do serviço prestado, serem mensuráveis, realizáveis, pertinentes, calendarizados e alinhados com as políticas públicas, a missão e a estratégia da gestão. O novo SIADAP constitui um importante passo para uma melhor implementação da Orçamentação por Programas.

Neste âmbito, a transparência do processo é assumida como fundamental, sendo os critérios conhecidos e os objectivos e resultados visíveis para todos os cidadãos, passando a constar do relatório de actividades anual a divulgar na página electrónica do serviço juntamente com o seu QUAR (Quadro de Avaliação e Responsabilização). O QUAR veio, desta forma, articular-se com os instrumentos onde, até agora, se baseavam o planeamento e controlo de gestão nos serviços públicos – o plano de actividades, o orçamento e o relatório de actividades –, tendo introduzido a componente da avaliação, fundamental para um serviço público mais produtivo. Evidenciando uma inédita viragem da Administração Pública para um novo paradigma de gestão, note-se que, em 2008, o primeiro ano de aplicação, 98,3% dos serviços e organismos públicos publicitaram os respectivos QUAR.

Para suportar esta nova metodologia, é essencial a implementação de sistemas de informação robustos que providenciem informação relevante, fidedigna e em tempo útil, sobre o desempenho. Torna-se assim necessário assegurar a manutenção de um sistema de monitorização contínua do desempenho, que possa ser auditado por uma entidade externa.

O Novo Modelo de Governo do Sector Empresarial do Estado

No âmbito do Sector Empresarial do Estado (SEE), visando a sua actuação num quadro de racionalidade empresarial, optimização permanente dos níveis de eficiência, qualidade do serviço prestado e sustentabilidade económica, financeira e ambiental, o processo de revisão do seu enquadramento

legislativo tem vindo a merecer um cuidado especial por parte do Governo, representando a sua melhoria um importante contributo para a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Assim, com a publicação do Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, procedeu-se à revisão do Regime Jurídico do SEE, pretendendo-se, com o mesmo, assegurar uma efectiva definição das orientações para este sector, tendo em vista a sua gestão mais racional, eficaz e transparente, e o reforço dos mecanismos de controlo financeiro e deveres especiais de informação das empresas públicas. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 22 de Abril, foram aprovadas as orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do seu sector empresarial. É disso exemplo a fixação de objectivos para um universo de 24 empresas, entre as quais a CGD, as cinco Administrações portuárias, a Carris, a Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, a TAP, a Transtejo, a RTP, os CTT, a AdP, a Estradas de Portugal, a ANA, a NAV e a Parpública.

Procurou-se assegurar a consistência entre o Regime Jurídico do SEE e o novo Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 71/2007, de 27 de Março), o qual promove a sua aproximação com a figura do administrador de empresas privadas, tal como regulado na lei comercial. É colocada, desta forma, a ênfase na avaliação de desempenho, fazendo depender a remuneração variável, sempre que a ela houver lugar, do alcançar dos objectivos predeterminados. O documento consagra, igualmente, a necessidade de dar observância a regras de ética e às boas práticas.

Por outro lado, o Despacho n.º 14277/2008, de 14 de Maio, do Ministro de Estado e das Finanças, determinou, para efeitos de acompanhamento e controlo financeiro, que as empresas públicas devem prestar informação, mediante o envio à Inspecção-Geral de Finanças e à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, através de um novo sistema de informação (SIRIEF – Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira, que entrou em funcionamento no segundo semestre de 2008) de certos elementos dentro de determinados prazos, reforçando, assim, a necessidade de assegurar a contenção da despesa pública e o rigor na gestão dos recursos disponíveis. Ainda no que respeita à disponibilização de informação financeira, pretende-se reduzir a periodicidade de divulgação de relatórios, que passará a ser trimestral a partir de 2009.

Foi implementado um novo regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas (Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de Agosto), sendo introduzidos critérios gerais e transparentes para a definição das contrapartidas financeiras financiadas pelo Orçamento do Estado, e prestadas a entidades que desenvolvem serviços de interesse geral. A prestação do serviço de interesse geral passa a ter como base um contrato celebrado com o Estado, no qual se encontram previstas as obrigações das partes, a duração do contrato, a forma de cálculo da indemnização compensatória, e os procedimentos e entidades responsáveis pela respectiva fiscalização.

Adicionalmente, terá início a fixação de *plafonds* máximos para a dívida das empresas públicas, tendo em conta o plano de investimentos proposto, o *stock* de dívida actual e a capacidade de financiamento, com vista a um maior rigor na gestão financeira, em particular no que respeita à optimização das decisões de investimento e de financiamento. Para as empresas públicas do sector dos transportes que necessitem de operações de saneamento financeiro a médio e longo prazo, serão identificadas oportunidades de melhoria na eficiência interna, na relação com o Estado (em particular, no que respeita à contratualização do serviço público) e na gestão do *stock* de dívida actual, oportunidades estas que serão vertidas nos contratos de gestão a assinar entre o accionista Estado e as respectivas administrações. Estas medidas visam reduzir o risco de que a acumulação de resultados negativos e de dívida pelas empresas públicas possa afectar a sustentabilidade das finanças públicas.

A evolução globalmente positiva encoraja a continuação do ímpeto reformador, assumindo-se como prioridades a maximização da rentabilidade dos capitais próprios, uma maior aderência aos Princípios de Bom Governo, o reforço do acompanhamento e controlo financeiro das empresas, o alargamento do universo das empresas com gestão por objectivos contratualizada e a contratualização da prestação de serviço público e das respectivas contrapartidas.

VI.2 Sistema Fiscal

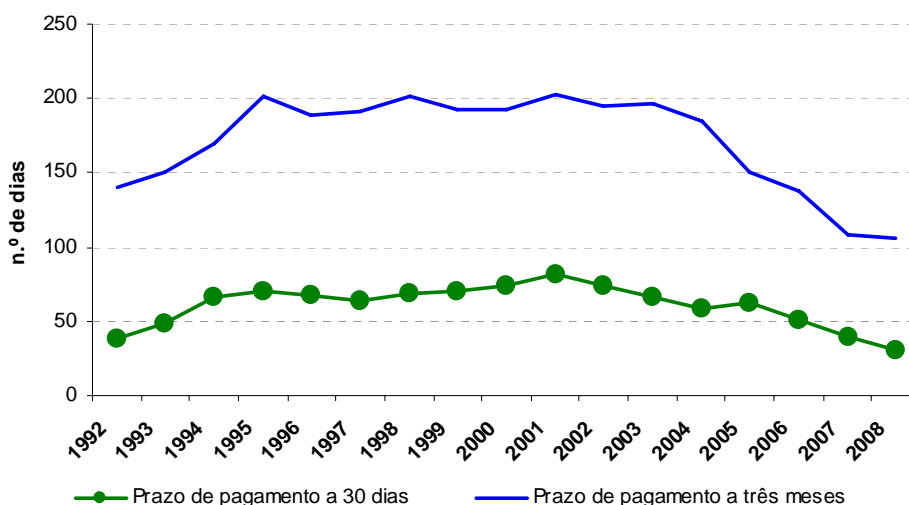
No âmbito do sistema fiscal têm sido implementadas medidas de apoio à competitividade que contribuem para o desenvolvimento da actividade empresarial, nomeadamente das PME, bem como medidas de simplificação administrativa que permitem a redução dos custos de contexto suportados pelos contribuintes no cumprimento das suas obrigações tributárias.

Assim, a Lei do Orçamento do Estado para 2009 apresenta um conjunto de medidas de apoio à actividade empresarial, com especial enfoque no desenvolvimento da actividade das PME, nomeadamente a criação de um escalão geral de taxa reduzida de IRC (12,5%) aplicável à matéria colectável até 12 500 euros, a progressiva abolição do actual regime simplificado fiscal, com consagração de um regime transitório, pela não permissão de novas entradas a partir de 2009, e a sua substituição pelo regime simplificado contabilístico, e a renúncia à isenção do IVA, e consequente dedução do IVA suportado, nos casos de sublocação em operações de locação financeira imobiliária. Estas novas medidas fiscais de apoio à competitividade económica vêm complementar outras que o Governo tomou em 2008, destacando-se a redução da taxa normal do IVA, de 21% para 20%, que entrou em vigor a 1 de Julho.

Por outro lado, implementar-se-ão novas medidas de simplificação, para além do desenvolvimento da qualidade no atendimento aos contribuintes, sobretudo por via da aposta no canal Internet como meio de transacção.

O prazo médio de reembolsos do IVA é um bom indicador do esforço que a Administração Tributária tem vindo a empreender no sentido de melhorar os níveis de serviço ao contribuinte e, logo, de redução dos custos de contexto para as empresas.

Gráfico VI.1. Prazo Médio de Reembolsos do IVA



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

VI.3 Instituições, Processos e Regras Orçamentais

O reforço da credibilidade, transparência e qualidade das finanças públicas que advém de um aumento da qualidade da informação disponível na Administração Pública é um dos objectivos centrais na actuação do Governo ao definir regras associadas ao processo de elaboração, execução, monitorização e avaliação dos orçamentos públicos. Este esforço materializa-se hoje em áreas como o desenvolvimento da orçamentação por programas, a reformulação dos processos de gestão financeira do sector público ou a melhoria da qualidade e credibilidade das estatísticas das Administrações Públicas, cujos impactos positivos na disciplina orçamental contribuem para a sustentabilidade das finanças públicas.

Orçamentação por Programas e Ciclo Plurianual

A Orçamentação por Programas (OP) consiste num ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho da actividade do Estado, com vista a introduzir, de forma transparente e com indicadores de monitorização estáveis, uma orientação para o desempenho na sua actuação.

A motivação para a instituição de uma orçamentação por programas assente num ciclo plurianual de planeamento orçamental sujeito a tectos anuais de despesa definidos para o horizonte da legislatura é dupla: promover a disciplina orçamental e aumentar a qualidade da despesa pública, reforçando a sua eficiência e eficácia. O orçamento deixa de estar centrado nos recursos, para passar a estar centrado nos resultados. Desta forma, mais importante do que determinar o envelope financeiro a atribuir a um organismo, é definir antecipadamente os objectivos que lhe estão associados e respectivos indicadores, os quais permitirão posteriormente monitorizar a eficácia da despesa realizada. A OP constitui, assim, um passo significativo no sentido de uma progressiva orientação da gestão pública para o desempenho, e vem na sequência de outras iniciativas como a implementação, no início de 2008, do novo modelo do

Sistema de Avaliação e Desempenho da Administração Pública (SIADAP), suportado pelo Quadro de Avaliação e Responsabilidade (QUAR).

Dada a sua importância e complexidade, importa que a definição da sua metodologia seja efectuada com base nas melhores práticas internacionais, beneficiando assim da experiência acumulada pela implementação da OP noutros países, e importa que seja adaptada às condições e recursos específicos da Administração Pública portuguesa. Neste sentido, em 2008, realizaram-se, por iniciativa do Ministério das Finanças e da Administração Pública, dois importantes trabalhos: o realizado pela OCDE (Avaliação do Processo Orçamental em Portugal) e o realizado pela Comissão para a Orçamentação por Programas (COP), uma estrutura de especialistas que desde 2007 vem analisando esta temática e a sua transposição para a realidade nacional (ver Caixa 1).

Caixa 1. Contributos da COP e da OCDE para a Orçamentação por Programas

1 – RECOMENDAÇÕES DA COP

A COP é criada pelo Despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 3858-A/2007, de 1 de Março, e tem como principal missão elaborar uma proposta de estruturação da despesa pública numa óptica de OP, assegurando a plurianualidade, bem como a aplicação de uma regra de despesa. Os contributos desta estrutura apontam um conjunto de recomendações, algumas das quais foram já materializadas sob a forma de pilotos, implementados por uma estrutura própria, o Grupo para a Implementação da Orçamentação por Programas (GTIPOP), criado pelo Despacho do Ministro de Estado e das Finanças n.º 4639/2008, de 31 de Janeiro. Assim, em Outubro de 2008 foi elaborado um capítulo no Orçamento do Estado para 2009 dedicado à OP e à sua implementação, integrando um conjunto de três pilotos: Piloto da Cooperação Portuguesa, Piloto da Rede dos Cuidados Continuados Integrados e o Piloto da Acção Social no Ensino Superior, cujos custos em 2009 são de, respectivamente, 162,9, 183,8 e 228,6 milhões de euros.

Esta comissão, nos contributos que fornece para a definição de uma metodologia e plano de implementação e monitorização da OP em Portugal, apresenta recomendações nos seguintes domínios:

A. Metodologia

A metodologia proposta pela COP introduz três grandes inovações:

- A orientação para os resultados: os objectivos estratégicos dos programas devem reflectir os resultados pretendidos de uma forma objectiva e mensurável, pelo que a orçamentação de um programa deverá ser informada pelo seu desempenho recente e complementada por uma avaliação de desempenho.
- Um quadro orçamental plurianual: que implica uma programação financeira para a legislatura, constituindo-se como uma ferramenta de planeamento estratégico, impondo uma visão de médio prazo à actuação do Estado. Este conceito prevê a definição de objectivos para um prazo alargado, que assentam no desenvolvimento, ao longo do tempo, das acções para tal consideradas necessárias, tendo como principal vantagem permitir conhecer as áreas da despesa que serão prioritárias ao longo de uma legislatura, exigindo maior rigor, responsabilidade e transparência na formulação dos objectivos e respectivas metas.
- Regras para a despesa: a criação de uma regra da despesa consiste na obrigatoriedade de cada Governo, no início da legislatura, se comprometer com tectos anuais de despesa para o período da mesma.

B. Controlo da Execução Orçamental

O acompanhamento e monitorização permanente destes pilotos serão efectuados já em 2009, sendo da responsabilidade dos coordenadores de cada um dos Pilotos a avaliação financeira e o cumprimento dos

resultados propostos. Esta apreciação consistirá em avaliar a eficácia com que as acções foram realizadas relativamente aos objectivos definidos, explicando eventuais desvios face às metas traçadas. A existência da figura de um coordenador, nos domínios político e institucional, procura promover um melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros.

Tratando-se de uma fase piloto, as metas plurianuais definidas para cada um dos indicadores dos diferentes Pilotos devem ser consideradas como indicativas e orientadoras. Tão importante como alcançar uma determinada meta, é utilizar esta fase para definir / construir / utilizar instrumentos de gestão que permitam aperfeiçoar o processo de análise, de modo a facilitar a pesquisa das causas das variações ocorridas nos valores dos indicadores e a implementação das medidas correctivas necessárias, desenvolvendo, assim, as capacidades analíticas que possibilitem a generalização da aplicação da metodologia.

2 – RECOMENDAÇÕES DA OCDE

A OCDE, na sua Avaliação do Processo Orçamental em Portugal, realizada em 2008, reconhece o trabalho efectuado e os passos empreendidos em Portugal em direcção à adopção de uma OP, considerando existir ainda um caminho a percorrer na reforma do processo orçamental enquadrado no processo mais amplo de reforma da Administração Pública, que passa pela revisão profunda dos processos de gestão financeira do sector público, a definição de um enquadramento orçamental plurianual, a criação de mecanismos que permitam projecções macroeconómicas mais fiáveis e prudentes ou a criação de condições para a responsabilização dos diversos ministérios, que devem passar a assumir a responsabilidade principal pela execução orçamental e pela gestão dos programas.

Neste trabalho de análise, a OCDE aponta um conjunto de recomendações, baseadas na experiência de outros países, que abrangem todo o ciclo de vida da OP, desde a definição e implementação da metodologia, ao controlo da sua execução:

A. Metodologia

- Quadro orçamental de médio-prazo: é necessário um quadro plurianual para a despesa, para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais, permitindo que se estabeleçam estimativas detalhadas para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes. Esta visão de médio prazo permitirá melhorar a capacidade de previsão económica.
- Orçamentação orientada para o desempenho: são necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento. Focar em programas aumentará a percepção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. O orçamento de investimento (PIDDAC) deve ser integrado com o orçamento de funcionamento numa lógica de programas. A informação sumária sobre investimentos deverá incluir os níveis de investimento aprovado e os compromissos remanescentes. A informação sobre Parcerias Público-Privadas deve contemplar uma análise de risco para todas as PPP ao longo da sua vida útil.
- Gestão orientada para o desempenho: segundo a OCDE, a metodologia a implementar deverá ser simples, usando a informação sobre o desempenho como um elemento adicional (mas não determinístico) para fundamentar as decisões ou a avaliação. É essencial que a gestão dos programas se foque em indicadores e não em metas, colocando a ênfase no desenvolvimento de informação relevante e não no objectivo de atingir metas “a qualquer custo”.
- Painel independente para rever cenários macroeconómicos: a criação de um painel de especialistas independentes que avaliasse o cenário macroeconómico do governo aumentaria a sua credibilidade.
- Regra de despesa: a adopção de uma regra de despesa ajudaria a promover a disciplina orçamental. Para ser eficaz, é importante que a regra seja o mais simples e abrangente possível.

- Responsabilização: é necessário convencer/assegurar um amplo apoio às reformas por parte dos principais agentes políticos com competências neste domínio – Governo, Assembleia da República (AR) e principais líderes da oposição –, da gestão de topo e intermédia da Administração Pública. É ainda importante encontrar e divulgar bons exemplos e promover um debate alargado baseado no trabalho da COP e OCDE sobre a reforma orçamental antes de decidir o desenho específico do modelo de OP.
- Envolvimento de outras estruturas: é sugerido o envolvimento da AR e da Unidade Técnica de Apoio Orçamental, bem como reequacionar o papel das comissões parlamentares no processo orçamental.
- Criação das condições necessárias: é sugerida a criação no âmbito dos ministérios de uma estrutura para o acompanhamento da OP, com ligação aos controladores financeiros e ao GPEARl de cada ministério. É ainda sugerida a implementação generalizada da contabilidade patrimonial.

B. Implementação

Dada a complexidade inerente à adopção da OP, a OCDE aconselha:

- A definição de um cronograma realista para a implementação, referindo que se trata de um processo de longo prazo que envolve tentativa e erro e que exige um grande investimento, não apenas em capacidade, mas também noutros domínios, nomeadamente a adaptação dos sistemas de informação. Esta reforma deve ser encarada como um primeiro passo num processo de longo prazo, que envolve aprendizagem através da experiência.
- A implementação da OP por fases. A primeira fase consiste no desenvolvimento de um orçamento por programas e de um quadro plurianual para a despesa; a segunda fase inclui o desenvolvimento de informação relevante sobre o desempenho dos programas e dos ministérios e o desenho e implementação dos necessários sistemas de informação; a terceira fase consiste na integração da informação sobre desempenho nas decisões orçamentais.
- A concretização, até 2010, de uma decisão política no desenho do novo sistema de orçamentação, que envolva um consenso alargado; um plano de implementação adoptado, incluindo um cronograma para os diferentes passos que devem ser dados na transição para esse estado-final (“steady-state”); um número limitado de pilotos em funcionamento (já em curso no orçamento para 2009).

C. Controlo da Execução Orçamental

A OCDE estabelece recomendações no que respeita ao controlo da execução para as várias entidades envolvidas na OP:

Assembleia da República:

- Extensão do período de discussão do orçamento na AR para, pelo menos, três meses, de forma a garantir tempo suficiente para que esta possa analisar e tomar decisões sobre o documento em questão;
- Mudança na abordagem da Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças para uma postura de validação global dos resultados, deixando às comissões sectoriais o papel de análise detalhada das dotações orçamentais, dos indicadores de desempenho e dos resultados de cada programa.

Ministérios:

- Dar aos ministros responsabilidade pela execução do orçamento e gestão dos programas (cada ministro é o seu próprio ministro das finanças);
- Reforçar a responsabilização dos ministérios sectoriais pela forma como exercem as novas competências em matéria de gestão financeira;
- Cada ministério deverá ter um Departamento Financeiro, responsável pela execução orçamental e pelo acompanhamento da OP nesse ministério;

- Os coordenadores de programa devem igualmente reportar ao ministro da tutela;
- É também possível criar comissões interministeriais que acompanhem e analisem o desempenho.

Governo:

- O envolvimento político pode passar por um reporte periódico dos progressos alcançados do grupo coordenador da OP ao Ministro das Finanças ou ao Primeiro-Ministro.

O Governo entende que uma introdução gradual da OP permite um processo de aprendizagem dos princípios metodológicos que lhe estão associados com maiores benefícios que aqueles que derivariam de uma solução imediata a 100%. Por outro lado, a adopção da OP implica alterações e adequações legais e operacionais, nomeadamente a reformulação dos processos de gestão financeira no sector público, cuja complexidade exige tempo de implementação.

Com o início de uma nova legislatura em 2009, estão reunidas as condições adequadas ao desenvolvimento desta reforma, permitindo ao novo Governo implementar uma programação financeira plurianual para a legislatura, comprometendo-se com o cumprimento dos limites de despesa anuais por si definidos. Assim, serão desenvolvidas em 2009 as peças legislativas necessárias à instituição do enquadramento orçamental plurianual, nomeadamente a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental. Trata-se de uma ferramenta essencial para o planeamento estratégico, por impor uma visão de médio prazo para a actuação do Estado. Este conceito prevê a definição de objectivos para um prazo alargado, que assentam no desenvolvimento, ao longo do tempo, das acções para tal consideradas necessárias. Este planeamento financeiro a médio prazo tem como principal vantagem permitir conhecer as áreas da despesa que serão prioritárias ao longo de uma legislatura, exigindo um maior rigor, responsabilidade e transparência na formulação dos objectivos. No actual contexto, em que se utiliza de forma excepcional e temporária a política orçamental num esforço anti-cíclico, é fundamental a existência de mecanismos de planeamento e controlo desta natureza, reforçando a oportunidade da implementação desta reforma.

Reformulação dos Processos de Gestão Financeira no Sector Público

Os actuais processos de gestão financeira no sector público encontram-se desajustados face às melhores práticas de gestão financeira e às potencialidades oferecidas pelas tecnologias de informação e de comunicação. O redesenho dos processos financeiros nas diferentes etapas do processo de planeamento e controlo orçamental – elaboração do orçamento, execução orçamental e prestação de contas – surge, assim, como uma prioridade para os próximos anos. Tendo em conta as melhores práticas neste domínio, deverá ser promovida a redefinição dos processos e circuitos financeiros assente num quadro plurianual para a despesa, na transparência dos processos e na autonomia na gestão e responsabilização pelos resultados.

Com vista ao aumento do controlo da assunção da despesa, à criação de informação de apoio à tomada de decisões de gestão e ao reforço da clareza e transparência da gestão dos dinheiros públicos e das relações financeiras do Estado, estabelece-se como meta a introdução da prestação de contas em contabilidade patrimonial e analítica – POCAP, com base no software RIGORE, em 50 serviços integrados da Administração Directa do Estado até 2010.

Melhoria da Qualidade e Credibilidade da Informação

A melhoria da qualidade e da credibilidade da informação é um ponto crucial para a transparência das contas públicas e para o controlo atempado da execução orçamental. As políticas de transparência e melhoria da qualidade das estatísticas das finanças públicas têm-se reflectido no alargamento progressivo do universo e na tempestividade da informação sobre a execução orçamental. Assim, tem sido possível publicar:

Mensalmente:

- Informação de execução orçamental do Estado;
- Informação para os outros Serviços e Fundos Autónomos;
- Informação relativa à execução da Segurança Social;
- Informação relativa à execução da Caixa Geral de Aposentações

Trimestralmente:

- Informação relativa ao Serviço Nacional de Saúde;
- Informação relativa à execução orçamental das Administrações Local e Regional;
- Prazos médios de pagamento a fornecedores de entidades públicas;
- Estimativa das contas nacionais trimestrais, financeiras e não financeiras, e da dívida das Administrações Públicas.

Anualmente:

- Publicitação da lista de credores do Estado;
- Informação financeira do Sector Empresarial do Estado e Relatório de Avaliação sobre os Princípios de Bom Governo;
- Relatório sobre as Parcerias Público-Privadas.

VI.4 Impacto das Finanças Públicas no Funcionamento dos Mercados

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

Neste domínio, o Governo está a implementar o Programa Pagar a Tempo e Horas e o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado.

Programa Pagar a Tempo e Horas

O Programa Pagar a Tempo e Horas, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, de 22 de Fevereiro, definiu como objectivo a redução de forma estrutural e significativa dos prazos de pagamento a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, procurando, desta forma, melhorar o ambiente de negócios, reduzindo custos de financiamento e de transacção, introduzindo mais transparência na fixação de preços e criando condições para uma mais sã concorrência.

Assim, foi assegurada, pela primeira vez, a monitorização e a publicitação dos prazos médios de pagamento das entidades públicas de uma forma integral, a partir dos sistemas de informação contabilística existentes, o que permitiu maior transparência e melhor percepção das práticas de pagamento das entidades públicas. Com base na informação provisória apurada até Abril de 2008, o Prazo Médio de Pagamentos das Administrações Públicas em 2007 terá sido de 96 dias.

Estabeleceram-se, para as Regiões Autónomas e para os municípios, mecanismos de substituição de dívida a fornecedores por empréstimos financeiros de médio e longo prazos visando a alteração da estrutura de financiamento da actividade. Assim, as Regiões Autónomas e os municípios que se candidataram e cumpriram os critérios de elegibilidade definidos no Programa puderam contrair financiamentos de médio e longo prazo destinados inteiramente ao pagamento de dívidas de curto prazo a fornecedores. Em 2008 foram celebrados contratos de empréstimo ao abrigo deste Programa, no valor de cerca de 330 milhões de euros, que contribuirão para a redução dos prazos médios de pagamento.

Adicionalmente, procedeu-se à simplificação dos circuitos das alterações orçamentais, através da descentralização de competências do Ministro das Finanças para os ministros sectoriais, no âmbito do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2008.

Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado

Mais recentemente, e atendendo ao actual contexto económico internacional, que cria dificuldades acrescidas no acesso ao financiamento por parte das empresas, em particular das PME, o Governo procurou reforçar a garantia de pagamento aos credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, criando o Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado a fornecedores (Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, de 27 de Novembro).

Neste âmbito, o Ministério das Finanças e da Administração Pública criou um balcão único que, extraordinariamente, funcionará como última instância junto da qual os credores privados dos serviços da Administração Central poderão solicitar o pagamento das dívidas vencidas. O pagamento das dívidas associadas aos requerimentos recebidos no balcão único será efectuado ao longo dos primeiros meses de 2009, estimando-se que o processo esteja concluído até 15 de Abril.

No domínio das instituições e serviços do Serviço Nacional de Saúde (SNS), procedeu-se à reestruturação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do SNS, alargando o seu âmbito (Decreto-Lei n.º 228/2008, de 25 de Novembro). O capital do fundo foi reforçado em cerca de 600 milhões de euros, tendo as instituições e serviços do SNS procedido, ainda em 2008, ao pagamento de dívidas vencidas a fornecedores de cerca de 1000 milhões de euros.

Importa ainda destacar a abertura de uma linha de financiamento de médio e longo prazo a conceder às Regiões Autónomas e aos municípios para pagamento de dívidas a fornecedores, cujo montante total, incluindo a parcela de financiamento bancário, poderá atingir os 1250 milhões de euros. O período de candidatura decorre até 16 de Fevereiro de 2009, esperando-se que os primeiros pagamentos aos credores ocorram ainda durante o primeiro trimestre.

Por último, reforçou-se o acompanhamento e o controlo dos prazos médios de pagamento, estabeleceram-se medidas sancionatórias para os serviços com prazos médios de pagamento alargados e introduziram -se medidas que reforçam o quadro de transparência dos deveres de informação.

APÊNDICE

Quadros Estatísticos

Quadro A.1. Perspectivas Macroeconómicas

	Código SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		nível (10 ⁶ euros)	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB (real)¹	B1*g	158414,5	1,9	0,3	-0,8	0,5	1,3
2. PIB (nominal)	B1*g	163082,9	4,9	2,0	1,7	3,0	3,9
Componentes do PIB em termos reais							
3. Consumo privado	P.3	103231,4	1,6	1,2	0,4	0,6	1,0
4. Consumo público	P.3	32136,1	0,0	-0,3	0,2	0,1	-0,1
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	34819,8	3,1	-0,8	-0,9	-0,3	1,7
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P53	798,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
7. Exportações de bens e serviços	P.6	51803,0	7,5	0,1	-4,4	1,9	3,1
8. Importações de bens e serviços	P.7	64374,7	5,6	1,0	-1,3	1,3	1,7
Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais							
9. Procura interna		-	1,8	0,7	0,2	0,5	1,0
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P53	-	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0
11. Procura externa líquida	B.11	-	0,1	-0,4	-0,9	0,1	0,3

¹ O PIB em termos reais é calculado a preços do ano anterior.

Quadro A.2. Evolução dos Preços

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

Quadro A.3. Evolução do Mercado de Trabalho

	Código SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego total (milhares de indivíduos)		5124,6	0,0	0,6	-0,7	0,1	0,3
2. Emprego total (milhares de indivíduos, com correcção de horas trabalhadas)		4903,0	-0,1	0,6	-0,7	0,1	0,3
3. Taxa de desemprego (%)			8,0	7,7	8,5	8,2	7,7
4. Produtividade por trabalhador (10³ euros)¹		25,7	1,9	-0,3	-0,1	0,5	1,0
5. Produtividade por trabalhador (10 ³ euros, com correcção de horas trabalhadas)		26,9	2,0	-0,3	-0,1	0,5	1,0
6. Remuneração dos empregados (10⁶ euros)	D.1	80163,8	3,1	4,4	1,5	2,2	2,6
7. Remuneração por trabalhador		19,3	3,4	3,6	2,1	2,0	2,2

¹ PIB a preços de 2000.

Quadro A.4. Financiamento da Economia

% do PIB	Código SEC	2007	2008	2009	2010	2011
1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior	B.9	-8,7	-10,5	-9,2	-8,4	-7,6
da qual:						
- Saldo da balança de bens e serviços		-7,4	-9,2	-9,0	-8,8	-8,2
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências		-2,6	-2,8	-1,7	-1,1	-0,9
- Saldo da balança de capital		1,3	1,6	1,5	1,5	1,5
2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado	B.9	-6,1	-8,3	-5,3	-5,5	-5,3
3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	PDE B.9	-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3

Quadro A.5. Perspectivas Orçamentais das Administrações Públicas

	Código SEC	2007	2007	2008	2009	2010	2011
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector							
1. Administrações públicas	S.13	-4218	-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3
2. Administração central	S.1311	-5216	-3,2	-3,1	-4,6	-3,1	-2,5
3. Administração local	S.1313	-132	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
4. Fundos de segurança social	S.1314	1130	0,7	0,8	0,6	0,2	0,1
Administrações públicas (S13)							
5. Receita total	TR	70372	43,2	43,5	44,1	43,6	43,6
6. Despesa total	TE	74590	45,7	45,8	48,0	46,5	45,9
7. Capacidade/necessidade de financiamento	EDP B.9	-4218	-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3
8. Despesas com juros	EDP D.41	4592	2,8	3,0	3,3	3,4	3,4
9. Saldo primário		374	0,2	0,8	-0,6	0,4	1,1
10. Medidas temporárias		0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Decomposição da receita							
11. Impostos totais (11=11a+11b+11c)		40450	24,8	24,7	24,6	24,6	24,8
11a. Impostos indirectos	D.2	24535	15,0	14,8	14,8	15,0	15,0
11b. Impostos directos	D.5	15905	9,8	9,9	9,8	9,6	9,7
11c. Impostos de capital	D.91	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12. Contribuições sociais	D.61	20717	12,7	12,8	11,4	11,5	11,4
13. Rendimentos de propriedade	D.4	1202	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
14. Outros (14=15-(11+12+13))		8003	4,9	5,3	7,4	6,8	6,7
15=5. Receita total	TR	70372	43,2	43,5	44,1	43,6	43,6
p.m.: Carga Fiscal (a) (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		59527	36,5	36,6	35,0	35,2	35,3
Decomposição da despesa							
16. Remunerações dos Empregados + Consumo intermédio	D.1+P.2	27814	17,1	17,3	15,6	15,6	15,3
16a. Remunerações dos Empregados	D.1	21059	12,9	12,8	11,1	10,9	10,7
16b. Consumo intermédio	P.2	6755	4,1	4,5	4,6	4,6	4,6
17. Prestações Sociais (17=17a+17b)		31334	19,2	19,5	20,8	20,8	20,7
17a. Prestações sociais em espécie fornecidas pelos produtores	D.6311+ D.63121+ D.63131	6621	4,1	4,1	4,6	4,6	4,6
17b. Prestações Sociais excepto transferências sociais em espécie	D.62	24713	15,2	15,3	16,2	16,3	16,2
18.=8. Despesas com juros	PDE D.41	4592	2,8	3,0	3,3	3,4	3,4
19. Subsídios	D.3	1901	1,2	1,1	1,9	1,1	1,1
20. Formação bruta de capital fixo	P.51	3762	2,3	2,4	2,9	2,4	2,5
21. Outros (21=22-(16+17+18+19+20))		5188	3,2	2,5	3,6	3,3	3,0
22=6. Despesa total	TE	74590	45,7	45,8	48,0	46,5	45,9

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

Quadro A.6. Evolução da Dívida das Administrações Públicas

% do PIB		2007	2008	2009	2010	2011
1. Dívida Bruta		63,6	65,9	69,7	70,5	70,0
2. Variação do rácio da dívida bruta		-1,1	2,3	3,8	0,8	-0,5
Decomposição da variação do rácio da dívida bruta						
3. Saldo primário		-0,2	-0,8	0,6	-0,4	-1,1
4. Despesas com juros		2,8	3,0	3,3	3,4	3,4
5. Ajustamentos défice-dívida		-0,6	1,3	0,9	-0,1	-0,1
da qual: Diferenças entre <i>cash</i> e <i>accruals</i>						
-Aquisição líquida de activos financeiros		-0,8	-0,1	0,1	-0,4	-0,2
da qual: - receitas de privatizações		0,5	0,3	0,6	0,3	0,2
- Efeitos de valorização e outros						
p.m.: Taxa de juro implícita na dívida		4,6	4,9	5,1	5,1	5,0

Quadro A.7. Evolução dos Saldos Ajustados do Ciclo

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

Quadro A.8. Diferenças face à Actualização de Dezembro de 2007

	Código SEC	2007	2008	2009	2010	2011
PIB (t.c.r.) (%)						
Actualização Dezembro 2007		1,8	2,2	2,8	3,0	3,0
Actualização Janeiro 2009		1,9	0,3	-0,8	0,5	1,3
Diferença		0,2	-1,9	-3,5	-2,4	-1,7
Saldo das administrações públicas (% do PIB)	PDE B.9					
Actualização Dezembro 2007		-3,0	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
Actualização Janeiro 2009		-2,6	-2,2	-3,9	-2,9	-2,3
Diferença		0,4	0,2	-2,4	-2,5	-2,1
Dívida Bruta das Administrações Públicas (% do PIB)						
Actualização Dezembro 2007		64,4	64,1	62,5	59,7	56,7
Actualização Janeiro 2009		63,6	65,9	69,7	70,5	70,0
Diferença		-0,8	1,7	7,2	10,7	13,3

Quadro A.9. Sustentabilidade das Finanças Públicas no Longo Prazo

% do PIB	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Despesa total	43,1	47,8	44,7	44,6	44,8	50,5
<i>da qual</i> : despesa relacionada com o envelhecimento da população	20,0	24,3	24,7	25,3	25,9	29,7
Despesa pública com pensões	8,4	11,0	11,9	12,6	13,4	16,0
Pensões da Segurança Social	5,6	7,0	7,6	8,3	9,1	13,2
Pensões de velhice e reformas antecipadas	3,8	5,1	5,7	6,5	7,4	10,9
Outras pensões (invalidez e sobrevivência)	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	2,3
Pensões da Caixa Geral de Aposentações	2,8	3,9	4,3	4,3	4,2	2,8
Despesa em saúde ^(a)	5,3	6,7	6,8	6,7	6,6	7,2
Despesa com cuidados de longa duração (<i>anteriormente incluídos em cuidados de saúde</i>) ^(a)	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9
Despesa em educação ^(a)	5,1	5,1	4,7	4,7	4,5	4,8
Outras despesas relacionadas com o envelhecimento ^(a)	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8
Despesas em juros	3,0	2,6	2,7	2,0	1,6	3,5
Receita total	40,7	42,1	44,8	44,8	44,7	44,7
<i>da qual</i> : rendimentos de propriedade	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
<i>da qual</i> : contribuições sociais	9,4	9,8	9,8	9,4	9,2	9,3
Activos do fundo de reserva da segurança social	2,5	4,2	6,0	7,0	5,5	-35,3
dos quais: activos consolidados do fundo (excluindo títulos da dívida pública)	0,7	1,9	2,8	3,2	2,5	-16,2
Hipóteses						
Produtividade do trabalho (taxa de crescimento)	1,1	0,4	2,1	2,5	1,7	1,7
PIB (taxa de crescimento real) ^(b)	3,9	0,5	2,4	2,2	1,0	1,0
Taxa de participação masculina (20-64 anos)	85,2	85,5	86,5	86,8	85,9	86,3
Taxa de participação feminina (20-64 anos)	68,4	72,4	75,1	77,7	78,2	79,1
Taxa de participação total (20-64 anos)	76,6	78,8	80,7	82,3	82,1	82,7
Taxa de desemprego	4,1	7,4	5,4	5,3	5,3	5,2
Rácio da população com mais de 64 anos sobre a população total	16,4	17,0	17,7	20,3	24,3	31,9

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

Quadro A.10. Hipóteses Subjacentes

	2007	2008	2009	2010	2011
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	4,3	4,6	2,2	2,8	2,8
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	4,4	4,6	4,2	4,4	4,1
Taxa de câmbio USD/€ (média anual)	1,37	1,47	1,34	1,33	1,33
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual)	0,8	1,3	-1,6	0,0	0,0
Crescimento do PIB mundial, excluindo UE	5,2	3,9	2,4	3,6	4,4
Crescimento do PIB da UE	2,8	1,4	0,2	1,1	1,5
Crescimento da procura externa	5,5	2,5	-2,8	1,3	2,1
Crescimento das importações, excluindo UE	7,8	6,0	3,1	4,7	4,7
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	72,5	96,9	51,0	61,0	61,0