



REPÚBLICA PORTUGUESA

Documento de Estratégia

Orçamental

2011 - 2015

Agosto de 2011

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Av.^a Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

• Telefone: (+351) 21.881.6820 • Fax: (+351) 21.881.6862

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

(Texto escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico)

Índice

Apresentação do Documento de Estratégia Orçamental pelo Ministro de Estado e das Finanças [a incluir].....	4
I. Programa de Assistência Económica e Financeira	5
I.1 Enquadramento	5
I.1.1 Crescimento económico anémico e baixa produtividade	5
I.1.2 Finanças públicas numa trajetória insustentável.....	7
I.1.3 O endividamento externo da economia portuguesa.....	12
I.2 Agenda de transformação estrutural da economia portuguesa	17
II. Cenário Macroeconómico	23
II.1 Principais Hipóteses Externas	23
II.2 Previsões para a Economia Portuguesa e Riscos Inerentes	24
II.2.1 Previsões	24
II.2.2 Riscos e Incertezas.....	27
III. Estratégia Orçamental	31
III.1 Desenvolvimentos Recentes das Finanças Públicas: 2007-2011.....	31
III.2 Medidas de Consolidação Orçamental	36
Racionalização dos Recursos das Administrações Central, Regional e Local.....	36
Reforma do Processo Orçamental	41
Sector Empresarial do Estado.....	45
Medidas Sectoriais.....	46
Política Fiscal no Processo de Consolidação Orçamental	51
III.3 Perspetivas de Médio Prazo para as Finanças Públicas: 2011-2015.....	53
ANEXO - Compatibilização entre os objetivos de Contabilidade Nacional e Contabilidade Pública	60

Índice de caixas

Caixa 1. A deterioração da situação orçamental de 2009.....	21
--	----

Índice de quadros

Quadro II.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses.....	23	Quadro III.7. Saldo Orçamental e Dívida Pública.....	53
Quadro II.2. Principais Indicadores.....	24	Quadro III.8 Medidas de consolidação orçamental 2012-2013.....	55
Quadro II.3. Crescimento Económico Mundial .	28	Quadro III.9. Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional 2011- 2015.....	56
Quadro III.1. Saldo Orçamental e Dívida Pública.....	31	Quadro III.10. Dinâmica da Dívida 2011-2015 ..	57
Quadro III.2. Conta das Administrações Públicas 2007 – 2011.....	32	Quadro III.11 Saldo das Administrações Públicas.....	60
Quadro III.3. Comparação da Conta das AP em 2011 com OE2011.....	34	Quadro III.12. Limites de despesa financiada por receitas gerais por área de política, em 2012.....	62
Quadro III.4. Défice orçamental 2011: objetivo, desvio e medidas de correção.....	35		
Quadro III.5. Despesas com Pessoa na Administração Central em 2010.....	40		
Quadro III.6. Programas Orçamentais no OE- 2012.....	43		

Índice de gráficos

Gráfico I.1. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros europeus.....	6	Gráfico I.10. Posição de investimento internacional.....	13
Gráfico I.2. Défice e dívida pública.....	7	Gráfico I.11. Posição de investimento internacional em 2010.....	13
Gráfico I.3. Evolução do Consumo Público.....	8	Gráfico I.12. Taxas de rendibilidade da dívida pública a 10 anos.....	14
Gráfico I.4. Receita e Despesa Estrutural.....	8	Gráfico I.13. Dívida dos Particulares e Empresas não Financeiras.....	14
Gráfico I.5. Saldo Corrente Primário Estrutural ..	8	Gráfico I.14. Necessidades de Financiamento por Sectores Institucionais.....	15
Gráfico I.6. Saldos Orçamentais previstos e observados.....	9	Gráfico II.1. Contributos para a Variação em Volume do PIB.....	26
Gráfico I.7. Encargos Brutos com as Parcerias Públicas Privadas.....	10		
Gráfico I.8. Dívida externa bruta portuguesa....	12		
Gráfico I.9. Dívida externa bruta em 2010.....	12		

Gráfico II.2. PIB potencial e Contributos para a taxa de variação em volume do PIB potencial.....	27
Gráfico II.3. PIB potencial, PIB efetivo e Output Gap.....	27
Gráfico III.1. Evolução do Saldo Orçamental....	54
Gráfico III.2. Comparação com cenário sem medidas de consolidação 2011-2015.....	58

**Apresentação do Documento de Estratégia Orçamental pelo Ministro de
Estado e das Finanças [a incluir]**

I. PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ECONÓMICA E FINANCEIRA

Portugal enfrenta atualmente uma das maiores crises económicas e financeiras da sua história. A crise que hoje vivemos é o resultado da acumulação de desequilíbrios macroeconómicos e de debilidades estruturais durante mais de uma década. Estes desequilíbrios e debilidades tornaram-se visíveis, em toda a sua extensão, no contexto da crise global e europeia, que começou em 2007.

A economia portuguesa é uma das mais afetadas pela crise soberana da área do euro. A perceção de risco de crédito relativamente à dívida portuguesa deteriorou-se progressivamente desde o final de 2009, num quadro de receio crescente, por parte dos investidores internacionais, sobre a sustentabilidade das finanças públicas e do endividamento externo, em associação com um baixo crescimento do produto potencial. Deste modo, observou-se um agravamento significativo das condições de financiamento da economia, quer em termos de custo quer de acesso ao crédito, tornando inadiável o pedido de assistência financeira internacional, que se concretizou, finalmente, em Abril de 2011.

As atuais dificuldades, não obstante graves, devem ser avaliadas numa perspetiva histórica. Os períodos de crise fazem parte da dinâmica económica e tipicamente dão lugar a transformações que são essenciais para novos progressos e avanços das economias. Vale a pena ter presente que na segunda metade do século XX, Portugal foi um caso de sucesso. A atividade económica cresceu rapidamente e Portugal juntou-se ao grupo dos países desenvolvidos, não apenas em matéria de alteração estrutural relativa aos principais motores de crescimento económico, como também a nível da educação, da saúde e da proteção social.

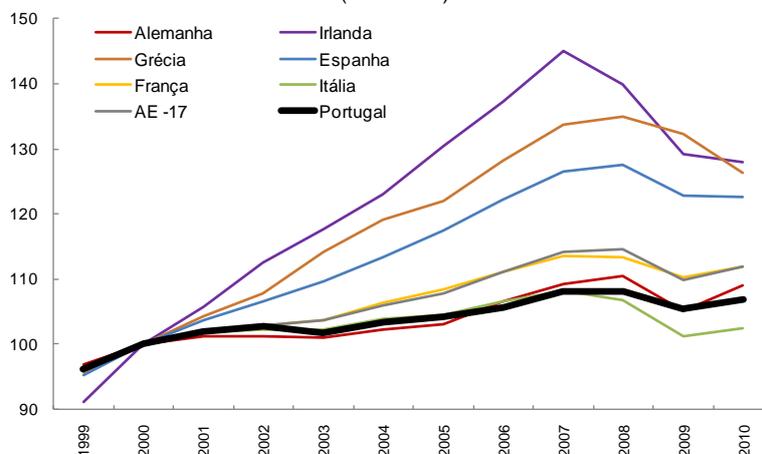
Esta capacidade de transformação mostrou que com esforço e determinação a economia portuguesa emergirá da crise como uma economia diferente. No final deste processo teremos uma economia mais competitiva, isto é, uma localização atraente para investir, produzir e criar emprego.

I.1 Enquadramento

I.1.1 Crescimento económico anémico e baixa produtividade

Portugal registou ao longo da última década um baixo crescimento económico e um fraco desempenho no que se refere ao crescimento da produtividade. No período 1999-2010, o PIB cresceu a uma média anual de 1%, o que compara com 1,4% na área do euro. Neste conjunto de países, e durante o período acima referido, apenas a Itália verificou um crescimento mais baixo (Gráfico I.1).

Gráfico I.1. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros europeus
(2000=100)



Fontes: Eurostat e Ministério das Finanças.

O baixo crescimento da produtividade é particularmente preocupante uma vez que, no longo prazo, o nível da produtividade condiciona o nível dos salários reais e, por conseguinte, o nível de bem-estar social. A desaceleração da produtividade é em grande parte explicada pelo abrandamento da acumulação de capital por trabalhador, num quadro de um modelo de desenvolvimento económico pouco eficaz na captação de investimento direto estrangeiro e relutante à tomada de posições de controlo, por parte de capital estrangeiro, através da aquisição de posições em empresas cotadas em bolsa.

Ao longo da década de 90, a perspectiva de participação na área do euro e a sua concretização posterior, constituiu um alargamento de oportunidades para o desenvolvimento da economia portuguesa, que, a terem sido bem aproveitadas, teriam permitido significativos ganhos ao nível da eficiência e da produtividade. Por um lado, a estabilidade monetária e financeira contribuiria para condições de financiamento favoráveis, por outro lado, uma maior integração dos mercados de bens e serviços e do mercado de capitais geraria ganhos de eficiência, criando condições que promoveriam o crescimento económico. Porém, o pleno aproveitamento dos benefícios de uma maior integração europeia exigiria a adoção de políticas económicas que garantissem a estabilidade orçamental e financeira, por um lado, e favorecessem a concorrência e a abertura da economia, por outro.

A opção por proteger alguns sectores da entrada de novos operadores e de condicionar a aquisição e o controlo de empresas por capital estrangeiro traduziu-se na falta de concorrência e em baixos níveis de investimento e de inovação. Em termos de afetação de recursos, esta abordagem favoreceu a acumulação de capital no sector dos bens e serviços não transacionáveis (como a construção e o comércio a retalho).

Comparativamente aos parceiros europeus, Portugal apresenta várias debilidades nas condições que oferece para o desenvolvimento da atividade empresarial, designadamente ao nível da rigidez e segmentação do mercado de trabalho, do deficiente funcionamento do sistema de justiça e do baixo nível de qualificações do seu capital humano. Estes fatores têm debilitado a capacidade de atração de capital estrangeiro e condicionado o investimento nacional dentro do país.

I.1.2 Finanças públicas numa trajetória insustentável

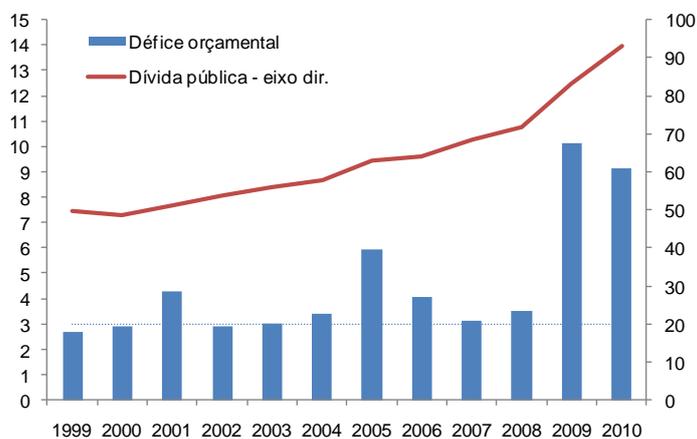
Na última década, a política orçamental foi conduzida de forma imprudente

Ao longo da última década, Portugal seguiu uma política orçamental imprudente que conduziu o sector público a uma situação de endividamento excessivo. O preocupante nível de dívida pública entretanto atingido deve-se fundamentalmente à acumulação sucessiva de défices orçamentais que resultaram em grande parte de uma deterioração estrutural das contas públicas.

Desde a entrada na área do euro, Portugal registou défices orçamentais quase sempre acima de 3% do PIB. De facto, apenas em 1999 (2,7%), 2000 (2,9%) e 2002 (2,9%) o défice orçamental se situou abaixo do valor de referência de 3,0% estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento, que apenas pode ser ultrapassado em condições excecionais e de forma temporária (Gráfico I.2). Durante este período, o défice orçamental apresentou um valor médio de 4,6% do PIB.

No período em análise, Portugal foi formalmente sujeito ao Procedimento dos Défices Excessivos por três vezes. O primeiro episódio decorreu entre 2002 e 2004. O segundo teve lugar entre 2005 e 2008. O terceiro, que continua aberto, começou em 2009. Adicionalmente, as finanças públicas portuguesas nunca estiveram numa posição superavitária ou próxima do equilíbrio, conforme previsto nas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Assim, a política orçamental conduzida nos últimos anos levou a que a dívida pública em percentagem do PIB evoluísse de aproximadamente 50% em 1999 para cerca de 93% em 2010.

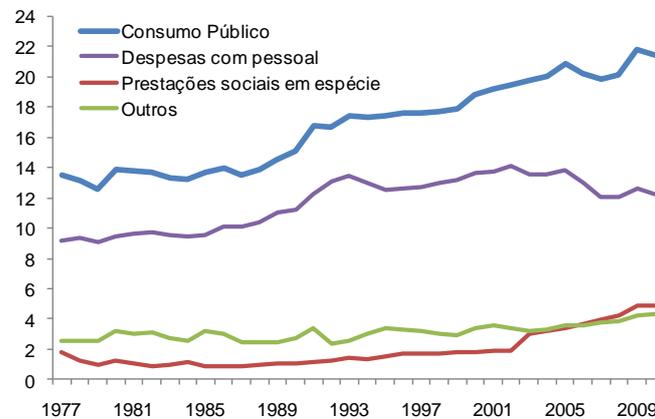
Gráfico I.2. Déficit e dívida pública
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

Ao longo da última década observou-se igualmente um forte incremento do peso do Estado na economia, prosseguindo a tendência crescente evidenciada desde a segunda metade da década de 80. A título de exemplo, o consumo público aumentou de cerca de 14% do PIB, em 1985, para níveis ligeiramente acima de 21% em 2010 (Gráfico I.3). Até meados da década de 90, as despesas com o pessoal deram um forte contributo para o aumento do consumo público. Já na última década, em grande parte devido à empresarialização dos hospitais, as prestações sociais em espécie influenciaram decisivamente a tendência de subida, mais do que compensando a diminuição do peso das despesas com o pessoal.

Gráfico I.3. Evolução do Consumo Público
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE.

Analisando a evolução da receita corrente estrutural e da despesa corrente primária estrutural, é possível verificar que a política seguida por Portugal foi diferente da generalidade dos países da área do euro. De 1999 a 2008, ambas as variáveis cresceram significativamente em Portugal, com particular incidência na despesa (Gráfico I.4). Deste modo, o saldo corrente primário estrutural reduziu-se de 3,3% do PIB em 1999 para 1,8% em 2008 (Gráfico I.5). Na área do euro a receita permaneceu relativamente estável enquanto a despesa verificou um aumento significativo, o que se traduziu numa redução deste saldo de 5,5% do PIB em 1999 para 3,9% em 2008. Portugal apresentava assim uma posição de finanças públicas mais frágil do que a média da área do euro no início da crise.

Gráfico I.4. Receita e Despesa Estrutural
(em percentagem do PIB)

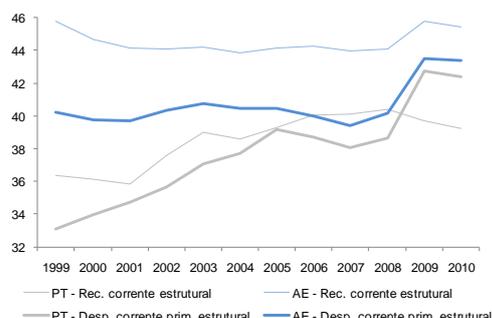
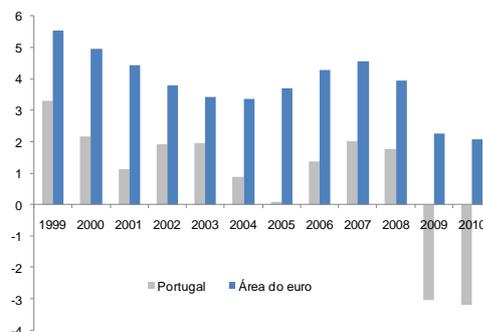


Gráfico I.5. Saldo Corrente Primário Estrutural
(em percentagem do PIB)



Fontes: AMECO e Ministério das Finanças.

Em 2009, o saldo corrente primário estrutural sofreu uma redução tanto em Portugal como na área do euro. A receita corrente primária caiu em 0,7 p.p. do PIB em Portugal por oposição a um aumento de 1,6 p.p. nos países europeus. Do lado da despesa verificou-se um aumento de 4,1 p.p. do PIB, em Portugal. Na área do euro observou-se um aumento de 3,3 p.p. Neste contexto, Portugal passou a apresentar um défice corrente primário estrutural das contas públicas de 3% do PIB. No conjunto dos países da área do euro, o saldo também diminuiu mas permaneceu positivo em 2,2% do PIB. De facto, tal desempenho só foi possível pois a maioria dos países participantes na área do euro dispunha de uma margem de segurança suficientemente grande para amortecer os efeitos da crise, sem colocar em perigo a situação

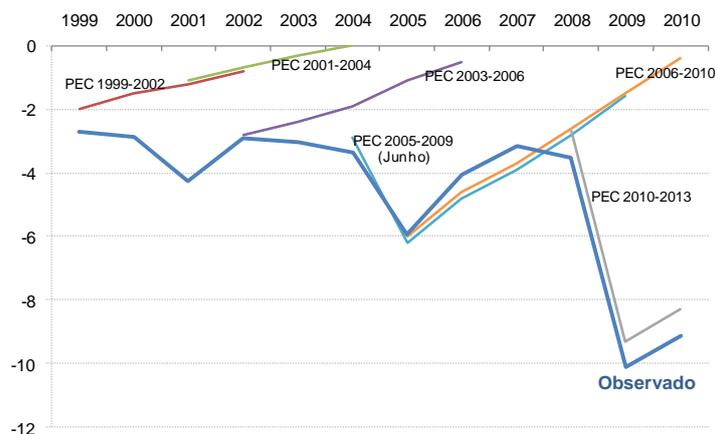
financeira das Administrações Públicas. Pelo contrário, Portugal não tinha condições para reagir ao novo contexto sem que daí resultasse um grave desequilíbrio estrutural das contas públicas (ver Caixa 1).

As finanças públicas revelam um problema de disciplina orçamental

O setor público tem revelado um grave problema de disciplina orçamental, o que tem fragilizado a confiança dos agentes económicos no desempenho das contas públicas portuguesas. Esta falta de disciplina contribuiu para que, entre 1999 e 2008, se verificassem desvios médios do défice orçamental de 0,8% do PIB face aos valores previstos nas atualizações dos Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC), para os respetivos anos em que foram publicadas. Cumulativamente, este desvio representou um total de, aproximadamente, 8% do PIB.

De igual modo, as previsões para o saldo orçamental foram tendencialmente otimistas (Gráfico I.6). Com efeito, os objetivos a médio prazo para o saldo orçamental previstos nas atualizações dos PEC apontavam geralmente para situações próximas do equilíbrio para o período final coberto pelo Programa. Porém, o desempenho orçamental observado ficou tipicamente aquém das metas definidas, tendo Portugal falhado sucessivamente o cumprimento dos ajustamentos orçamentais previstos nos diferentes programas.

Gráfico I.6. Saldos Orçamentais previstos e observados
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças

Nota: Os valores apresentados para a previsão correspondem aos valores que foram reportados nas atualizações dos PEC.

Os sucessivos desvios verificados sugerem que as regras orçamentais não são suficientemente fortes para assegurar que as metas de médio-prazo definidas sejam cumpridas. O problema reside sobretudo ao nível da capacidade de controlar a execução orçamental e de garantir a realização da estratégia de consolidação orçamental anunciada.

Existe um elevado nível de dívida não contabilizado nas contas públicas

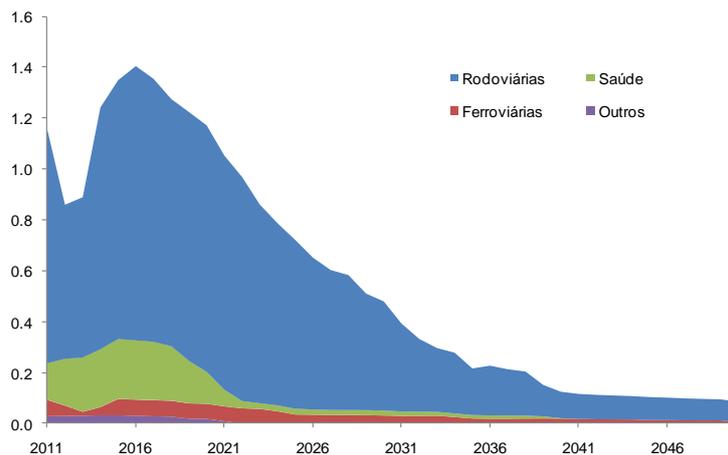
Para além do endividamento público excessivo, existe um elevado nível de dívida de entidades públicas e de responsabilidades futuras do Estado que não estão refletidas nas contas das Administrações Públicas.

De destacar, por um lado, o Setor Empresarial do Estado (SEE), excluindo o sector financeiro, fortemente deficitário e, por outro, as Parcerias Público-Privadas (PPP) envolvendo encargos futuros elevados.

O SEE¹ tem vindo a acumular um excessivo nível de endividamento, resultado de um fraco desempenho financeiro. No final de 2010, o valor total da sua dívida bancária rondava os 19% do PIB. Este conjunto de empresas apresenta uma estrutura financeira frágil, assente num passivo muito elevado, de cerca de €62 mil milhões, e num capital próprio negativo na ordem dos €235 milhões. Esta situação de fragilidade constitui um risco considerável para as contas públicas. Refira-se, a este respeito, a integração de três das empresas públicas de transportes no perímetro das Administrações Públicas, em contas nacionais, com um impacto de cerca de 0,4% do PIB no valor do défice orçamental de 2007 e de 0,5% em 2008, 2009 e 2010. Para além deste risco orçamental, existe também um efeito de *crowding-out* do setor privado: o elevado nível de endividamento do SEE, designadamente junto dos bancos, absorve uma fração considerável do crédito que, desta forma, não pode ser destinado ao setor privado, com destaque para as PME e as empresas exportadoras.

À semelhança de outros países, mas numa escala invulgar, as PPP foram um modelo amplamente usado em Portugal para o financiamento de obras públicas, principalmente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e de serviços de saúde. Neste tipo de estruturas contratuais, o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado. A extensiva utilização deste tipo de contratos fez com que o valor das responsabilidades por pagamentos futuros do Estado aos parceiros privados represente hoje cerca de 14% do PIB (considerando o valor atualizado dos cash-flows futuros). Estes compromissos assumidos aumentam a pressão sobre as contas públicas no médio prazo, uma vez que o desembolso anual do Estado atinge o seu máximo em 2016 (Gráfico I.7). A título de exemplo do risco inerente a estas operações, refira-se o impacto no défice orçamental que a revisão da exceção do tratamento a dar a três contratos envolvendo PPP teve no défice orçamental²: 0,1% do PIB em 2009 e 0,5% em 2010.

Gráfico I.7. Encargos Brutos com as Parcerias Público Privadas
(em percentagem do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças

Nota: Encargos das PPP a preços constantes com IVA

¹ O Sector Empresarial do Estado considerado na análise engloba todas as Empresas do Sector Público Não Financeiro, incluindo as atualmente abrangidas pelo perímetro de consolidação das Administrações Públicas.

² No âmbito da revisão de Abril de 2011 da primeira notificação do Procedimento dos Défices Excessivos, por parte do INE.

O processo orçamental português padece de importantes fragilidades

O processo orçamental português apresenta importantes fragilidades. Em termos genéricos, o processo é caracterizado por mecanismos de planeamento assentes numa lógica de fluxos de caixa, anualidade e ausência de enfoque nos resultados a alcançar. Por seu turno, os mecanismos de controlo e prestação de contas são muito detalhados, baseados na legalidade e regularidade da despesa, com elevada carga burocrática. As mais importantes fragilidades do sistema são a elevada fragmentação do processo orçamental, a ausência do quadro orçamental plurianual para ancorar a despesa e a existência de um sistema contabilístico incompleto (e, de forma mais genérica, a ausência de um sistema de suporte à avaliação do desempenho).

(i) Fragmentação do processo orçamental

A fragmentação do processo orçamental manifesta-se em dois planos distintos. Num primeiro plano, há a considerar as diferenças de metodologia entre a óptica da contabilidade nacional e óptica da contabilidade pública. A coexistência destas duas ópticas traduz-se em diferenças, que nos últimos anos têm assumido particular expressão, quer ao nível do universo das entidades que fazem parte do sector público quer ao nível do apuramento da receita e despesa do ano. Estas diferentes abordagens afetam a transparência das contas públicas e dificultam o controlo orçamental em “tempo real”.

Num segundo plano, há a considerar a fragmentação orgânica dentro da própria contabilidade pública. A Administração Central é constituída por mais de 500 entidades, repartidas em serviços integrados (sem autonomia financeira e financiados essencialmente pelo Orçamento do Estado) e Fundos e Serviços Autónomos (que são financiados por transferências do Orçamento do Estado e por receitas próprias e detêm autonomia financeira). A elaboração e execução do orçamento e a prestação de contas não são centralizados a nível dos Ministérios, o que obriga o Ministério das Finanças a manter várias centenas de interlocutores, tornando difícil manter “em tempo real” uma visão global e analítica do orçamento e impedindo um controlo orçamental eficaz. Esta situação é agravada pelo facto das regras relativas à elaboração e execução do orçamento assentarem em detalhe e complexidade excessivos.

(ii) Ausência de um quadro orçamental plurianual

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) tem sido o único instrumento de programação orçamental de médio-prazo. O PEC apresenta as intenções de política orçamental do Governo e define objetivos orçamentais para um horizonte de 4 anos a um nível bastante agregado. Tipicamente as medidas apresentadas para atingir os objetivos orçamentais definidos são insuficientemente detalhadas, calendarizadas e quantificadas. Conforme é referido e ilustrado no Gráfico I.6, a experiência passada revela que os objetivos definidos são largamente incumpridos, não havendo qualquer mecanismo endógeno que permita a correção de desvios.

(iii) Sistema contabilístico incompleto

Os sistemas contabilísticos e de informação disponíveis deverão ser melhorados de forma a fornecer informação para uma boa gestão e uma prestação efetiva de contas. O facto de a informação sobre a execução orçamental ser ainda em larga medida baseada numa ótica de caixa, impede um conhecimento

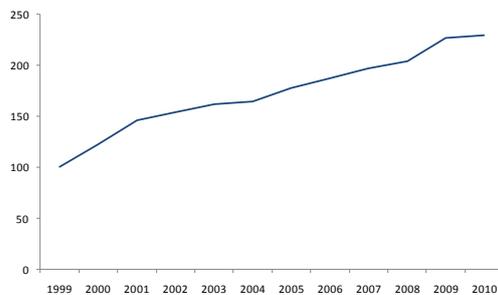
atempado da totalidade dos compromissos assumidos. Por seu turno, a complexidade e fragmentação do orçamento dificultam a obtenção de informação consolidada sobre a posição financeira do sector público.

I.1.3 O endividamento externo da economia portuguesa

O endividamento externo da economia portuguesa atingiu níveis muito elevados

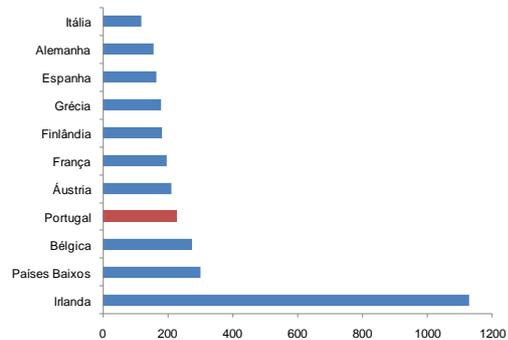
Portugal acumulou nos últimos 10 anos um nível de endividamento excecionalmente elevado, quer quando comparado com a sua história recente, quer quando confrontado com os seus parceiros europeus. A dívida externa bruta, um indicador do total das dívidas do setor público e do setor privado ao estrangeiro, aumentou de cerca de 100% do PIB em 1999 para 230% do PIB em 2010 (Gráfico I.8). Atualmente, Portugal encontra-se entre os países mais endividados da área do euro (Gráfico I.9).

Gráfico I.8. Dívida externa bruta portuguesa
(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

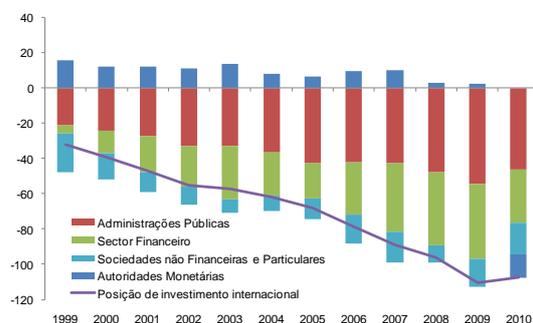
Gráfico I.9. Dívida externa bruta em 2010
(em percentagem do PIB)



Fontes: AMECO, Banco de Portugal e FMI
Nota: No caso da Irlanda a posição da dívida externa refere-se a 30 Junho de 2010

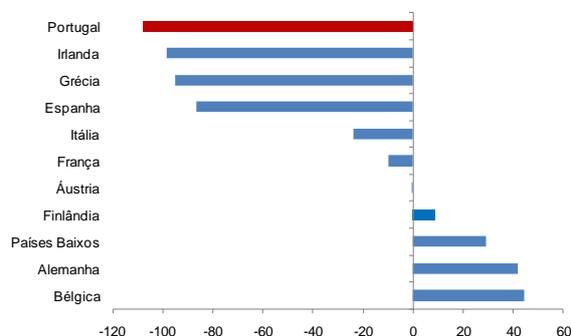
Também em termos líquidos, isto é, descontando a acumulação de ativos financeiros externos por parte dos agentes económicos residentes, é visível o ritmo de crescimento do endividamento externo da economia portuguesa ao longo da última década. A posição de investimento internacional agravou-se significativamente tendo passado de 32% do PIB em 1999 para cerca de 108% em 2010 (Gráfico I.10). Em termos de posição de investimento internacional, Portugal ocupa a posição mais desfavorável de entre os países da área do euro (Gráfico I.11).

Gráfico I.10. Posição de investimento internacional
(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico I.11. Posição de investimento internacional em 2010
(em percentagem do PIB)



Fontes: AMECO, Banco de Portugal e FMI

Nota: No caso da Irlanda a posição de investimento internacional refere-se a 30 Junho de 2010

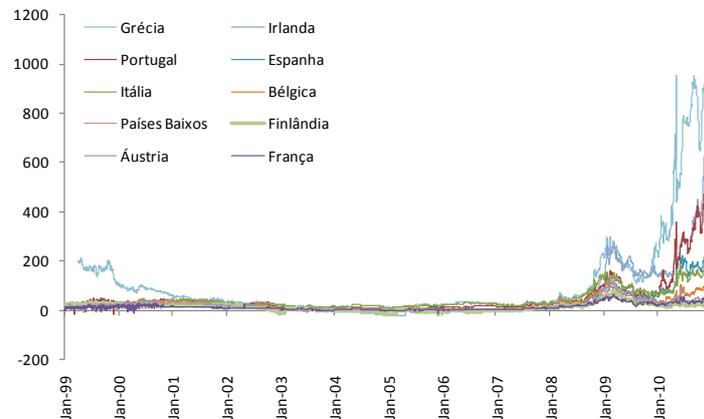
A acumulação de dívida da economia portuguesa resultou de um aumento das necessidades de financiamento do setor público e do setor privado não financeiro. Dada a participação limitada do setor privado não financeiro no mercado de capitais, as suas necessidades de financiamento foram maioritariamente satisfeitas pelo sistema bancário português, que por sua vez recorreu à emissão de dívida junto de não residentes. A concentração de um elevado nível de endividamento externo no setor público e no sistema bancário, colocou a economia portuguesa numa situação vulnerável a alterações das condições de liquidez e de perceção de risco nos mercados internacionais de instrumentos de dívida.

A interligação entre o risco de crédito soberano e o risco de crédito do sistema bancário é muito forte como demonstrado na atual crise de dívida soberana. A deterioração do mercado da dívida soberana gera perdas potenciais nas carteiras de dívida pública dos bancos e diminui o valor do colateral e das garantias do Estado detidas por estes. Neste contexto, deteriorações das notações de *rating* da dívida soberana são frequentemente seguidas de revisões em baixa do *rating* dos bancos, determinando um agravamento das condições de financiamento de ambos os sectores. O aumento do risco de crédito bancário afeta igualmente o risco soberano, designadamente pelos efeitos sobre as finanças públicas dos mecanismos de apoio à estabilidade do sistema financeiro. A gestão do risco macro-sistémico impõe a necessidade de uma margem acrescida de prudência na condução das políticas orçamental e de supervisão do sistema financeiro.

A entrada de Portugal na área do euro determinou um relaxamento das restrições de liquidez e uma melhoria das condições financeiras dos portugueses

A entrada de Portugal na área do euro determinou uma melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa que passou a beneficiar de taxas de juro reais mais baixas e menos voláteis e do acesso a um mercado alargado de financiamento no exterior sem incorrer em risco cambial. Estas condições foram potenciadas por uma avaliação relativamente benigna do risco nos mercados internacionais, e em particular pela reduzida discriminação de risco de crédito entre os emitentes dos países da área do euro (Gráfico I.12).

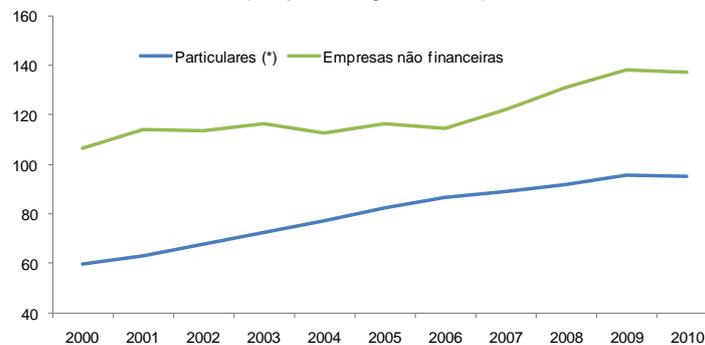
Gráfico I.12. Taxas de rendibilidade da dívida pública a 10 anos
(diferenciais face a Alemanha em pontos base)



Fonte: Reuters

Na última década, os rácios de endividamento dos particulares e das sociedades não financeiras registaram aumentos acentuados, situando-se entre os mais elevados da área do euro (Gráfico I.13). No caso dos particulares, o aumento do endividamento foi acompanhado de uma diminuição significativa da taxa de poupança em percentagem do rendimento disponível que passou de 10,6% em 2000 para um mínimo de 7,0% em 2007. O endividamento dos particulares foi usado sobretudo para aquisição de habitação própria, mas também em despesas de consumo. No caso das empresas, a composição dos empréstimos bancários sugere uma predominância do financiamento de atividades relacionadas com o sector imobiliário e serviços.

Gráfico I.13. Dívida dos Particulares e Empresas não Financeiras
(em percentagem do PIB)



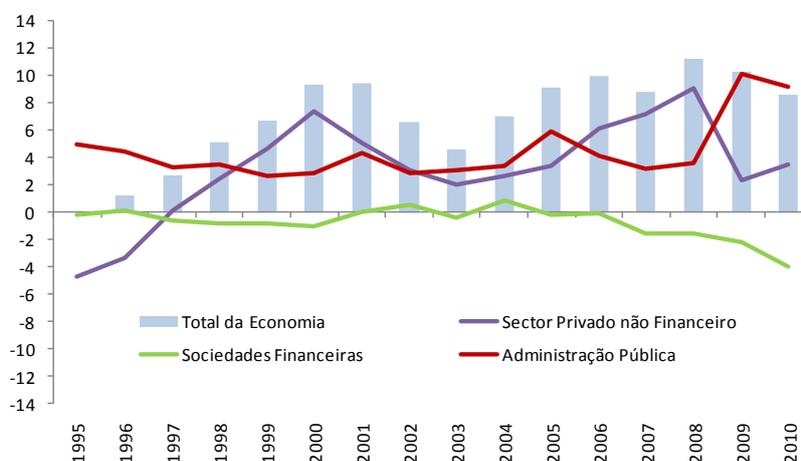
Fonte: Banco de Portugal.

Nota: (*) Dívida Financeira.

A expansão do crédito ao setor privado não financeiro foi sustentada pelo sistema bancário que acedia a financiamento nos mercados de dívida por grosso em condições muito favoráveis. Esta expansão teve implicações sobre a estrutura de financiamento do sistema bancário, com um aumento significativo do peso das fontes de financiamento mais voláteis no total de recursos. O rácio de transformação dos depósitos em crédito aumentou, para a média do sistema bancário português, para valores muito elevados (cerca de 160%), ainda que com diferenças significativas entre bancos.

A partir de 2008, e no quadro da crise económica e financeira global, o sector privado iniciou um rápido e significativo processo de ajustamento. As necessidades de financiamento do sector privado não financeiro caíram logo em 2009 para níveis semelhantes aos mínimos observados ao longo da última década, tendo permanecido relativamente inalteradas em 2010 (Gráfico I.14). Por seu turno, o sector financeiro aumentou a poupança financeira para níveis máximos dos últimos 15 anos. Em contraste, o sector público aumentou substancialmente as necessidades de financiamento em 2009, tendo praticamente anulado o impacto do ajustamento do sector privado nas necessidades de financiamento do total da economia. Desta forma as necessidades de financiamento total diminuíram apenas muito ligeiramente.

Gráfico I.14. Necessidades de Financiamento por Sectores Institucionais
(em percentagem do PIB)



Fonte: Banco de Portugal

As vulnerabilidades associadas ao elevado endividamento externo revelaram-se no quadro da crise da dívida soberana

Os riscos de endividamento excessivo da economia portuguesa materializaram-se recentemente no quadro da crise da dívida soberana iniciada no Outono de 2009. A avaliação do risco soberano português foi-se tornando progressivamente mais desfavorável, o que colocou fortes pressões sobre os custos de financiamento do setor público e sobre o financiamento do sistema bancário, culminando na perda de acesso a financiamento externo em condições normais de mercado. O Estado substituiu o financiamento externo por financiamento junto de residentes, sobretudo junto do sistema bancário português. Por sua vez, os bancos passaram a recorrer extensivamente ao financiamento junto do Eurosistema e tornaram significativamente mais restritivas as condições de concessão de crédito à economia. O agravamento da restrição financeira veio expor as debilidades associadas ao endividamento excessivo dos vários sectores económicos e tornou imperativo o início de um processo de desalavancagem da economia portuguesa.

O elevado nível de dívida externa acumulada coloca um grande desafio em termos de financiamento da economia portuguesa num quadro em que os credores privados não residentes revelam um apetite

limitado por instrumentos de dívida emitidos por entidades nacionais. Deste modo, e em termos prospetivos, é fundamental promover a diversificação das fontes de financiamento da economia portuguesa. Especificamente é crucial substituir instrumentos de dívida por investimento de não residentes no capital de empresas localizadas em Portugal.

I.2 Agenda de transformação estrutural da economia portuguesa

O Documento de Estratégia Orçamental (DEO) apresenta as grandes linhas da consolidação orçamental a médio prazo da economia portuguesa, incluindo um cenário de finanças públicas para os próximos quatro anos, compatível com os objetivos definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado com a Comissão Europeia (CE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE). A elaboração deste documento bem como a data da sua publicação - final de Agosto de 2011 - faz parte da condicionalidade estrutural do memorando de políticas económicas e financeiras do PAEF. A partir do próximo ano, este documento será parte integrante do Programa de Estabilidade e Crescimento a ser apresentado até ao final de Abril, no âmbito do Semestre Europeu.

O Governo propõe-se apresentar, em simultâneo com o Orçamento do Estado de 2012, uma estratégia de implementação dos novos procedimentos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO). Essa estratégia deverá definir que o quadro orçamental plurianual para a Administração Central previsto na LEO seja apresentado em simultâneo com o PEC, permitindo uma integração dos dois documentos a partir do próximo ano.

Aspeto decisivo para o sucesso da agenda de ajustamento estrutural agora descrita diz respeito ao financiamento da economia portuguesa. Tal como referido anteriormente, Portugal acumulou nos últimos anos um nível de endividamento excecionalmente elevado. Tal facto, associado a outros desequilíbrios macroeconómicos, debilidades estruturais e baixa performance em matéria de crescimento económico estão na base da difícil situação que a economia enfrenta atualmente, designadamente em matéria de acesso ao financiamento.

O processo de desalavancagem da economia portuguesa é assim inevitável e desejável, tendo-se já iniciado de forma mais evidente no sector privado. Porém, se por um lado este processo é desejável, por outro lado importa assegurar que se desenvolve de uma forma ordeira não pondo em causa o financiamento da economia - em grande parte canalizado pelo sector bancário -, e a agenda de transformação estrutural assente na promoção da iniciativa privada e da atividade das empresas portuguesas num ambiente concorrencial.

Torna-se, assim, crucial promover um processo de desalavancagem equilibrado e ordeiro do sector bancário, capaz de eliminar os atuais desequilíbrios de financiamento de forma permanente. A definição por parte dos bancos de planos de médio prazo que permitam assegurar uma posição de financiamento de mercado estável representa um primeiro passo claro neste sentido. De acordo com o PAEF, os referidos planos de financiamento serão revistos periodicamente de forma a garantir, em particular, a sua compatibilidade com o enquadramento macroeconómico incluindo na parte que decorre do cenário de médio prazo em matéria de finanças públicas. Neste âmbito, é de destacar a necessidade de assegurar a coordenação entre a revisão dos planos de financiamento do sector bancário e o plano de desalavancagem do Sector Empresarial do Estado, a ser implementado a muito curto prazo tendo por base uma redução significativa da estrutura de custos das empresas públicas. Promove-se, desta forma, a libertação de crédito bancário atualmente afeto ao sector público para os sectores mais produtivos da economia, com especial enfoque para o sector exportador que se prevê ser o principal motor de crescimento da economia portuguesa nos anos mais próximos.

Adicionalmente, esta agenda de transformação inclui a própria transformação estrutural do Estado, que é condição essencial para a sustentabilidade do ajustamento das administrações públicas. Nesse sentido, serão adotadas medidas que introduzam melhorias no funcionamento da administração pública, designadamente por via da eliminação de atividades redundantes e da simplificação e reorganização dos serviços. Neste contexto, serão reforçados os mecanismos de controlo sobre a criação e o funcionamento de todas as entidades públicas, incluindo empresas públicas, fundações e associações. A forma e o fundamento da intervenção pública serão sistematicamente reavaliados. Proceder-se-á à extinção de entidades públicas.

A responsabilidade financeira e de gestão das regiões autónomas e municípios será também fortalecida. Ao nível do processo orçamental, serão introduzidos procedimentos que simplifiquem o processo de elaboração e execução do orçamento e que fortaleçam os mecanismos de controlo de risco sobre a evolução das finanças públicas. Estas medidas, inspiradas nas melhores práticas internacionais, encontram-se mais desenvolvidas no capítulo III deste documento.

A agenda de transformação envolve também a adoção de um ambicioso programa de reformas estruturais, orientadas para a modernização e o reforço da competitividade da economia portuguesa.

O programa de privatizações é, neste contexto, um pilar fundamental, enquadrando-se nos objetivos de redução do peso do Estado na economia e de aprofundamento da integração europeia, designadamente por via da abertura do capital das empresas ao investimento estrangeiro. O investimento direto estrangeiro e a tomada de participações por não residentes em empresas portuguesas são veículos que permitem aceder a financiamento externo sem incorrer em endividamento adicional e que, no médio e longo prazo, conduzirão a um aumento da concorrência e da eficiência.

Adicionalmente, embora as condições de mercado pudessem vir a ser mais favoráveis, a verdade é que as empresas que se espera privatizar, tendem a ter um comportamento menos volátil do que a generalidade das empresas cotadas. Acresce a isto que, num contexto de dificuldades de financiamento, as operações de privatização tendem a ser mais bem sucedidas que as operações de emissão de dívida pública, ao mesmo tempo que permitem a redução do stock dessa dívida.

Em termos de privatizações será cumprido o que está delineado no programa do Governo, sendo que até ao final de 2011, serão alienadas as participações do Estado na EDP, REN e GALP.. Ainda neste âmbito, recorde-se que foram já eliminadas as *golden shares* e todos os outros direitos estabelecidos por Lei ou nos estatutos de empresas cotadas em bolsa que confirmam direitos especiais ao Estado.

O aumento da concorrência será ainda reforçado com a adoção de um novo projeto da Lei da Concorrência que separe de forma clara os procedimentos de aplicação das regras da concorrência dos procedimentos penais, em harmonização com o quadro legal de concorrência da União Europeia. No final de Junho passado foi criado um tribunal especializado em matéria de concorrência, regulação e supervisão que deverá entrar em funcionamento em Março de 2012. Serão analisadas alterações ao quadro regulamentar no sentido de reforçar a independência dos reguladores.

A desvalorização fiscal constitui um outro elemento chave na estratégia de aumentar a competitividade da economia portuguesa. O Orçamento para 2012 incluirá uma medida da desvalorização fiscal. A ideia da desvalorização fiscal é a de diminuir o preço relativo das exportações e aumentar o preço relativo das importações através de uma combinação de uma diminuição nas contribuições patronais para a

segurança social (taxa social única – TSU), acompanhada por um aumento do IVA, de forma a garantir a neutralidade orçamental. Em termos gerais o aumento do IVA compensa o efeito da redução na TSU nos preços domésticos aumentando o preço das importações. Desta forma, a desvalorização fiscal permite reproduzir alguns efeitos de uma desvalorização cambial.

No final do mês de Julho foi apresentado o Relatório da Desvalorização Fiscal o qual, embora não tenha definido a forma concreta de operacionalização da medida, apresenta várias soluções possíveis. O Relatório apresenta ainda uma resenha da informação e análise disponível nesta matéria. Constitui, assim, uma base sólida para a tomada de decisões políticas.

No atual contexto em matéria de consolidação orçamental, a preferência do Governo vai no sentido da opção por uma redução seletiva da TSU, abrangendo apenas os sectores da indústria transformadora e do turismo. Com tais contornos seria comportável, de um ponto de vista orçamental, uma redução considerável da taxa social única para estes sectores. O efeito seria concentrado nos sectores mais relevantes para a competitividade externa da nossa economia. Porém, contacto prévio com a Comissão Europeia permitiu esclarecer que tal medida seletiva seria considerada incompatível com a legislação europeia em matéria de auxílios de Estado, inviabilizando esta opção.

Sendo assim as opções a considerar são uma redução generalizada da TSU ou uma redução seletiva em função da criação líquida de emprego. A primeira destas opções é preferível na perspetiva do FMI, da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu. De acordo com estas instituições a redução deveria ser considerável. Um ajustamento desta grandeza teria, porém, enormes repercussões orçamentais, podendo pôr em causa os objetivos de défice e dívida do programa ou agravar excessivamente a tributação indireta. Tendo em conta que se trata de uma medida de certo modo inovadora, existe alguma incerteza quando à extensão global dos seus impactos. Por estas razões, o governo considera executar esta medida de forma faseada. Em 2012 será realizado um primeiro passo na concretização da mesma, o qual será continuado em 2013. O gradualismo desta medida torna contudo mais urgente de outras medidas de ajustamento estrutural.

Em alternativa, uma redução da TSU em função da criação líquida de emprego permitiria uma redução muito mais considerável. No entanto esta solução enfrenta problemas sérios quer de conceção, quer práticos envolvendo dificuldades de execução e controlo.

Qualquer que seja a opção que vier a ser tomada, a neutralidade orçamental será assegurada pelo adicional de receita que se obtém em resultado da racionalização da estrutura de taxas do IVA. A receita adicional permitirá, ainda, assegurar o financiamento de um programa de apoio social às famílias mais desfavorecidas, no sentido de mitigar o impacto negativo desta medida sobre o respetivo poder de compra. É ainda necessário assegurar uma margem de segurança, dada a maior volatilidade da receita associada ao IVA quando comparada com as contribuições sociais. O Governo irá consultar os parceiros sociais e internacionais, num espírito de diálogo construtivo, antes da decisão final sobre esta matéria.

Outro aspeto fundamental da estratégia do Governo são as alterações previstas no âmbito dos serviços e profissões reguladas, com o objetivo de aumentar a concorrência dentro destas profissões. Será, nomeadamente, efetuada uma revisão do número de profissões reguladas e liberalizado o acesso ao exercício destas profissões por profissionais qualificados e estabelecidos na União Europeia.

A reforma do sistema judicial é reconhecidamente urgente para o bom funcionamento da economia, dado que sem ela muitas das reformas previstas nos outros sectores não verão o seu efeito totalmente realizado. Até final de 2011 será concluída uma avaliação que visa acelerar os procedimentos dos tribunais e melhorar a sua eficiência e será também reforçado o quadro de resolução alternativa de

litígios para facilitar o acordo extrajudicial. Pretende-se igualmente pôr em prática um orçamento mais sustentável e transparente para o sistema judicial.

Finalmente serão adotadas medidas que promovam o bom funcionamento do mercado de trabalho, conferindo-lhe uma maior flexibilidade, com o objetivo de reduzir o risco de desemprego de longa duração e favorecer a criação de emprego.

O sucesso desta profunda agenda de transformação da economia portuguesa requer o esforço e a mobilização de todos os portugueses. Este será o caminho para um novo ciclo de prosperidade, crescimento e criação de emprego.

Caixa 1. A deterioração da situação orçamental de 2009

Em 2009 a situação das finanças públicas portuguesas verificou um acentuado agravamento, tendo-se observado um aumento substancial do défice orçamental e do rácio da dívida pública. O défice aumentou de 3,5% do PIB em 2008 para 10,1% em 2009 e o rácio da dívida pública verificou um acréscimo de 11,4 p.p. para 83% do PIB no final de 2009.

De realçar que o Orçamento do Estado para 2009 previa um valor para o défice de 2,2% do PIB, o qual foi sucessivamente revisto em alta nos meses seguintes: em Janeiro de 2009 para 3,9% na atualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, em Maio de 2009 para 5,9% no Relatório de Orientação da Política Orçamental, tendo sido confirmado na notificação no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE); em Novembro de 2009 foi revisto para 8% conforme anunciado pelo Governo; e, em Janeiro de 2010, para 9,3% no Relatório do Orçamento do Estado para 2010. Finalmente, no âmbito da notificação de Março de 2011 do PDE foi apurado um défice efetivo de 10,1% do PIB. Deste modo, o défice orçamental de 2009 registou um desvio de 7.9 p.p. do PIB face ao inicialmente orçamentado. Salienta-se que, no reporte do PDE, o perímetro de consolidação das Administrações Públicas foi alargado, passando a incluir as empresas da área dos transportes (REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto) o qual contribuiu com 0.5 p.p. do PIB para o agravamento do défice orçamental e com 6.5 p.p. do PIB para o aumento do rácio da dívida pública.

Esta deterioração acentuada refletiu não apenas o efeito desfavorável sobre as contas públicas da contração da atividade económica mas sobretudo a adoção deliberada de uma política expansionista discricionária de estímulo à atividade económica.

A economia portuguesa registou uma forte recessão em 2009, tendo o PIB verificado uma contração de 2,5% em média anual. Esta deterioração da atividade económica não tinha sido antecipada no cenário macroeconómico subjacente ao Orçamento do Estado para 2009, o qual apontava para uma expansão do PIB de 0,6%. De acordo com estimativas disponíveis, tendo em conta a metodologia *standard* de decomposição do saldo orçamental, a componente cíclica contribuiu em -1,1 p.p do PIB para a variação observada no saldo orçamental em 2009 (Quadro 1).

Quadro 1 – Principais Indicadores Orçamentais
(em percentagem do PIB)

	2007	2008	2009	Variação 2009-2008
Saldo Global	-3.1	-3.5	-10.1	-6.6
Componente cíclica	0.8	0.5	-0.6	-1.1
Medidas temporárias	0.1	1.1	0.0	-1.1
Saldo estrutural	-4.1	-5.1	-9.5	-4.4
Despesa em juros (PDE)	2.9	3.0	2.9	-0.1
Saldo primário estrutural	-1.1	-2.1	-6.6	-4.5

Fonte: INE e Ministério das Finanças

O agravamento do saldo orçamental foi essencialmente de natureza estrutural, tendo o défice total estrutural aumentado em 4,4 p.p. do PIB. Note-se, no entanto, que pelas características da recessão, em particular pelo efeito de deflação que se registou em 2009, este valor pode estar sobrestimado.

A opção por uma orientação expansionista da política orçamental teve lugar logo em meados de 2008 com a descida da taxa normal do IVA de 21 para 20%, a majoração da dedução em IRS das despesas com a habitação, a redução do IRC para as PME e a adoção de medidas de reforço dos apoios sociais de combate à pobreza e de apoio à família.

Esta orientação expansionista foi posteriormente reforçada no final de 2008, no quadro no Plano Europeu de Recuperação Económica acordado em Dezembro de 2008 pelo Conselho Europeu. Este plano previa a adoção

coordenada de medidas de estímulo à procura, tendo no entanto em atenção as especificidades orçamentais de cada estado-membro. A implementação destas medidas deveria respeitar os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento de forma a não comprometer a sustentabilidade das finanças públicas dos diferentes países. Este programa contemplava medidas de carácter temporário e que deveriam reforçar as reformas estruturais previstas na Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Emprego, totalizando um pacote de 200 mil milhões de Euros, 1,5% do PIB da União Europeia.

Neste contexto, Portugal adotou um pacote de estímulo orçamental – denominado de Iniciativa para o Investimento e o Emprego - num montante de 2040 milhões de euros, 1,2% do PIB, sendo um terço proveniente de financiamento comunitário e o restante suportado pelo orçamento nacional, repartindo-se este último em dois terços por via do aumento da despesa e um terço através da diminuição da receita. A iniciativa consubstanciou-se em:

- aumento do investimento público, designadamente ao nível da modernização das escolas, apoios a projetos na área das energias renováveis e infra-estruturas de transporte de energia e apoio à realização de investimento em redes de banda larga de nova geração;
- apoio às empresas e à exportação, em particular por via da criação de linhas de crédito às PME, linhas e mecanismos de seguro de crédito de apoio à exportação, apoio à promoção externa, redução do limiar de reembolso do IVA e redução do pagamento especial por conta;
- apoio ao emprego e proteção social, em particular através da redução das contribuições para a Segurança Social e pagamento a entidades empregadoras para apoiar a manutenção do emprego e a contratação de desempregados e aumento do apoio social aos desempregados.

O agravamento do saldo orçamental foi superior ao total do efeito das medidas referidas anteriormente. Este facto é justificado pelo facto de outras medidas terem sido tomadas ao longo do tempo. Por exemplo a atualização dos vencimentos da função pública em 2,9%, consideravelmente acima da inflação verificada.

II. CENÁRIO MACROECONÓMICO

As perspetivas de crescimento para a economia portuguesa, ao longo do horizonte de projeção 2011-2015, estão em linha com as projeções inerentes ao PAEF, recentemente divulgadas pelo FMI e Comissão Europeia, no que se refere ao crescimento real do PIB, embora com ligeiras alterações em termos de evolução das suas componentes.

De acordo com as referidas projeções, o PIB irá registar, durante os anos de 2011 e 2012, uma contração real de cerca de 4%, à qual se seguirá um crescimento de cerca de 2% ao ano, em média, no período de 2013 a 2015.

II.1 Principais Hipóteses Externas

A elaboração do cenário macroeconómico tem subjacente um conjunto de hipóteses sobre o comportamento de algumas variáveis macroeconómicas externas, as quais condicionam a evolução da economia portuguesa no horizonte de projeção. Estas hipóteses refletem a informação disponível até meados de Agosto de 2011. O quadro seguinte resume as referidas hipóteses subjacentes ao cenário macroeconómico.

Quadro II.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses

	Fonte	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2014 ^(p)	2015 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	7.9	6.5	6.2	6.7	6.7	6.7
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	80.2	106.3	109.3	105.5	105.6	107.7
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(a)	BdP	0.8	1.5	2.1	2.5	2.5	2.5
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) ^(b)	PAEF	5.3	6.4	5.7	5.7	5.7	5.7
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1.33	1.42	1.43	1.43	1.43	1.43

Notas: (p) previsão. (a) Euribor a 3 meses; (b) Obrigações do Tesouro a 10 anos.

Relativamente à procura externa relevante³ para Portugal, considerou-se como hipótese a evolução subjacente ao PAEF para os anos 2011 a 2013, mantendo-se constante para os anos seguintes. Face a 2010, a procura externa regista uma desaceleração, consistente com a última informação disponível que aponta para uma desaceleração da atividade económica mundial. De facto, após a recessão generalizada em 2009, a atividade económica mundial apresentou uma forte aceleração em 2010 sendo que existem claros sinais de alguma desaceleração mais recentemente, nomeadamente nas economias avançadas.

Para a projeção do preço do petróleo foi utilizada a informação referente aos futuros do petróleo Brent transacionados em meados de Agosto. Para 2011 e 2012, embora se estime um aumento do preço relativamente a 2010, os valores reportados no quadro situam-se ligeiramente abaixo dos valores estimados no âmbito do PAEF, refletindo informação obtida mais recentemente.

³ Procura externa relevante: cálculo efetuado pelo Ministério das Finanças com base nas previsões do crescimento real das importações dos nossos principais parceiros comerciais ponderadas pelo peso que esses países representam nas nossas exportações. Foram considerados os seguintes países: Espanha (26,5%); Alemanha (13,3%); França (12,4%); Angola (8,1%); Reino Unido (5,6%); Itália (3,8%) Países Baixos (3,7%) Estados Unidos (3,6%) Bélgica (2,4%) Suécia (1,2%); Brasil (1%) e China (0,8%), que representam mais de 80% das nossas exportações.

Quanto às taxas de juro de curto prazo, consideraram-se as estimativas usadas pelo Banco de Portugal para 2011 e 2012, mantendo-se constante este último valor para os anos seguintes. Para as taxas de juro de longo prazo considerou-se a taxa de juro de longo prazo da dívida pública estimada no âmbito do PAEF.

Finalmente, em relação à taxa de câmbio foi tida em conta informação disponibilizada pelo BCE, no âmbito do exercício do Eurosistema⁴, para os anos 2011 e 2012, mantendo-se constante nos três últimos anos do horizonte de previsão.

II.2 Previsões para a Economia Portuguesa e Riscos Inerentes

II.2.1 Previsões

Como referido, o cenário macroeconómico atual reflete, em grande medida, as opiniões das Instituições Internacionais envolvidas no desenho do PAEF e a informação mais recente inerente ao desenvolvimento da atividade económica, tanto nacional como internacional. Nestes termos, prevê-se, para 2011, uma contração real do PIB de 2,2% em termos reais, a qual está associada a uma forte redução da procura interna assente num processo de desalavancagem dos sectores público e privado, ainda que, em parte, compensada pelo contributo positivo esperado da procura externa.

Quadro II.2. Principais Indicadores
(taxa de variação, %)

	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)	2014 ^(p)	2015 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)						
PIB	1.3	-2.2	-1.8	1.2	2.5	2.2
Consumo Privado	2.3	-4.4	-3.3	-0.7	0.8	0.8
Consumo Público	1.2	-3.2	-6.5	-4.0	-1.0	-2.1
Investimento (FBCF)	-4.9	-10.6	-5.6	3.9	4.1	3.0
Exportações de Bens e Serviços	8.8	6.2	6.4	6.5	6.4	6.3
Importações de Bens e Serviços	5.1	-3.9	-1.3	1.6	2.8	2.7
Evolução dos Preços						
Deflador do PIB	1.1	1.4	1.4	1.3	1.3	1.4
IPC	1.4	3.5	2.3	1.4	1.4	1.5
Evolução do Mercado de Trabalho						
Emprego	-1.5	-1.5	-1.0	0.3	1.0	1.1
Taxa de Desemprego (%)	10.8	12.5	13.2	13.0	12.6	12.3
Produtividade aparente do trabalho	2.9	-0.7	-0.8	0.9	1.4	1.1
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)						
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8.4	-6.8	-4.3	-2.7	-2.4	-1.2
- Saldo da Balança Corrente	-9.8	-8.0	-5.7	-4.0	-3.5	-2.3
da qual/ Saldo da Balança de Bens	-10.0	-8.2	-6.6	-5.1	-4.0	-3.0
- Saldo da Balança de Capital	1.4	1.2	1.4	1.3	1.1	1.0

Legenda: (p) previsão;

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Para 2012, prevê-se que o PIB registe uma quebra de cerca de 1,8%, retomando-se, nos anos posteriores, o processo de crescimento económico. Para esta evolução será determinante o contributo

⁴ Dados usados também pelo Banco de Portugal no Boletim de Verão.

menos negativo da procura interna, designadamente do consumo privado e do investimento, a partir de 2013, mantendo-se positivo o contributo da procura externa líquida em todo o horizonte de projeção.

No consumo privado, e fruto de um ajustamento do padrão do consumo das famílias, em grande parte explicado pelas mais fortes restrições de financiamento, espera-se uma quebra de 4,4% em 2011 e 3,3% em 2012, com especial enfoque nos bens duradouros (cujo consumo aumentou significativamente em 2010).

Por sua vez, estima-se que o consumo público, na sequência das medidas de consolidação orçamental que têm vindo a ser adotadas pelo Governo, registre uma contração de cerca de 3,2% em 2011 e 6,5% em 2012.

Prevê-se, igualmente, uma quebra de 10,6% na formação bruta de capital fixo em 2011 (-4,9% no ano transato), em resultado de condições mais restritivas ao financiamento do sector privado e das perspetivas menos otimistas dos empresários quanto à evolução da economia. Para esta contração contribuirá, igualmente, a diminuição estimada do investimento público. Cenário idêntico será de esperar para o ano de 2012, com uma contração esperada de -5,6%.

As medidas de consolidação orçamental e de carácter estrutural contidas no PAEF resultarão numa melhoria significativa do saldo orçamental e na correção dos desequilíbrios macroeconómicos que atualmente caracterizam a economia portuguesa. Estes dois fatores explicam que as exportações sejam o principal motor de crescimento da economia portuguesa em todo o período de projeção.

As exportações de bens e serviços deverão apresentar um comportamento favorável (crescimento de 6,2% em 2011 e 6,4% em 2012), beneficiando da evolução prevista para a procura externa dirigida à economia portuguesa. O crescimento das exportações, associado à redução prevista das importações, em 3,9% em 2011 e 1,3% em 2012, deverá refletir-se numa redução gradual do défice da balança comercial (prevista para todo o horizonte de projeção).

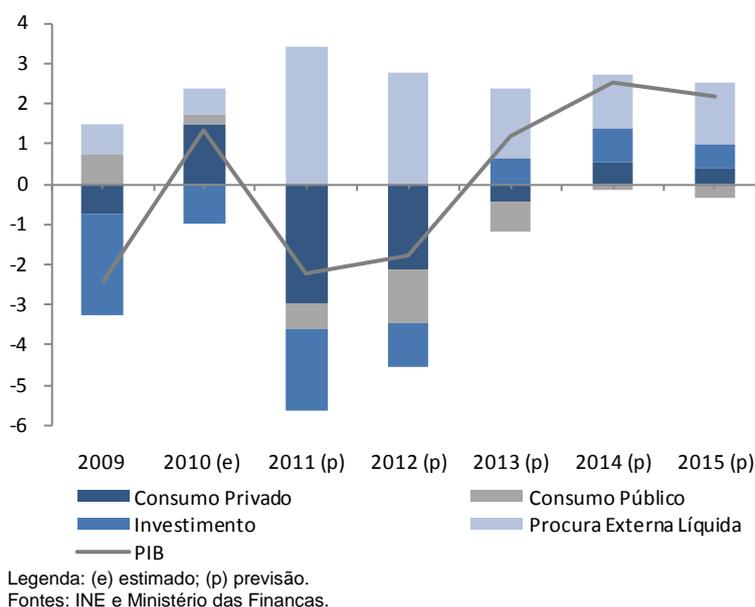
A partir do ano de 2013, prevê-se que a economia inicie um período de crescimento económico fruto da recuperação da procura interna, após a forte desalavancagem e a correção dos desequilíbrios macroeconómicos, e da continuação do bom desempenho das exportações.

O consumo privado manter-se-á com taxas de crescimento relativamente baixas (mas positivas em 2014 e 2015) por força do reajustamento esperado por parte das famílias. O crescimento do consumo público, atendendo às metas de contenção orçamental estabelecidas, manter-se-á negativo em todo o horizonte de projeção.

Já o investimento deverá apresentar taxas de crescimento positivas a partir de 2013, fruto da recuperação da atividade económica e da melhoria prevista no que respeita às restrições de financiamento que atualmente atingem a economia portuguesa.

A continuação do bom comportamento das exportações e o crescimento moderado das importações, a partir de 2013, deixa antever que as necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior continuem a diminuir, em grande parte devido à melhoria do défice da balança de mercadorias o qual mais do que compensa o agravamento previsto para o défice da balança de rendimentos primários. Projeta-se, assim, um reduzido défice conjunto das balanças corrente e de capital em 2015, na ordem dos 1,2% do PIB.

Gráfico II.1. Contributos para a Variação em Volume do PIB
(pontos percentuais)



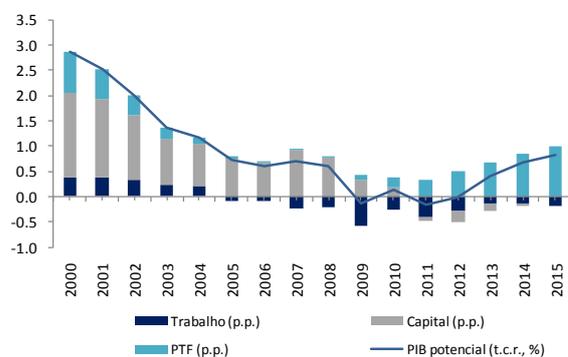
O gráfico anterior evidencia a importância do contributo da procura externa líquida para o crescimento do PIB em todo o horizonte de previsão. Embora o contributo da procura interna seja positivo em 2014 e 2015, continuam a ser as exportações o principal determinante do crescimento do PIB. Em 2013, será a menor contração do consumo privado associado à evolução esperada para a procura externa e o investimento que justificam a forte aceleração que se espera para o crescimento do PIB. Em 2014, prevê-se que o contributo do consumo privado seja já positivo e o contributo do consumo público marginalmente negativo.

Quanto ao mercado de trabalho, no 1.º semestre de 2011 a taxa de desemprego situou-se em 12,2% e o emprego total diminuiu 2,4%,⁵ estimando-se para o conjunto do ano uma taxa de desemprego de 12,5%. Para 2012, estima-se ainda uma deterioração da taxa de desemprego, ano a partir do qual se prevê o início de uma recuperação das condições do mercado de trabalho.

Após a quebra verificada no produto potencial ao longo da primeira década de 2000, estima-se que o produto potencial recupere nos próximos anos, em resultado de um contributo mais positivo da produtividade total dos fatores e um contributo menos negativo quer do fator trabalho quer do fator capital.

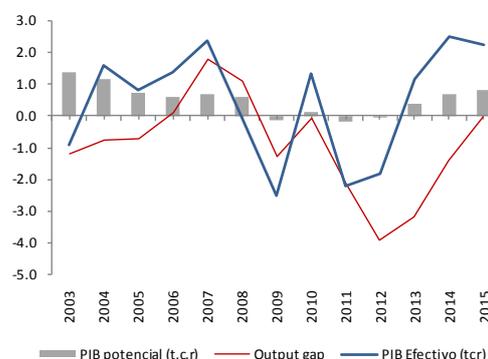
⁵ De referir a alteração metodológica adotada pelo INE nos inquéritos trimestrais ao emprego sobre estas variáveis, que impede a comparabilidade direta com os valores reportados nos anos anteriores.

Gráfico II.2. PIB potencial e Contributos para a taxa de variação em volume do PIB potencial (taxas de crescimento e pontos percentuais)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico II.3. PIB potencial, PIB efetivo e Output Gap (taxas de crescimento e pontos percentuais)



A atual projeção aponta para que o *output gap* seja nulo no fim do horizonte de projeção (2015). De referir que o PAEF tem subjacente reformas estruturais, designadamente ao nível do mercado de trabalho e no mercado de bens e serviços que permitem perspetivar a diminuição do desemprego estrutural e o aumento da produtividade, fatores fundamentais para o incremento do produto potencial. Desta forma, a efetiva implementação do programa de reformas incluídas no PAEF pode conduzir a uma melhoria substancial do PIB potencial face às estimativas reportadas nos gráficos acima.

II.2.2 Riscos e Incertezas

O nível de incerteza do enquadramento internacional tornou-se particularmente elevado recentemente. De facto, e de acordo com a informação disponível, as perspetivas para os próximos anos apontam para uma desaceleração do crescimento económico mundial, a qual deve ser particularmente acentuada nas principais economias avançadas (EUA, Japão e União Europeia).

Em particular, as Instituições Internacionais perspetivam um crescimento mais fraco dos EUA, uma desaceleração acentuada da atividade económica no Japão e um crescimento mais moderado da União Europeia, com um elevado grau de heterogeneidade entre os estados membros.⁶

⁶ Mais forte na Alemanha, na Suécia e na Polónia, mais modesto no Reino Unido, em França e na Itália, e, mais fraco (ou mesmo negativo) nos denominados países periféricos.

Quadro II.3. Crescimento Económico Mundial
(Taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2010*	2010	2011 ^P	2012 ^P
	(%)			
Economia Mundial	100.0	5.1	4.3	4.5
Economias avançadas	52.3	3.0	2.2	2.6
<i>das quais:</i>				
EUA	19.7	3.0	2.5	2.7
Área do Euro, <i>da qual:</i>	14.6	1.8	2.0	1.7
Alemanha	4.0	3.6	3.2	2.0
França	2.9	1.5	2.1	1.9
Itália	2.4	1.3	1.0	1.3
Espanha	1.8	-0.1	0.8	1.6
Reino Unido	2.9	1.4	1.5	2.3
Japão	5.8	4.0	-0.7	2.9
Outras economias, <i>das quais:</i>				
China	13.6	10.3	9.6	9.5
Índia	5.4	10.4	8.2	7.8
Rússia	3.0	4.0	4.8	4.5
Brasil	2.9	7.5	4.1	3.6
<i>Por memória</i>				
UE-27	21,3**	1.8	2.0	2.1

Legenda: (*) com base no PIB avaliado em paridade de poder de compra. ** 2009.
Fonte: (P) - Previsão do FMI, World Economic Outlook, Junho de 2011.

Para esta situação tem contribuído, no caso dos EUA, a persistência de elevados desequilíbrios macroeconómicos, a fragilidade da recuperação do mercado de habitação, as restrições inerentes à concessão de crédito e o ainda fraco dinamismo do mercado de trabalho. Este conjunto de fatores tem consequências negativas sobre o desempenho da procura interna privada, também influenciada pelo próprio processo de desalavancagem das famílias.

Já em relação à área do euro, de realçar os receios existentes quanto à sustentabilidade das finanças públicas em alguns dos seus estados membros, bem como as implicações dos atuais processos de ajustamento orçamental sobre o arrefecimento da procura interna e a crise do mercado da dívida soberana com um elevado risco de contágio inerente e com possíveis repercussões na já elevada volatilidade dos mercados financeiros e na diminuição do nível de confiança dos agentes económicos.

Em estreita ligação com estes fatores, são de referir os seguintes riscos potenciais que poderão afetar negativamente a evolução das principais variáveis macroeconómicas:

1. Condições de financiamento mais restritivas na economia portuguesa. Para além da evolução do mercado da dívida soberana na área do euro, analisada no capítulo I do presente texto, e como consequência desta, tem-se vindo a assistir a um aumento progressivo da exigência dos critérios aplicados na concessão de empréstimos a particulares e a empresas. Esta maior restritividade na concessão de crédito estará relacionada, em grande medida, com o aumento do custo de capital e restrições de balanço dos bancos, bem como com uma deterioração das expectativas relativas à atividade económica em geral.
2. Evolução da procura externa relevante para as exportações portuguesas condicionada pelo crescimento económico dos nossos principais parceiros comerciais. Neste contexto, a

possibilidade dos nossos principais parceiros comerciais registarem um abrandamento na atividade económica mais acentuado que o previsto;

3. Evolução do preço do petróleo e das matérias-primas pode ser afetado pelo crescimento dos países de economia de mercado emergentes, que coloca pressões ascendentes sobre os preços.

III. ESTRATÉGIA ORÇAMENTAL

III.1 Desenvolvimentos Recentes das Finanças Públicas: 2007-2011

Em 2011 verificar-se-á a inversão da deterioração acentuada das contas públicas que ocorreu desde 2008 no contexto da crise financeira e económica internacional e com a persistência numa orientação expansionista para a política orçamental, até meados de 2010.

Com efeito, em 2007, o défice orçamental foi reduzido para 3,1% do PIB (Quadro III.1)⁷, menos 2,8 p.p. relativamente a 2005, enquanto a dívida pública se situava nos 68,3% do PIB.

Quadro III.1. Saldo Orçamental e Dívida Pública
(em percentagem do PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo global	-5.9	-4.1	-3.1	-3.5	-10.1	-9.1	-5.9
Saldo primário	-3.4	-1.4	-0.2	-0.5	-7.2	-6.1	-1.7
Saldo estrutural(a)	-5.5	-4.1	-4.1	-5.1	-9.5	-10.7	-6.2
Var. saldo estrutural	:	1.4	0.0	-1.1	-4.4	-1.2	4.5
Saldo primário estrutural(a)	-3.0	-1.4	-1.1	-2.1	-6.6	-7.7	-2.0
Dívida Pública	62.8	69.5	68.3	71.6	83.0	92.9	100.8

Fontes: INE, Banco de Portugal e Ministério das Finanças.

Nota: (a) Saldo corrigido dos efeitos cíclicos e de medidas temporárias.

No final de 2008, em resposta à crise económica e financeira, os países da União Europeia desenvolveram uma estratégia concertada de estímulo orçamental, na qual, o contributo de cada estado-membro deveria ter em conta a sua específica situação orçamental. Esta ação conjunta passava pela adoção de medidas que deveriam ser tempestivas, focadas e temporárias (*“timely-targeted-temporary”*), ou seja, deveriam produzir efeitos rapidamente, servir propósitos pontuais bem determinados e ser facilmente reversíveis.

Portugal, que se encontrava ainda longe do objetivo de médio prazo para o saldo orçamental (-0.5% do PIB), dispunha de uma margem de manobra muito limitada para a política anti-cíclica necessária para fazer face à crise. Não obstante, a opção do Governo português foi a de conduzir uma expansão orçamental muito superior ao valor médio acordado pela União Europeia e a de adoptar medidas com custos de reversão muito elevados. Esta estratégia refletiu-se na degradação da situação orçamental das administrações públicas (AP), cujo défice atingiu, em 2009, o valor histórico de 10,1% do PIB. De igual modo, o défice primário estrutural aumentou, de 1,1% do PIB, em 2007, para cerca de 6,6% do PIB, em 2009 (ver Caixa 1).

A conta das AP, em 2008 e mais acentuadamente em 2009, refletiu não só o efeito dos estabilizadores automáticos, em particular através da quebra da receita fiscal, mas também o aumento da despesa pública.

⁷ Na notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), de Março de 2011, o INE procedeu à revisão da conta das Administrações Públicas desde 2007, incluindo, no seu perímetro, na ótica de contas nacionais, três empresas públicas de transporte (REFER, Metropolitano de Lisboa e Metro do Porto, com um impacto de 0,5% do PIB, em 2010) e procedeu à alteração do tratamento dos contratos envolvendo três PPP (0,5% do PIB, em 2010).

No que respeita à receita fiscal, esta diminuiu de 24% do PIB em 2007 para 21,7% em 2009, resultado não só da quebra real do PIB, mas também de outros fatores, nomeadamente a significativa contração dos preços, a quebra abrupta das vendas de bens duradouros, a contração das importações extra-comunitárias, o aumento da poupança das famílias e a diminuição, em um ponto percentual, da taxa normal do IVA, em Julho de 2008. A quebra na receita fiscal foi, assim, a principal responsável pela redução da receita em 1,4 p.p. do PIB, no período em análise (Quadro III.2).

Quadro III.2. Conta das Administrações Públicas 2007 – 2011

	Em % do PIB				
	2007	2008	2009	2010	2011
1. Receitas Fiscais	24,0	23,8	21,7	22,2	23,7
Impostos s/Produção e Importação	14,5	14,1	12,6	13,4	14,0
Impostos s/Rendimento e Património	9,5	9,7	9,0	8,9	9,6
2. Contribuições Sociais	11,6	11,9	12,5	12,2	12,5
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	8,5	8,8	9,0	8,9	9,4
3. Outras Receitas Correntes	4,8	4,7	4,6	4,5	4,6
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	40,4	40,4	38,8	38,9	40,7
5. Consumo Intermédio	4,4	4,4	4,9	5,1	4,8
6. Despesas com Pessoal	12,1	12,0	12,6	12,2	11,6
7. Prestações Sociais	18,5	19,3	21,9	21,8	22,0
Das quais: Prestações que não em Espécie	14,6	15,1	17,0	17,0	17,3
8. Juros (PDE)	2,9	3,0	2,9	3,0	4,2
9. Subsídios	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
10. Outras Despesas Correntes	2,3	2,2	2,6	2,5	2,2
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	41,0	41,6	45,7	45,4	45,4
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>38,1</i>	<i>38,6</i>	<i>42,9</i>	<i>42,4</i>	<i>41,3</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-0,6	-1,3	-7,0	-6,5	-4,8
13. Receitas de Capital	0,8	0,7	0,9	2,6	2,0
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,7	2,9	2,9	3,3	2,5
15. Outras Despesas de Capital	0,6	0,1	1,1	2,0	0,6
16. Total Despesas de Capital (14+15)	3,3	3,0	4,1	5,2	3,1
17. Total Receitas (4+13)	41,1	41,1	39,7	41,5	42,7
18. Total Despesa (11+16)	44,3	44,6	49,8	50,6	48,5
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>41,4</i>	<i>41,6</i>	<i>46,9</i>	<i>47,6</i>	<i>44,3</i>
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9
20. Dívida Pública	68,3	71,6	83,0	92,9	100,8

Fontes: INE e Ministério das Finanças

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento.

Por seu turno, a receita contributiva aumentou 0,9 p.p. do PIB, apesar da redução do emprego e da diminuição da taxa contributiva, no contexto da Iniciativa para o Investimento e o Emprego. Este resultado terá sido justificado, não só pela contenção na redução da base contributiva, como também pelas medidas de combate à evasão e fraude contributiva e ao aumento dos salários acima da inflação, que se registou em 2009 e se refletiu na evolução da despesa pública com pessoal.

No mesmo período (2007-2009), a despesa pública aumentou 5,5 p.p. do PIB, tendo os principais contributos sido dados pelas prestações sociais (+3,4 p.p.) e, em menor grau, pela despesa de capital (+0,8 p.p.), consumo intermédio e despesas com o pessoal (+0,5 p.p. em cada).

Em virtude da deterioração das contas públicas, o ano de 2010 foi marcado pela adoção de medidas de consolidação orçamental, que visavam repor a trajetória de sustentabilidade, iniciando o processo de correção da situação de défice excessivo atingida em 2009. Recorde-se que o Conselho Europeu tinha fixado o prazo de 2013 para a correção desta situação. Neste contexto, são de destacar, o congelamento salarial na administração pública e a contenção na admissão de funcionários públicos, a par da retirada de algumas das medidas de estímulo à economia e de apoios sociais. Pelo lado da receita, registou-se o aumento de 1 p.p., em Julho de 2010, nas taxas reduzida, intermédia e normal do IVA (com impacto na receita fiscal de 0,3 p.p. do PIB).

No entanto, em parte devido à entrada em vigor tardia do Orçamento do Estado para 2010 e ao facto de as medidas de contenção orçamental terem sido anunciadas de forma gradual ao longo do ano, o seu efeito em 2010 foi ainda bastante ténue. Estas medidas permitiram uma contenção da despesa corrente primária, que se reduziu 0,5 p.p. em 2010 e uma ligeira recuperação da receita fiscal em 0,5 p.p. do PIB, cifrando-se em 22,2% do PIB, rácio ainda assim inferior ao registado antes da crise. No final do ano, a operação extraordinária de transferência do património e da responsabilidade dos fundos de pensões da Portugal Telecom para a Caixa Geral de Aposentações (1,5% do PIB) compensou, entre outros, as entregas de material militar ocorridas no ano, nomeadamente de dois submarinos, no montante de 0,6% do PIB.

Deste modo, o défice orçamental reduziu-se em cerca de 1 p.p. do PIB, enquanto o rácio da dívida pública no PIB subiu cerca de 10 p.p. face ao ano anterior. No entanto, em termos estruturais, o saldo orçamental deteriorou-se em 1,2 p.p. do PIB.

O Orçamento do Estado para 2011 (OE2011) previa o acentuar da trajetória de correção da situação de défice excessivo, fixando o objetivo para o défice orçamental em 4,6% do PIB⁸.

Em Maio de 2011, e já no âmbito do PAEF, foi definida uma trajetória de ajustamento orçamental, mantendo o objetivo de reduzir o défice orçamental para o valor de 3% do PIB, em 2013, num contexto de promoção do crescimento económico, correção dos desequilíbrios macroeconómicos, de estabilização do sector financeiro e de melhoria das condições de financiamento da economia portuguesa. Neste âmbito, foi definido um ambicioso programa de medidas de consolidação orçamental, reforçando as já previstas no OE2011, sendo o impacto global estimado de 5,7 p.p. do PIB face a um cenário de políticas invariantes.

Para 2011, especificamente, o PAEF estabelece como meta um valor do défice de 5,9% do PIB (Quadro III.3). Esta revisão em alta face ao objetivo do OE reflete essencialmente três fatores: i) a inclusão explícita no perímetro de consolidação das administrações públicas de três empresas da área dos transportes⁹; ii) a execução orçamental do primeiro trimestre do ano que apontava para um desvio nos resultados de algumas medidas de consolidação orçamental, nomeadamente ao nível das despesas com o pessoal, para além de um cenário macroeconómico mais desfavorável; e iii) o agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa e do mercado da dívida soberana em particular, com um aumento considerável nos custos do serviço da dívida.

⁸ Este objetivo comparava, à data, com uma estimativa de 7,3% do PIB para o défice em 2010.

⁹ Na sequência da reclassificação estatística efetuada pelo INE em Abril 2011 para o período 2007-2010. Neste último ano, o impacto desta alteração cifra-se num aumento do défice em 0,5 p.p. do PIB e da dívida em 6,8 p.p. do PIB. Acresce que a reclassificação das operações relativas aos veículos do BPN, ativação da garantia do BPP e a reclassificação de três PPP implicaram um aumento do stock da dívida pública em 3,1 p.p. do PIB, perfazendo um acréscimo total no rácio da dívida pública no PIB de quase 10 p.p.

Quadro III.3. Comparação da Conta das AP em 2011 com OE2011

	Em % do PIB		Var. p.p.
	OE	DEO	DEO-OE
1. Receitas Fiscais	23,0	23,7	0,6
2. Contribuições Sociais	12,5	12,5	0,0
3. Outras Receitas Correntes	4,4	4,6	0,1
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	39,9	40,7	0,8
5. Consumo Intermédio	4,7	4,8	0,1
6. Despesas com Pessoal	10,7	11,6	0,9
7. Prestações Sociais	21,4	22,0	0,6
Das quais: Prestações que não em Espécie	16,9	17,3	0,4
8. Juros (PDE)	3,6	4,2	0,6
9. Subsídios	0,7	0,7	0,0
10. Outras Despesas Correntes	2,1	2,2	0,1
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	43,2	45,4	2,2
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	39,6	41,3	1,7
12. Poupança Bruta (4-11)	-3,3	-4,8	-1,5
13. Receitas de Capital	1,1	2,0	0,8
14. Formação Bruta de Capital Fixo	2,2	2,5	0,3
15. Outras Despesas de Capital	0,3	0,6	0,3
16. Total Despesas de Capital (14+15)	2,5	3,1	0,6
17. Total Receitas (4+13)	41,1	42,7	1,6
18. Total Despesa (11+16)	45,7	48,5	2,8
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	42,1	44,3	2,2
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-4,6	-5,9	-1,2
20. Dívida Pública	87,9	100,8	13,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: A comparação por rubrica entre estes dois exercícios deve revestir-se de especial prudência devido ao facto de a estimativa para 2011 apresentada no OE2011 ter algumas alterações metodológicas face à metodologia habitual, afetando, em particular, as rubricas de despesas com o pessoal, consumo intermédio e prestações sociais, mas sem qualquer impacto no saldo orçamental. Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento.

O objetivo de 5,9% para o défice de 2011 é um objetivo central do PAEF. Este valor será respeitado, embora, na ausência de medidas adicionais, se possa identificar um desvio de execução orçamental estimado em 1,1 p.p. do PIB (Quadro III.4). Este desvio decorre fundamentalmente do comportamento de quatro rubricas orçamentais: nas despesas com o pessoal onde eram esperadas reduções significativas no número de efetivos da administração central (quase 4% no ano), contudo, até Junho essa redução terá sido de apenas 0,9%. Por outro lado, o efeito da redução média de 5% na tabela salarial da administração pública foi mitigado por promoções em alguns ministérios. Também ao nível dos consumos intermédios, transferências de capital e da outra receita corrente, a execução orçamental aponta para resultados piores do que o esperado. Importa ainda referir que a execução orçamental do primeiro semestre será substancialmente agravada numa perspetiva de Contas Nacionais, por um lado, porque a evolução da despesa se apresenta menos favorável, por outro, pela inclusão de uma série de efeitos de natureza temporária. No que respeita a estas operações “one-off”, tratam-se da assunção da dívida de duas empresas da Região Autónoma da Madeira, uma em virtude da concessão de uma garantia e outra

devido ao facto de se encontrar tecnicamente falida (representando 0,3 p.p. do PIB); e também das operações relacionadas com a privatização do BPN: a recapitalização do banco, líquida da receita de privatização e da transferência do fundo de pensões do BPN (no montante de 0,2% do PIB).

Finalmente, ao nível da receita fiscal, é expectável o abrandamento da cobrança de receita na sequência do abrandamento esperado para a atividade económica e por dissipação dos efeitos de base relacionados com o aumento das taxas de imposto no 2.º semestre de 2010. Apesar do abrandamento esperado da receita fiscal é expectável que fique acima do valor inscrito no PAEF.

Quadro III.4. Déficit orçamental 2011: objetivo, desvio e medidas de correção

	% PIB
Objetivo PAEF	5,9
Desvio de execução orçamental	
Despesa corrente primária	0,6
Transferências de capital	0,1
Receita não fiscal	0,4
Total	1,1
Desvio despesa "one-off"	
Reclassificações de operações de capital	0,3
BPN (impacto líquido)	0,2
Total	0,5
Factores de correção	
Desempenho receita fiscal	-0,2
Total desvio antes medidas correção	1,5
Medidas de correção	
Sobretaxa IRS	-0,5
Revisão taxas IVA	-0,1
Concessões	-0,4
Outras medidas não especificadas	
Transferências de fundos de pensões (até)	-0,6
Total	-1,5

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento.

O Governo anunciou medidas adicionais que permitem, com a informação agora disponível, assegurar o objetivo definido no PAEF. Logo após entrar em funções decidiu a introdução de uma sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 3,5% sobre o rendimento coletável do ano de 2011. Esta medida será operacionalizada pela aplicação da retenção na fonte, a título de pagamento por conta, correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal ou 13º mês relativo a 2011 que exceda o valor da RMMG. Esta medida terá impacto no saldo das AP de 0,5% do PIB em 2011 e de 0,1% em 2012. Em Agosto, foi anunciada a antecipação de 2012 para 1 de Outubro de 2011 da revisão na taxa de tributação em IVA dos bens energéticos para a taxa normal, com um impacto estimado de 0,1% do PIB em 2011 e de 0,25% em 2012.

Estas medidas de natureza fiscal, a par de um melhor desempenho da receita de impostos face ao previsto no PAEF, permitirão compensar o desvio acima descrito para 2011 em cerca de 0,8 p.p. do PIB.

A receita de concessões deverá também ser superior ao previsto em cerca de 0,4 p.p. do PIB, dado que o Governo está a procurar acelerar estas vendas, num contexto de antecipação de algumas das medidas de consolidação ou mesmo introdução de novas.

Adicionalmente, está prevista a transferência de fundos de pensões do sector bancário para o sistema público de segurança social num montante suficiente para assegurar o cumprimento do objetivo para o défice de 2011. Para 2012 e anos seguintes, este tipo de operações não deverá ser repetido com o intuito de alcançar os objetivos orçamentais. Saliente-se que estas operações serão actuarialmente neutras, sem colocar em risco a sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

III.2 Medidas de Consolidação Orçamental

O Governo português tomou a decisão de prosseguir um programa robusto e sistémico de ajustamento macroeconómico, como única abordagem possível para inverter o rumo e recuperar a credibilidade no cumprimento dos compromissos assumidos no plano interno e externo.

A prossecução do interesse público, em face da difícil situação económico-financeira do País, exige um esforço de consolidação orçamental que será maioritariamente efetuado através da redução de despesa pública, nos termos dos objetivos quantitativos assumidos no PAEF e no Programa do Governo.

Ainda assim, a situação das finanças públicas em Portugal e o cumprimento dos Memorandos tornam necessário proceder a um ajustamento também pela via fiscal, o qual implicará um esforço acrescido das famílias e das empresas portuguesas para cumprir a ambiciosa trajetória de redução do défice orçamental.

Racionalização dos Recursos das Administrações Central, Regional e Local

A reforma da Administração Pública não se consubstancia numa alteração radical num único momento do tempo, mas num processo contínuo e progressivo, que permita à Administração Pública no seu conjunto a adoção de estruturas orgânicas, processos e práticas que maximizem a captação de benefícios resultantes da evolução tecnológica e organizativa, com o objetivo de cumprir a sua missão: criar valor para a sociedade utilizando os recursos públicos da forma mais eficiente possível.

Consciente de que a melhoria do funcionamento e da eficácia da Administração Pública assume um papel central no processo de consolidação orçamental a que Portugal está obrigado nos próximos anos, o Governo centrará a sua estratégia, nesta área, nos seguintes objetivos nucleares - para a concretização dos quais procurará promover os entendimentos sociais e políticos necessários, de forma a obter compromissos políticos estáveis e duradouros:

- Redução do peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País e com vista a um melhor Estado. Neste âmbito, o foco será dado à melhoria dos processos e à redução e simplificação de estruturas organizativas, promovendo simultaneamente uma melhoria constante das atividades de suporte;
- Implementação de modelos de governação e organização funcional que promovam a flexibilidade de gestão, o envolvimento, motivação e desenvolvimento pessoal dos funcionários e a responsabilidade individual e coletiva pelos resultados alcançados;

- Desenvolvimento de um Estado ágil e inovador, adaptado aos desafios da sociedade da informação, que preste serviços de qualidade e individualizados aos cidadãos, segundo novos paradigmas de organização e funcionamento em rede, suportados pelas tecnologias de informação e comunicação;
- Promoção de um Estado que dignifique os seus agentes, valorize o seu trabalho, o seu dinamismo e inovação, invista na sua capacitação e motivação, avalie e remunere adequadamente o seu desempenho por referência a objetivos claros e concretos.

Serão, paralelamente, desenvolvidas ações tendentes à redução substancial do «Estado Paralelo» (institutos, fundações, entidades públicas empresariais, empresas públicas ou mistas ao nível da Administração Regional e Local), bem como à despolitização e credibilização dos processos de recrutamento dos cargos de direção superior, seguindo as melhores práticas internacionais nesta área.

Tendo por base os compromissos acima referidos, serão adotadas as seguintes medidas:

A - Reorganização do Estado

Implementação do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) permitindo uma maior coerência e capacidade de resposta no desempenho das funções que o Estado deverá assegurar, eliminando redundâncias e reduzindo substancialmente os seus custos de funcionamento.

Nesse contexto, as leis orgânicas dos ministérios que estarão finalizadas até Outubro do corrente ano, traduzirão, como ponto de partida, organizações que refletem o resultado do primeiro exercício de supressão de redundâncias, supressão de níveis hierárquicos e adoção e estruturas matriciais e horizontais, com base na avaliação das atribuições da administração central.

1. Redução de 15% de serviços da administração central e cargos dirigentes relativamente ao verificado em finais de 2010

Esta redução será obtida no âmbito da fase do PREMAC em curso, em que serão apresentados os planos sectoriais por ministério, a refletir nas respetivas leis orgânicas, e que definem a estratégia de implementação de soluções de reorganização e redução sustentáveis a médio prazo. Competirá aos ministérios garantir, no mais curto espaço de tempo possível, a implementação dos novos modelos orgânicos, por via dos procedimentos legalmente definidos para a extinção, fusão ou reestruturação de órgãos e serviços e racionalização de efetivos.

2. Reorganização dos serviços desconcentrados da Administração Central

Será realizado um estudo, até final de 2011, transversal a todos os órgãos e serviços da administração central, local e regional, promovido ao nível sectorial pelos diversos intervenientes, e a reorganização, até final do primeiro trimestre de 2012, dos serviços desconcentrados em conformidade com os resultados desse estudo. Caberá a cada ministério identificar as entidades que, sob sua tutela, desenvolvem funções de âmbito paralelo ao funcionamento da administração central do Estado, descrevendo as suas funções e avaliando a sua utilidade no quadro da cadeia de valor dos serviços públicos prestados aos cidadãos, permitindo a identificação da duplicação de atividades e de outras ineficiências entre a administração central, local e regional e serviços da administração central desconcentrados. Cada ministério será ainda responsável por apresentar um projeto, com base naquele estudo, donde constem

as propostas fundamentadas de eliminação ou redução de ineficiências identificadas e estruturas sobrepostas a realizar até final do primeiro semestre de 2012, podendo ser um plano de ação para cada realidade em causa, nas situações em que a natureza das entidades envolvidas o justifique.

3. Utilização de serviços partilhados

Na base dos serviços partilhados está a ideia de permitir às organizações ganhos de competências e de economias de escala: redução de custos e prestação de serviços de alta qualidade são atingíveis através de economias de escala, com concentração de conhecimento especializado, normalmente escasso e dispendioso. Neste contexto, o Governo apostará numa visão estratégica – extensível a toda a Administração Pública – nomeadamente ao nível das áreas financeira, recursos humanos, sistemas de informação e património, implementando, na totalidade, os projetos em curso e avaliando regularmente a possibilidade de maior integração.

Pretende-se com esta visão estratégica (i) libertar os organismos nucleares de atividades de suporte; (ii) fornecer serviços centrados no cliente, prestados por uma unidade especializada; (iii) otimizar os investimentos tecnológicos e respetiva manutenção; (iv) aumentar a eficiência; (v) melhorar os processos de negócio e de suporte; e (vi) partilhar os benefícios pelos diversos agentes.

4. Realização de censo e análise detalhada do custo/benefício de todas as entidades públicas e quase públicas (incluindo associações, fundações e outros organismos em todos os níveis da Administração Pública)

Em consonância com o PAEF, o Governo reconheceu, no seu programa, a urgência da redução do “Estado Paralelo”, normalmente identificado por institutos, fundações, entidades públicas empresariais e empresas públicas ou mistas ao nível da administração central, regional e local, definindo que nos primeiros 90 dias de governo, com base num levantamento da dimensão deste “Estado Paralelo” serão definidas as opções de extinção, de reorganização, de privatização ou de reintegração na administração direta das entidades que o constituem, sempre visando uma melhoria dos processos e simplificação das estruturas organizativas consideradas dispensáveis, de dimensão excessiva ou cujas tarefas e funções se encontram sobrepostas na estrutura do Estado, e introduzir alterações legislativas necessárias para melhorar a sua monitorização e operação.

Neste contexto, será realizado, num primeiro momento, um questionário a fundações públicas, sujeitas ao direito público ou ao direito privado, e a fundações privadas atualmente existentes, sendo alargado, num segundo momento, a associações públicas e privadas bem como a outras entidades que beneficiem de transferências das Administrações Públicas. Esse questionário é de resposta obrigatória, por forma a possibilitar que as entidades em questão apresentem os elementos que irão servir de base à sua avaliação e possam desempenhar um papel ativo na avaliação.

A informação e a documentação recolhidas no âmbito daquele questionário serão avaliadas pelos serviços do Ministério das Finanças, em articulação com os ministérios sectoriais responsáveis, para determinar o custo/benefício e viabilidade financeira das entidades em causa e, dependendo do resultado da avaliação, decidir sobre a respetiva manutenção ou extinção, bem como sobre a continuação ou cessação dos apoios financeiros ou mesmo sobre a possível integração no âmbito dos serviços sujeitos à administração direta do Estado, tendo em consideração, designadamente, a natureza da entidade avaliada, a participação das pessoas coletivas públicas na sua criação e financiamento e as entidades que orientam a sua atividade.

Esta ação deverá estar concluída até final de Dezembro de 2011 e com base nos seus resultados a administração (central, regional ou local) responsável pela entidade ou pelo seu financiamento tomará as decisões consequentes com a avaliação, até final do segundo semestre de 2012, em conformidade com a lei, tendo em vista a racionalização do número de entidades.

Até Julho de 2012, e com o resultado do levantamento, serão adotados novos regimes jurídicos para os diferentes tipos de entidades, definindo as regras aplicáveis à sua criação, funcionamento, monitorização, reporte, avaliação do desempenho e extinção, aumentando o controlo sobre essas entidades.

B - Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública

No período do PAEF é exigido um esforço muito significativo à Administração Pública em matéria de redução da despesa geral com pessoal, o que implicará a adoção de políticas muito restritivas no que se refere à gestão de entradas e saídas de efetivos nas Administrações Central, Local e Regional.

1. Redução de efetivos nas Administrações Públicas

A meta transversal de redução de efetivos na Administração Central subjacente ao PAEF para 2011, de 3,6% não será cumprida. Os dados disponíveis revelam que a queda de emprego na Administração Central no 1º semestre foi inferior a 1%. Esta evolução determina um ajustamento dos objetivos estabelecidos no programa. No caso concreto do número de funcionários, a redução de emprego inferior ao previsto terá que ser compensada em 2012-2014, obrigando nestes anos a uma redução anual de cerca de 2% entre 2012 e 2014 (em vez dos 1% inicialmente previstos para a administração central neste período). No mesmo contexto, o esforço de redução impõe que em sede de preparação de orçamento, sejam atribuídos limites máximos por ministério para o número de efetivos e objetivos para a redução das despesas com pessoal.

Para o efeito adotar-se-á uma política de substituição, apenas parcial, dos trabalhadores que saem, aumentando, em simultâneo, a mobilidade na administração pública.

No que respeita a sectores específicos importa referir a adoção de medidas com vista à diminuição do pessoal da área da Defesa (pessoal militar) em, pelo menos, 10% durante o período entre 2011 e 2014.

2. Congelamento de salários e de promoções/progressões

Complementarmente ao controlo do número de funcionários públicos, para garantir que o peso das despesas com pessoal no PIB diminui efetivamente em 2012 e em 2013, preconiza-se o congelamento dos salários no sector público, em termos nominais, naqueles anos, bem como o impedimento, a qualquer título, de consequências financeiras associadas a promoções e progressões.

Adicionalmente será posta em prática uma política de racionalização das horas extraordinárias e ajudas de custo, a qual contribuirá para reforçar o objetivo da redução das despesas com o pessoal.

Quadro III.5. Despesas com Pessoa na Administração Central em 2010
(em milhões de euros)

Ministério	Total			
	RCPs	AVE	Seg Social	Total
01 - EGE	94.8	9.6	15.5	119.9
02 - PCM	149.0	6.1	24.0	179.1
03 - MF	410.1	99.2	645.4	1 154.7
04 - MNE	109.2	58.9	17.2	185.3
05 - MDN	903.8	139.1	451.6	1 494.5
06 - MAI	1 113.9	74.9	389.6	1 578.3
07 - MJ	882.6	85.1	121.0	1 088.6
08 - MEE	308.7	15.7	59.1	383.6
09 - MAMAOT	267.2	10.7	50.0	327.9
10 - MS	881.6	163.8	208.3	1 253.7
11 - MEC	5 648.8	97.6	934.0	6 680.3
12 - MSSS	27.9	1.6	4.8	34.4
Total	10 797.8	762.3	2 920.4	14 480.5

Fonte: Ministério das Finanças

Notas: RCPs – Remunerações certas e permanentes; AVE – Abonos variáveis ou eventuais.

A redução média em 5% dos salários do sector público ocorrida em 2011 irá manter-se em 2012, eventualmente com os aperfeiçoamentos considerados necessários.

Proceder-se-á, também, à revisão das carreiras/categorias que ainda não foram objeto de extinção ou de decisão de subsistência, conforme previsto na Lei 12-A/2008, de 27 de fevereiro (que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas - LVCR). Proceder-se-á, ainda, à revisão de suplementos remuneratórios, conforme previsto na referida lei, sendo que, nalguns casos, tal deverá ser feito no contexto da revisão das carreiras e corpos especiais aos quais estejam associados.

3. Reforço dos instrumentos de flexibilização do trabalho na Administração Pública

Os enquadramentos legais e mecanismos de apoio à flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade na administração pública serão melhorados e promovidos, até final de 2011, prevendo-se a preparação de plano abrangente que dará prioridade à simplificação dos requisitos associados à figura da mobilidade geral no âmbito da administração pública, adaptando-a ao contexto de contenção orçamental vigente e potenciando a utilização racional dos recursos humanos. Serão adotados mecanismos de dinamização da mobilidade voluntária, através de plataforma eletrónica transversal às administrações públicas, com cruzamento de oferta e procura de disponibilidades de mobilidade.

4. Revisão das regras da mobilidade especial

O objetivo passa pelo reaproveitamento célere dos recursos humanos disponíveis no quadro da Administração Pública, através do reforço dos mecanismos de colocação dos trabalhadores afetos ao sistema de mobilidade especial, o que deverá ocorrer por via de uma melhor gestão da oferta e da procura de pessoal e pelo reforço dos incentivos à ocupação de postos de trabalho nos serviços com carência de efetivos, completada pela adoção de uma política de requalificação dirigida às necessidades objetivamente identificadas.

Será desincentivada a permanência prolongada na situação de mobilidade especial, sendo igualmente eliminado o sistema de licenças extraordinárias, o qual não representa poupança significativa, nem impede o regresso à situação de mobilidade especial.

C – Reporte de informação sobre a Administração Pública

Para efeitos de implementação de medidas ao nível da reorganização do Estado e de emprego público, é imperativo partir de um repositório de informação fidedigno e atualizado sobre recursos humanos e também sobre a organização do Estado. Nesse sentido, a reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), em curso, permitirá obter, a partir do 1º trimestre de 2012, informação sobre os recursos humanos do Estado em base trimestral, assumindo-se como repositório único da organização do Estado, na medida que o seu âmbito será alargado às Administrações Local e Regional. Para o efeito serão introduzidas, até final de 2011, as adaptações normativas e técnicas no sentido de eliminar a fragmentação na informação base à avaliação da evolução dos recursos humanos e respetiva gestão previsional.

O SIOE permitirá acompanhar e monitorizar a evolução de recursos humanos, mas igualmente as ações de transformação do Estado ao nível da implementação do PREMAC, prevendo-se para Março de 2012 a apresentação do primeiro relatório realizado com base no novo modelo de reporte.

Reforma do Processo Orçamental

A alteração profunda das regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental constitui um pilar fundamental da estratégia de ajustamento financeiro e macroeconómico em Portugal. Pretende-se um quadro orçamental assente num conjunto de princípios, regras e instituições promotores da sustentabilidade duradoura das contas públicas e da qualidade, eficiência e eficácia da despesa pública.

As linhas orientadoras deste processo de mudança encontram-se enunciadas no Programa do Governo. As mudanças a definir e implementar terão em conta as alterações em curso no plano europeu, designadamente no que se refere ao reforço da governação económica na União Europeia e à definição de requisitos que os quadros orçamentais nacionais deverão respeitar.

Tal como as fragilidades do processo orçamental português, descritas na secção I.1.2 do presente documento, são há muito conhecidas, também o modelo orçamental para o qual devemos caminhar está nas suas linhas gerais identificado. A mudança de paradigma orçamental é, contudo, um processo complexo, moroso e caracterizado por avanços e recuos. A experiência internacional nesta matéria revela ser fundamental definir uma estratégia e um plano de ação detalhado e garantir um envolvimento ativo dos principais atores do processo orçamental: Administração Pública, Assembleia da República e Tribunal de Contas.

A magnitude do desafio aconselha uma abordagem faseada. Neste sentido, o Governo tenciona prosseguir em três frentes:

(i) Mecanismos temporários de reforço do controlo da despesa

Num primeiro momento, e como medida temporária, serão adotados procedimentos reforçados de controlo da despesa, a implementar a partir do Orçamento do Estado de 2012. Os procedimentos, a

definir em detalhe até final de 2011, procurarão limitar a fragmentação orgânica atualmente existente ao nível da execução do orçamento.

Neste âmbito, ficou estabelecido, no programa do Governo, que cada Ministro é responsável pelo estrito cumprimento dos limites orçamentais fixados para o seu ministério, cabendo-lhe, designadamente, a responsabilidade de corrigir eventuais desvios. A violação deste princípio terá tradução em penalizações nas dotações a atribuir no ano seguinte. Adicionalmente foram indicados, por cada Ministro, interlocutores políticos e técnicos junto do Ministério das Finanças para o acompanhamento e controlo da execução orçamental, o que permitirá uma visão global permanente da situação financeira de cada ministério.

(ii) Implementação da Lei do Enquadramento Orçamental

A aplicação das normas da nova Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), a partir do Orçamento do Estado para 2012, trará alterações significativas ao processo orçamental, que se traduzirão em melhorias visíveis no domínio da transparência orçamental e contribuirão para minorar significativamente algumas das fragilidades identificadas na secção I.1.2..

Por força do previsto no Artigo 2.º da nova Lei, terá lugar uma aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional. Com efeito, as entidades públicas que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, e referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento, passam a integrar o Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos. O universo do Orçamento do Estado para 2012 integrará assim todas entidades incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010.

Seguindo as melhores práticas neste domínio e as recomendações a nível europeu, a arquitetura orçamental subjacente à nova LEO assenta em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

Regras orçamentais (Artigo 12.º-C)

O saldo orçamental, corrigido de efeitos cíclicos e medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio-prazo estabelecido no âmbito dos procedimentos de supervisão orçamental da União Europeia (-0.5% do PIB, no caso português). Quaisquer desvios a esta regra deverão ser corrigidos nos anos seguintes, contrariando-se desta forma a tendência passada de acomodação sistemática dos desvios orçamentais. A regra orçamental aplica-se a partir de 2015, devendo as revisões anuais do Programa de Estabilidade e Crescimento a apresentar entretanto prever a trajetória de ajustamento compatível com a concretização do objetivo definido.

Quadro plurianual de programação orçamental (Artigo 12.º-D)

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

Orçamento por Programas (Artigos 18.º a 20.º)

O Orçamento do Estado passará a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor perceção dos recursos afectos às diferentes políticas públicas. A formulação do Orçamento do Estado por programas foi já ensaiada no Orçamento relativo a 2011 e será consolidada em 2012.

O Quadro III.6 elenca os 14 programas orçamentais que vigorarão no Orçamento do Estado para 2012. Cada programa orçamental terá um único ministério executor, ou seja, não haverá programas horizontais, reforçando-se, desta forma, a responsabilidade dos ministérios pelos resultados alcançados. Na generalidade dos casos, cada ministério será responsável por um único programa, o que permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento. O Ministério da Educação e Ciência optou por definir programas independentes para o Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e para a Ciência e Ensino Superior. O Ministério das Finanças executará igualmente dois programas: Finanças e Administração Pública e Gestão da Dívida Pública.

Quadro III.6. Programas Orçamentais no OE-2012

Código do Programa	Programa	Ministério Executor
001	Órgãos de Soberania	Encargos Gerais do Estado
002	Governança e Cultura	Presidência do Conselho de Ministros
003	Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças
004	Gestão da Dívida Pública	Ministério das Finanças
005	Representação Externa	Ministério dos Negócios Estrangeiros
006	Defesa	Ministério da Defesa Nacional
007	Segurança Interna	Ministério da Administração Interna
008	Justiça	Ministério da Justiça
009	Economia e Emprego	Ministério da Economia e do Emprego
010	Agricultura, Mar e Ambiente	Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
011	Saúde	Ministério da Saúde
012	Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	Ministério da Educação e Ciência
013	Ciência e Ensino Superior	Ministério da Educação e Ciência
014	Solidariedade e Segurança Social	Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Fonte: Ministério das Finanças

Contabilidade patrimonial (Artigo 11.º)

A prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverá ser feita com base no Plano de Contabilidade Pública (POCP), com exceção das entidades que aplicam o sistema de normalização contabilística ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade. A obrigatoriedade de utilização do POCP por parte dos organismos públicos encontra-se prevista na lei, mas a sua implementação tem sido particularmente morosa, à semelhança da experiência de diversos países. O Governo está empenhado em concluir esta importante reforma, que integrará as três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos.

Conselho das Finanças Públicas (Artigo 12.º-I)

Será criado um órgão independente – o Conselho das Finanças Públicas – cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos e cenários orçamentais, a sustentabilidade das contas públicas e o cumprimento das regras relativas ao saldo orçamental, à despesa da administração central e ao endividamento das regiões autónomas e autarquias locais (previstas nas respetivas leis de financiamento). O Governo submeteu à Assembleia da República, no final de Julho, um projeto de Lei relativa à criação do Conselho das Finanças Públicas.

A experiência internacional revela que a criação de uma entidade independente desta natureza permite aumentar de forma significativa a transparência sobre a situação orçamental e patrimonial do sector público. O Conselho das Finanças Públicas será, assim, instrumental para a melhoria do processo de decisão política e, portanto, para a qualidade da Democracia. Será igualmente fundamental na recuperação da credibilidade externa do País perante os investidores internacionais.

A plena implementação da nova arquitetura orçamental requer que sejam definidos diversos aspetos complementares. No que respeita à regra de despesa é, por exemplo, necessário definir a metodologia que será utilizada na determinação do saldo estrutural, a forma de operacionalizar o mecanismo de correção de desvios face aos objetivos orçamentais e a forma como será feita a transição para a plena aplicação da regra de equilíbrio orçamental. Para operacionalizar o quadro plurianual de programação orçamental, torna-se necessário definir os procedimentos de elaboração das projeções de despesa e receita a médio-prazo, incluindo as regras relativas à transição de saldos. A plena implementação de um sistema de orçamentação por programas exige, por seu turno, a definição e recolha de um conjunto de indicadores de desempenho e uma adequada articulação com os sistemas de avaliação do desempenho. Neste sentido, o Governo apresentará, juntamente com a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, a estratégia, procedimentos e calendarização a adotar para assegurar a plena implementação da LEO até 2015.

A definição detalhada das metodologias e procedimentos operacionais é condição necessária, mas não suficiente, para garantir a eficácia da nova arquitetura orçamental. O novo modelo orçamental exige a criação de capacidade analítica e de gestão nos ministérios sectoriais e, sobretudo, no Ministério das Finanças. Exige igualmente uma reorientação do enfoque do Ministério das Finanças, que deverá passar a centrar a sua atuação na definição e controlo do quadro plurianual e no controlo da situação financeira das empresas públicas. O processo de reforma orçamental é, assim, indissociável da reforma do próprio Ministério das Finanças.

A alteração da LEO impõe ainda necessidade de rever as Leis de Finanças Regionais e Locais, tal como previsto no PAEF. Esta alteração deve abranger diversos aspetos, merecendo particular destaque a redução da fragmentação do orçamento, em consonância com o previsto na LEO e a introdução de mecanismos de responsabilização política dos decisores financeiros.

(iii) Revisão do processo de Prestação de Contas

O processo de reforma orçamental tem que ser retomado com o objetivo de reforço adicional da responsabilidade e autonomia dos intervenientes no processo orçamental. Em particular, o processo de prestação de contas necessita de uma revisão fundamental. Por um lado, a documentação de prestação de contas é extensa, confusa e muitas vezes repetitiva. Por outro lado, a prestação de contas deve permitir medir e comparar resultados. Estes devem ser comparados com o passado, com a restante economia e com outros sectores públicos. Estas três dimensões de avaliação impõem que o processo de prestação de contas seja estável ao longo do tempo; que utilize, tanto quanto possível, princípios, métodos e valorizações idênticos aos utilizados pela restante economia; e que siga, ainda que com possíveis adaptações a situações concretas, as normas internacionais de contabilidade.

Sector Empresarial do Estado

A reforma do Sector Empresarial do Estado (SEE) constitui um elemento central na estratégia orçamental de médio prazo. A sua dimensão em termos do volume de responsabilidades efetivas ou contingentes para o Estado representa um risco muito significativo para os objetivos de consolidação das finanças públicas. O elevado nível de endividamento da generalidade das empresas coloca ainda grandes desafios à capacidade de financiamento da economia, competindo com o sector privado na captação de recursos escassos.

No final de 2010, existiam 94 empresas públicas não financeiras na carteira de participações da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a atuar nos mais diversos sectores de atividade, sendo que deste universo consta a Parpública, entidade que engloba ainda um subconjunto relevante de participações.

A reestruturação do SEE envolverá uma atuação em múltiplas vertentes.

Redução do universo

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

O objetivo de médio prazo corresponde à redução de um mínimo de 20% no número de empresas integradas nas carteiras principais de participações da DGTF e da Parpública, através de processos de privatização, fusão ou extinção. Os contratos de concessão de serviço público a celebrar, particularmente no sector do transporte público coletivo de passageiros, terão como pressuposto a redução substancial ou a eliminação dos níveis de subsidiação pelo Orçamento do Estado.

Define-se igualmente como objetivo a alienação, extinção ou integração na empresa-mãe de todas as empresas detidas por entidades públicas empresariais.

A identificação das empresas passíveis de extinção parte da avaliação da necessidade efetiva do serviço prestado e/ou da possibilidade de transferência de competências para outras empresas ou entidades públicas ou privadas com redução de custos. Trata-se de uma medida complementar ao programa de privatizações e de concessões de serviço público.

Custos com pessoal

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

No horizonte 2011-2015, deverá ser obtida a convergência dos níveis salariais, em remunerações principais e acessórias, com os praticados nas Administrações Públicas. A implementação de tal medida implicará a renegociação dos Acordos de Empresa existentes.

Endividamento

O endividamento histórico das empresas integradas no SEE implica uma fatura anual de encargos financeiros que ultrapassou em 2010 os 1.000 M€. A imposição de limites mais restritivos ao aumento do

endividamento representa um passo intermédio, sendo o objetivo de médio prazo a redução efetiva do endividamento.

Nesse sentido, define-se como objetivo mínimo o equilíbrio operacional para todas as empresas. A atualização do tarifário nos transportes públicos de passageiros implementada em 1 de Agosto de 2011 constitui um primeiro passo para este objetivo. As medidas específicas de redução de custos enunciadas serão acompanhadas da contratualização do serviço público para todas as empresas, já a partir do Orçamento do Estado para 2013. As transferências orçamentais deverão permitir a cobertura dos custos operacionais que não possam ser cobertos com receitas mercantis, quando os preços praticados não sejam determinados pelo mercado.

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

Redução de atividade

Como consequência da redução dos planos de investimento e da racionalização da prestação de serviços públicos, registar-se-á uma redução significativa dos níveis de atividade de muitas empresas de diversos sectores. Proceder-se-á ao redimensionamento dos respetivos quadros de pessoal.

Modelo de governação

A governação nas empresas do SEE deverá ser reforçada, sendo esta uma medida também incluída no PAEF. Serão seguidas as melhores práticas internacionais e o exercício resultará num reforço do papel da tutela financeira na gestão das empresas. O plano será apresentado até ao final do ano de 2011 e estará em vigor a partir de 2013.

Reporte de informação

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

Medidas Sectoriais

Para além de medidas de carácter transversal e das aplicáveis ao SEE, acima descritas, há ainda que ter em conta medidas de consolidação orçamental que visam reduzir o nível de despesa a nível sectorial. A título exemplificativo, foram destacadas três áreas que representam em conjunto uma percentagem significativa do total da despesa do Estado (de acordo com a informação de 2010, e considerando a orgânica ministerial vigente à data, a despesa dos serviços integrados dos Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social, da Saúde, da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior representavam 50,6% do total da despesa do Estado).

Educação, Ciência e Ensino Superior

A Educação e a Ciência são áreas que determinam, de forma indelével, o futuro coletivo do nosso País.

No que diz respeito à Educação, Portugal enfrenta como principais desafios a necessidade de garantir uma melhoria significativa da aprendizagem, a elevação dos níveis de qualificação dos jovens e de adultos e o combate ao abandono escolar precoce. Em termos de estratégia do Governo, a resposta a estes desafios far-se-á por via do desenvolvimento e consolidação de uma cultura de avaliação, de uma profunda reorganização curricular e administrativa e da reavaliação das ofertas formativas para jovens e adultos.

As medidas apresentadas têm por denominador comum o objetivo de melhorar a qualidade das aprendizagens e de elevar os níveis de qualificação num contexto, como o atual, em que se revela fundamental gerir de forma melhor e mais eficiente os recursos existentes, eliminando desperdícios e utilizando as capacidades instaladas, evitando duplicações.

Quanto ao Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário, em matérias relacionadas com questões curriculares e de qualificação será apresentado um conjunto de medidas com impacto significativo na redução da despesa pública – em particular, ao nível da necessidade de contratação de recursos humanos –, de entre as quais merecem referência especial as seguintes:

- supressão de ofertas não essenciais no Ensino Básico;
- revisão criteriosa de planos e projectos associados à promoção do sucesso escolar;
- reavaliação e reestruturação da iniciativa Novas Oportunidades;
- outras medidas de racionalização de recursos, nomeadamente quanto ao número de alunos por turma, no ensino regular e nos cursos EFA (“Educação e Formação de Adultos”).

Reitera-se que o esforço de contenção financeira será firmemente prosseguido, mas sem que tal prejudique os objetivos que devem nortear as atividades na área educativa. A este propósito, refere-se que serão adotadas medidas como as conducentes ao alargamento da escolaridade mínima obrigatória e o aumento da carga horária nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática dos 2.º e 3.º ciclos, que, em alguns casos correspondem a despesas adicionais, mas que não comprometem um balanço global positivo ao nível da redução de custos.

Quanto a matérias no âmbito da Administração Escolar, relevam-se as seguintes medidas:

- racionalização da rede escolar, designadamente o encerramento de escolas do 1.º ciclo com um número de alunos reduzido e a agregação de escolas em agrupamentos;
- ajustamento dos critérios relativos à mobilidade docente, racionalizando os recursos humanos da educação e promovendo, por esta via, o regresso de professores às escolas, especialmente daqueles cuja responsabilidade financeira tem sido imputada ao Ministério da Educação e Ciência.

Em linha com a necessidade imperiosa de controlar a despesa pública, que decorre da situação financeira do país, a estratégia orçamental do Programa Ciência e Ensino Superior (PCES) elaborada para o ano de 2012 assenta, principalmente, na redução dos custos de estrutura (funcionamento) e algumas rubricas de investimento do ex-MCTES, tendo como objetivo a redução em cerca de 12% face à execução prevista para o ano de 2011. Desta forma, prevê-se atingir uma redução global para o PCES, em 2012, de 9,6% face à execução prevista para 2011.

A introdução já em 2012 de alterações na gestão do PCES irá permitir a evolução gradual, mas sustentada, da dependência do Orçamento do Estado, em consonância com a necessidade de contenção orçamental de médio prazo. Esta atuação tem duas linhas de orientação fundamentais: i) maior disciplina na utilização de fundos públicos, com a introdução de modelos de financiamento e critérios de avaliação mais rigorosos; e ii) implementar, onde possível, um plano de substituição de fontes de financiamento via Orçamento do Estado, por contrapartida de um aumento na rubrica de financiamento comunitário.

Ao conjunto de medidas atrás enunciadas acrescem ainda medidas relacionadas com a redução das despesas de funcionamento dos Gabinetes do Ministro e dos Secretários de Estado, dos Serviços Centrais e dos Serviços Regionais e suporte, através de fundos comunitários, de despesas que têm vindo a ser asseguradas pelo Orçamento do Estado.

Sistema de Saúde

Em conformidade com o estabelecido no Programa do Governo e no PAEF, um dos objetivos primordiais do Governo para a presente legislatura é garantir, a médio prazo, a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS), assegurando a qualidade e o acesso efetivo dos cidadãos aos cuidados de saúde.

Para o efeito, foi delineado um conjunto de medidas de ajustamento orçamental norteadas por dois pressupostos fundamentais: (i) repartição equitativa do esforço pelos diversos *stakeholders* do sector, designadamente organismos e instituições do Ministério da Saúde, profissionais de saúde, sector convencionado, fornecedores, utentes, entre outros; e (ii) medidas com impacto orçamental sustentável no médio e longo prazo.

Assim, a consolidação orçamental já iniciada promoverá a racionalização dos recursos disponíveis, a contenção da despesa e do desperdício, o controlo da fraude, a rentabilização dos recursos disponíveis e a racionalização da ocupação do espaço ocupado, com o objetivo último de fazer o mesmo, com menos recursos, assegurando a qualidade e o acesso efetivo dos cidadãos aos cuidados de saúde.

Reconhecendo que esta dinâmica de mudança só será possível com a participação e envolvimento dos diversos intervenientes do sector, o Ministério da Saúde tem desenvolvido um esforço de auscultação dos principais parceiros de mudança. Este envolvimento, para além de representar o reconhecimento de que a realidade do sector é melhor percecionada por aqueles que diariamente gerem as instituições e organismos do Ministério da Saúde, tem como objetivo último obter medidas de ajustamento orçamental integradas e participadas. Para o efeito, o Ministério da Saúde solicitou, a todos os serviços e organismos, a apresentação de propostas concretas, as quais serão a base sustentada das medidas a implementar pelo Ministério da Saúde.

Neste contexto, apresenta-se, em seguida, uma síntese das principais medidas a implementar pelo Governo nesta área, agregadas por tipologia:

a) Política do medicamento:

- promoção da utilização de genéricos, mediante a remoção de todas as barreiras à entrada de genéricos no mercado e a promoção da prescrição de genéricos pelos médicos;
- revisão do sistema de preços, designadamente através da alteração do actual sistema de preços de referência internacional e da alteração do cálculo das margens de lucro de distribuidoras e farmácias.

b) Prescrição e monitorização:

- obrigatoriedade da prescrição eletrónica de medicamentos e de Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica (MCDT), bem como a respetiva monitorização pelo Centro de Conferência de Faturas;
- publicação e promoção da utilização de normas de orientação clínica;
- finalização da criação do sistema de registos médicos eletrónicos e do processo de desmaterialização da receita e da fatura de medicamentos e meios complementares de diagnóstico.

c) Racionalização de recursos e controlo da despesa:

- centralização das compras e serviços partilhados nos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde;
- implementação de um Plano de Redução de Custos nos Hospitais;
- revisão da tabela de preços a pagar ao sector convencionado;
- revisão da tabela de preços do SNS;
- rentabilização da capacidade hospitalar, nomeadamente no que se refere à internalização de cuidados de saúde ou de meios complementares de diagnóstico atualmente realizados no exterior;
- reforço da monitorização e acompanhamento da execução económica financeira, da produção e dos objetivos, tendo em vista a identificação atempada de desvios, bem como a preparação de medidas adicionais para a sua correção, melhorando o sistema de informação associado.

d) Medidas estruturantes:

- revisão do modelo das taxas moderadoras;
- racionalização da oferta de cuidados hospitalares e reforço dos cuidados primários, potenciando a integração dos vários níveis de prestação de cuidados de saúde;
- avaliação do modelo de financiamento hospitalar e do modelo de financiamento dos cuidados primários;
- elaboração de um Plano Estratégico para o sector da saúde, no contexto orçamental de médio e longo prazo;
- revisão do modelo de governação existente para os hospitais empresa;
- reavaliação dos critérios de seleção das administrações hospitalares, por forma a obter um processo de nomeação mais transparente e exigente.

Através da implementação deste conjunto de medidas estima-se, não apenas uma redução substancial da despesa em 2012, como também a criação de uma trajetória de ajustamento orçamental sustentável em termos intertemporais.

Segurança Social

No domínio da Segurança Social coloca-se o desafio de, por um lado, garantir um nível adequado de proteção social, em particular relativamente às franjas da população mais afetadas pela atual crise económica e financeira e, por outro, assegurar que a despesa no domínio das prestações sociais está em linha com o exigente processo de consolidação orçamental que permitirá o cumprimento dos objetivos em matéria de défice e dívida do sector público definidos pelo Governo.

Neste contexto, destacam-se as seguintes medidas a implementar num quadro de médio prazo:

Congelamento das pensões à exceção das pensões mais baixas

Em linha com o proposto no PAEF, a implementação desta medida implicará que apenas as pensões mínimas sociais e rurais serão atualizadas à taxa de inflação em 2012 e 2013. As restantes pensões não serão atualizadas.

Aplicação de uma contribuição especial com incidência sobre as pensões acima de 1500€

Em linha com o proposto no PAEF, a introdução de uma contribuição extraordinária sobre as pensões pagas pelo sector público a partir de 2012, prevista no PAEF, replica a redução salarial efetuada através do artigo 19.º da Lei do Orçamento do Estado para 2011¹. Esta medida terá impactos sobre as pensões, nomeadamente as que são pagas pela Segurança Social e pela Caixa Geral de Aposentações e deverá implicar a eliminação da contribuição extraordinária de solidariedade criada pelo artigo 162.º da mesma lei.

Melhoria dos procedimentos inerentes à aplicação da condição de recursos no acesso a prestações sociais.

Pretende-se com esta medida, em linha com o proposto no PAEF, a melhoria dos procedimentos inerentes à aplicação da condição de recurso no acesso a prestações sociais não contributivas no sentido de proteger as famílias de menores rendimentos, permitindo ao mesmo tempo uma poupança na despesa inerente às referidas prestações. O princípio seguido será o de estender a aplicação das condições de recurso a outras prestações do regime não contributivo e a criação de regras nalgumas prestações do regime contributivo, de forma a garantir um acesso socialmente justo aos recursos disponíveis.

Reforma dos Sistemas de Prestações de Desemprego

Em linha com o proposto no PAEF e com vista a combater o desemprego de longa duração e fortalecer as redes de apoio social, será apresentado pelo Governo um conjunto de ações, previamente discutidas com os parceiros sociais e envolvendo:

- A redução do prazo contributivo para acesso ao Subsídio de Desemprego de 15 para 12 meses;

¹ Lei nº 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

- A redução do período máximo de concessão do Subsídio de Desemprego a 18 meses;
- A definição de um limite máximo do valor da prestação de Subsídio de Desemprego a 2,5 vezes do Índice de Apoio Social (IAS);
- A redução do valor da prestação de Subsídio de Desemprego ao fim de 6 meses de atribuição (no mínimo em 10%);
- A majoração do subsídio de desemprego a casais desempregados com filhos a cargo;

Reestruturação Voluntária das Dívidas

As autoridades tomarão as medidas necessárias para autorizar a Administração Fiscal e a Segurança Social a utilizar uma maior variedade de instrumentos de reestruturação, baseados em critérios claramente definidos e rever a legislação com vista à remoção de impedimentos à reestruturação voluntária de dívidas.

Política Fiscal no Processo de Consolidação Orçamental

Como referido anteriormente, e apesar da estratégia de consolidação orçamental assentar em grande parte na redução da despesa, a situação das finanças públicas em Portugal e o cumprimento do PAEF tornam necessário proceder a um ajustamento também pela via fiscal. A linha estratégica de consolidação orçamental por esta via, no período compreendido entre 2012 e 2014, compreende os seguintes quatro vetores: (i) ajustamento fiscal fundamentalmente por via do alargamento da base tributável; (ii) reforço do combate à fraude e à evasão fiscais; (iii) reforma estrutural da administração tributária; e (iv) reforma do sistema fiscal por via da simplificação dos impostos sobre o rendimento.

Ajustamento Fiscal por Via do Alargamento da Base Tributável

No plano fiscal, o esforço de ajustamento concretiza-se fundamentalmente através de um alargamento da base tributável dos diversos impostos, decorrente dos compromissos assumidos no PAEF, o que permite proceder à simplificação da lei fiscal e promover a equidade em matéria tributária. Em particular, já em 2012, são adotadas designadamente as seguintes medidas:

- a) em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) procede-se à eliminação de taxas reduzidas, à revogação de isenções subjetivas, à restrição de benefícios fiscais e ao agravamento temporário da tributação das empresas com lucros tributáveis mais elevados em sede de derrama estadual (taxa adicional de solidariedade);
- b) em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) são definidos limites globais progressivos para as deduções fiscais (v.g., despesas de saúde, de educação e encargos com imóveis), com exclusão das deduções personalizantes, nomeadamente as relativas aos dependentes. Introduce-se um agravamento temporário da tributação dos sujeitos passivos com rendimentos coletáveis mais elevados (taxa adicional de solidariedade);
- c) no domínio da tributação do património promove-se a avaliação geral dos prédios urbanos, a concluir até ao final de 2012, o que permitirá atualizar o valor patrimonial tributário da totalidade daqueles imóveis de acordo com as regras do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI). Reduz-se substancialmente as isenções em sede de IMI, reforçando-se em contrapartida os benefícios fiscais concedidos a prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos, e revêem-se as taxas de IMI. Procede-se ao

reequilíbrio gradual da tributação do património, privilegiando os recursos a obter através do IMI face às receitas de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT);

- d) em sede de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), reduzem-se as isenções e racionaliza-se a estrutura de taxas de IVA com transferência de categorias de bens e serviços entre as diferentes taxas;
- e) em sede Impostos Especiais de Consumo, procede-se à convergência da tributação de determinados bens com o disposto a nível comunitário (v.g., eletricidade), atualiza-se e reforça-se a tributação sobre certos bens, prosseguindo objetivos de natureza fiscal e extrafiscal.

O ajustamento pela via fiscal é realizado com respeito pelo princípio da equidade social na austeridade através da justa repartição dos sacrifícios, protegendo as famílias portuguesas com menores rendimentos e tendo em conta a dimensão do agregado familiar.

Reforço de Combate à Fraude e à Evasão Fiscais

O reforço significativo do combate à fraude e à evasão fiscais é uma prioridade da política fiscal do Governo. Neste sentido, o Governo elaborará um Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais para o período de 2012 a 2014 de modo a combater mais eficazmente a fraude de elevada complexidade e a economia informal, promovendo, nessa medida, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental. Um dos vetores prioritários do Plano Estratégico será reforçar os meios humanos e legais no combate à fraude e evasão fiscais, nomeadamente através das seguintes medidas:

- a) aumento dos recursos humanos da Administração Fiscal afetos à área da Inspeção Tributária;
- b) crescente recurso às tecnologias de informação para reforçar a capacidade de controlo e fiscalização da Administração Fiscal, com acompanhamento permanente e em tempo real do cumprimento pelos contribuintes das suas obrigações fiscais;
- c) utilização mais frequente da cláusula geral anti-abuso, de modo a combater de forma mais eficaz o planeamento fiscal agressivo;
- d) criação de um quadro penal e processual mais exigente para os crimes fiscais mais graves, nomeadamente para os crimes de burla tributária, associação criminosa e fraude qualificada.

Reforma Estrutural da Administração Tributária

No plano institucional, proceder-se-á a uma reforma profunda da Administração Tributária, promovendo a fusão das três Direções Gerais que a integram. Estrategicamente, pretende-se com esta fusão renovar a missão e objetivos da Administração Tributária, assegurar maior coordenação na execução das políticas fiscais e garantir a mais eficiente alocação e utilização dos recursos existentes, num quadro de preservação das competências especializadas que constituem a mais-valia destas organizações centenárias.

Ao nível orçamental, a reestruturação permitirá uma redução de custos mediante a simplificação da estrutura de gestão central, o reforço do investimento em sistemas de informação e a racionalização da estrutura de serviços regionais e locais, adaptando-a ao atual paradigma de relacionamento entre a

administração tributária e o contribuinte, em que os canais remotos (designadamente a via eletrónica) ganharam um peso preponderante.

Finalmente, a par do processo de reestruturação orgânica e funcional, serão prosseguidos e aprofundados os esforços de modernização das atividades Administração Tributária visando uma maior uniformização dos critérios de aplicação do direito tributário. Deste modo, reforçar-se-á a aplicação efetiva do princípio da igualdade, da estabilidade e coerência do sistema tributário, conferindo maior segurança e transparência nas relações com os contribuintes e assegurando o respeito pelos seus direitos e garantias.

Reforma do Sistema Fiscal por via da Simplificação dos Impostos Sobre o Rendimento

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

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

III.3 Perspetivas de Médio Prazo para as Finanças Públicas: 2011-2015

Como já referido, o PAEF define metas para as principais variáveis orçamentais até 2014, assegurando, em 2013, a correção da situação de défice excessivo e continuando a trajetória de redução do défice e da dívida públicos no ano seguinte. No âmbito da reforma do processo orçamental em curso em Portugal, a nova LEO prevê que, em 2015, as contas das administrações públicas apresentem um saldo idêntico ao do objetivo de médio prazo (OMP), isto é -0,5 % do PIB.

Quadro III.7. Saldo Orçamental e Dívida Pública

(em percentagem do PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo global	-5,9	-4,5	-3,0	-1,8	-0,5
Saldo primário	-1,7	0,4	2,1	3,3	4,5
Saldo estrutural(a)	-6,2	-2,7	-1,6	-1,1	-0,5
Var. saldo estrutural	4,5	3,5	1,1	0,4	0,7
Saldo primário estrutural(a)	-2,0	2,1	3,5	3,9	4,6
Dívida Pública	100,8	106,1	106,8	105,0	101,8

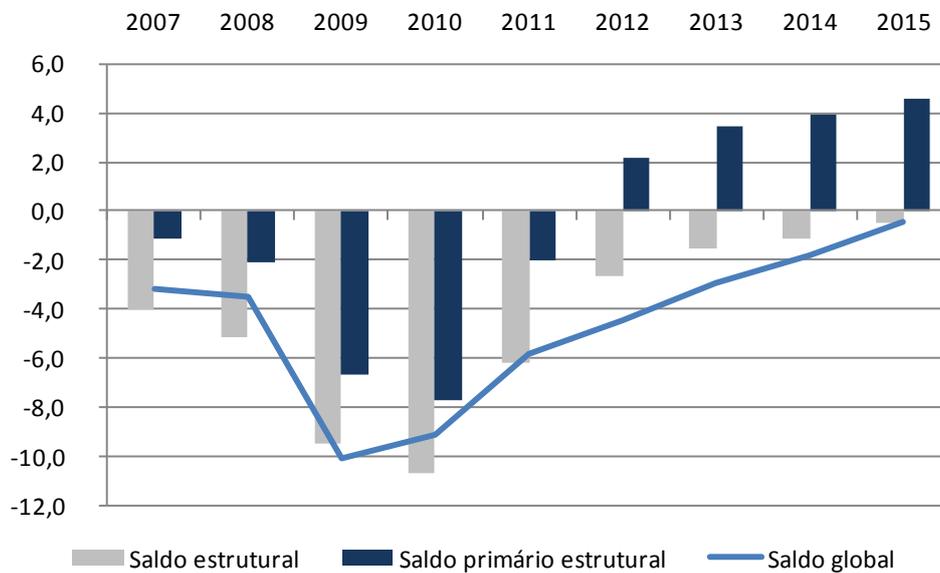
Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: (a) Saldo corrigido dos efeitos cíclicos e de medidas temporárias.

Neste contexto, a condução de uma política orçamental terá de ser fortemente restritiva, em particular nos primeiros anos do ajustamento, quando a componente cíclica da economia contribuirá mais negativamente para este processo.

As medidas definidas para 2011 deverão permitir atingir neste ano uma redução significativa no défice estrutural mas este, ainda assim, deverá exceder os 6% do PIB, e ficar acima dos valores observados antes da crise económica e financeira (Gráfico III.1). Acresce que o agravamento dos custos de financiamento, impõe agora que a correção no saldo primário estrutural tenha que ser muito forte (atingindo um saldo positivo superior a 4% do PIB) de forma a cumprir o OMP em 2015.

Gráfico III.1. Evolução do Saldo Orçamental
(em percentagem do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Já para 2012, prevê-se que o esforço de consolidação orçamental se consubstancie em medidas com impacto no saldo na ordem dos 3,8% do PIB face ao ano anterior, isto é, cerca de mais 0,8 p.p. do que o previsto no PAEF. Face a um cenário de políticas invariantes, ao incluir-se, nomeadamente, os efeitos do congelamento de salários na função pública e a suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas, estas medidas representam um ajustamento de 4,6 p.p. do PIB (Quadro III.8).

Quadro III.8 Medidas de consolidação orçamental 2012-2013

Efeito direto em cada ano, face a um cenário de políticas invariantes

	2012	2013
	Em percentagem do PIB	
Diminuição de Despesa	3,0	2,0
Despesas com o pessoal	0,4	0,4
Congelamento de salários na função pública	0,2	0,2
e na Administração Regional e Local, bem como de medidas sectoriais de redução de número de contratados	0,2	0,2
Prestações sociais	0,6	0,5
Contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de 1500 euros com regras semelhantes à redução dos salários da Administração Pública, em 2011	0,2	0,0
Suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a actualização das pensões mais baixas	0,4	0,4
Poupança na despesa com prestações sociais via reforço da aplicação da condição de recursos e outras regras de elegibilidade	0,1	0,1
Prestações sociais em espécie	0,5	0,3
Redução de despesa pública com saúde, nas áreas do medicamento, taxas moderadoras, sub-sistemas públicos de saúde e planos de reestruturação dos hospitais	0,5	0,3
Consumo intermédio	0,7	0,4
Medidas de racionalização dos serviços e controlo de custos operacionais na Administração Pública	0,4	0,3
Aprofundamento da racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento	0,2	0,1
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado	0,1	0,0
Subsídios	0,1	0,1
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e nos Serviços e Fundos Autónomos: revisão das indemnizações compensatórias e dos custos operacionais	0,1	0,1
Outra despesa corrente	0,1	0,1
Redução de transferências para outros subsectores das Administrações Públicas	0,1	0,0
Redução de benefícios sociais de natureza não contributiva	0,0	0,1
Investimento	0,6	0,2
Redução da despesa de capital	0,2	0,2
Redução da transferência para Autarquias e Regiões Autónomas	0,1	0,0
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado	0,2	0,0
Aumento de Receita	1,6	0,4
Impostos sobre a produção	1,0	0,2
Racionalização da estrutura de taxas do IVA, incluindo alteração da taxa do IVA sobre produtos energéticos	0,7	0,0
Actualização dos impostos especiais sobre o consumo	0,1	0,1
Redução substancial das isenções do IMI	0,1	0,1
Reforço do combate à fraude e evasão fiscais	0,1	0,0
Impostos sobre o rendimento	0,4	0,3
Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC	0,3	0,3
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS (medida implementada em 2011)	0,1	0,0
Receita não fiscal	0,1	0,0
Aumento do financiamento, pela UE, de projectos na área da educação	0,1	0,0
Total	4,6	2,5

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento.

No que se refere às medidas adicionais para 2012, estas têm em vista compensar o desvio, em termos estruturais, de execução do ano anterior. Com efeito, excluindo todas as operações com natureza temporária, o saldo de 2011 deverá atingir cerca de 6,8% do PIB. Adicionando o efeito da variação da componente cíclica no défice (+0,8 p.p. do PIB) e o acréscimo de despesa com juros (+0,6 p.p.), as medidas de consolidação, na ordem dos 3,8% do PIB, permitirão cumprir o objetivo de um défice não superior a 4,5 % do PIB (Quadro III.9).

Quadro III.9. Conta das Administrações Públicas em Contabilidade Nacional 2011-2015

	Em % do PIB					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Receitas Fiscais	22.2	23.7	24.4	24.7	24.8	24.9
Impostos s/Produção e Importação	13.4	14.0	14.9	15.1	15.2	15.3
Impostos s/Rendimento e Património	8.9	9.6	9.5	9.6	9.6	9.6
2. Contribuições Sociais	12.2	12.5	12.6	12.4	12.3	12.1
Das quais: Contribuições Sociais Efectivas	8.9	9.4	9.5	9.5	9.5	9.5
3. Outras Receitas Correntes	4.5	4.6	4.7	4.6	4.8	4.8
4. Total Receitas Correntes (1+2+3)	38.9	40.7	41.7	41.7	41.8	41.8
5. Consumo Intermédio	5.1	4.8	4.2	3.9	3.9	3.7
6. Despesas com Pessoal	12.2	11.6	11.4	10.9	10.4	9.9
7. Prestações Sociais	21.8	22.0	21.8	21.4	21.1	20.7
Das quais: Prestações que não em Espécie	17.0	17.3	17.5	17.4	17.1	16.8
8. Juros (PDE)	3.0	4.2	4.8	5.0	5.1	5.0
9. Subsídios	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
10. Outras Despesas Correntes	2.5	2.2	1.9	1.8	1.7	1.7
11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10)	45.4	45.4	44.8	43.6	42.7	41.5
<i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i>	<i>42.4</i>	<i>41.3</i>	<i>40.0</i>	<i>38.6</i>	<i>37.6</i>	<i>36.4</i>
12. Poupança Bruta (4-11)	-6.5	-4.8	-3.1	-1.9	-0.9	0.3
13. Receitas de Capital	2.6	2.0	1.3	1.3	1.3	1.2
14. Formação Bruta de Capital Fixo	3.3	2.5	2.0	1.7	1.6	1.5
15. Outras Despesas de Capital	2.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
16. Total Despesas de Capital (14+15)	5.2	3.1	2.6	2.3	2.2	2.1
17. Total Receitas (4+13)	41.5	42.7	43.0	42.9	43.1	43.0
18. Total Despesa (11+16)	50.6	48.5	47.4	45.9	44.9	43.5
<i>Da qual: Total Despesa Primária</i>	<i>47.6</i>	<i>44.3</i>	<i>42.6</i>	<i>40.9</i>	<i>39.8</i>	<i>38.5</i>
19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18)	-9.1	-5.9	-4.5	-3.0	-1.8	-0.5
20. Dívida Pública	92.9	100.8	106.1	106.8	105.0	101.8

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento.

Pelo lado da despesa, são abrangidas por estas medidas as rubricas que apresentam maior peso na conta das AP: despesas com o pessoal e prestações sociais. No caso da primeira, é de destacar os efeitos das medidas de contenção das despesas com o pessoal, refletindo a política de restrições nas admissões e de congelamento salarial que representarão uma poupança de 0,4% do PIB, quer em 2012, quer em 2013, face a um cenário de políticas invariantes, no qual se admitiria a regra de “2 saídas por 1 entrada” e uma atualização salarial em linha com a inflação.

Relativamente às prestações sociais, e procurando a repartição equitativa dos esforços de consolidação orçamental, adota-se a suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas (0,4% do PIB face a um cenário de políticas invariantes), a implementação de uma contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de 1500 euros, com regras semelhantes ao processo de redução dos salários na função pública realizado em 2011 (0,2% do PIB) e ainda medidas que visam o reforço da aplicabilidade da condição de recursos e outras regras de elegibilidade que deverão contribuir em cerca de 0,1% do PIB para a contenção da despesa pública. Estas medidas, excluindo a contribuição especial sobre as pensões superiores a 1500 euros, deverão permitir uma poupança de igual montante, em 2013.

Ao nível das prestações sociais em espécie, as medidas delineadas pelo Ministério da Saúde em diversas áreas (secção III.2) deverão permitir uma poupança de cerca de 0,5% do PIB, em 2012, e de 0,3% do PIB, em 2013.

Outra área de relevo é a do SEE, que deverá ser alvo de uma profunda reestruturação, refletindo-se em menores custos de transferências do Estado para estas entidades (incluídas na rubrica de subsídios: 0,1% do PIB) ou mesmo aumento da receita própria/menor despesa das administrações públicas, no caso das entidades incluídas no perímetro deste sector, incidindo na redução do consumo intermédio (0,1% do PIB) e do investimento (0,2% do PIB). Para além disso, nesta última rubrica deverá igualmente refletir-se a redução do investimento das outras entidades da administração central, bem como das autarquias e das regiões autónomas.

São ainda de referir as medidas ao nível do consumo intermédio, designadamente a racionalização dos serviços e controlo dos custos operacionais na administração pública, incluindo a racionalização da rede escolar, que deverão representar uma redução de despesa de cerca de 0,7% do PIB em 2012 e 0,4% em 2013.

Apesar de todos estes esforços do lado da despesa, os efeitos das medidas de reestruturação e racionalizado das administrações públicas não têm efeitos imediatos, sendo, por isso, necessário reforçar o processo de consolidação orçamental com medidas do lado da receita. Assim, em 2012, destacam-se a racionalização da estrutura das taxas de IVA (a iniciar no último trimestre de 2011 com o aumento do IVA na eletricidade e no gás natural), bem como a continuação das políticas de combate à informalidade e evasão fiscal. Estas medidas têm um impacto estimado de 0,8% do PIB, em 2012. Adicionalmente, são de referir a atualização dos impostos específicos sobre o consumo, a redução substancial das isenções do IMI, a revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e de IRC, bem como a conclusão da convergência, no regime do IRS, da tributação das pensões e do rendimento do trabalho. Estas revisões têm um impacto que se estima em 0,5% do PIB para cada um dos anos (2012 e 2013).

Acresce que a política de privatizações a seguir deverá ainda contribuir para conter a dinâmica da dívida pública, já que a maior parte dessas receitas se destinam à amortização de dívida.

O efeito mais forte para a redução do peso da dívida pública no PIB será, contudo, a melhoria do saldo primário, o qual deverá ser positivo já em 2012 (Quadro III.10).

Quadro III.10. Dinâmica da Dívida 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Dívida pública consolidada (% PIB)	100.8	106.1	106.8	105.0	101.8
Varição em p.p. do PIB	7.9	5.3	0.7	-1.9	-3.2
Efeito saldo primário	1.7	-0.4	-2.1	-3.3	-4.5
Efeito dinâmico	5.0	5.3	2.4	1.2	1.4
Outros	1.2	0.4	0.3	0.3	0.0

Fonte: Ministério das Finanças.

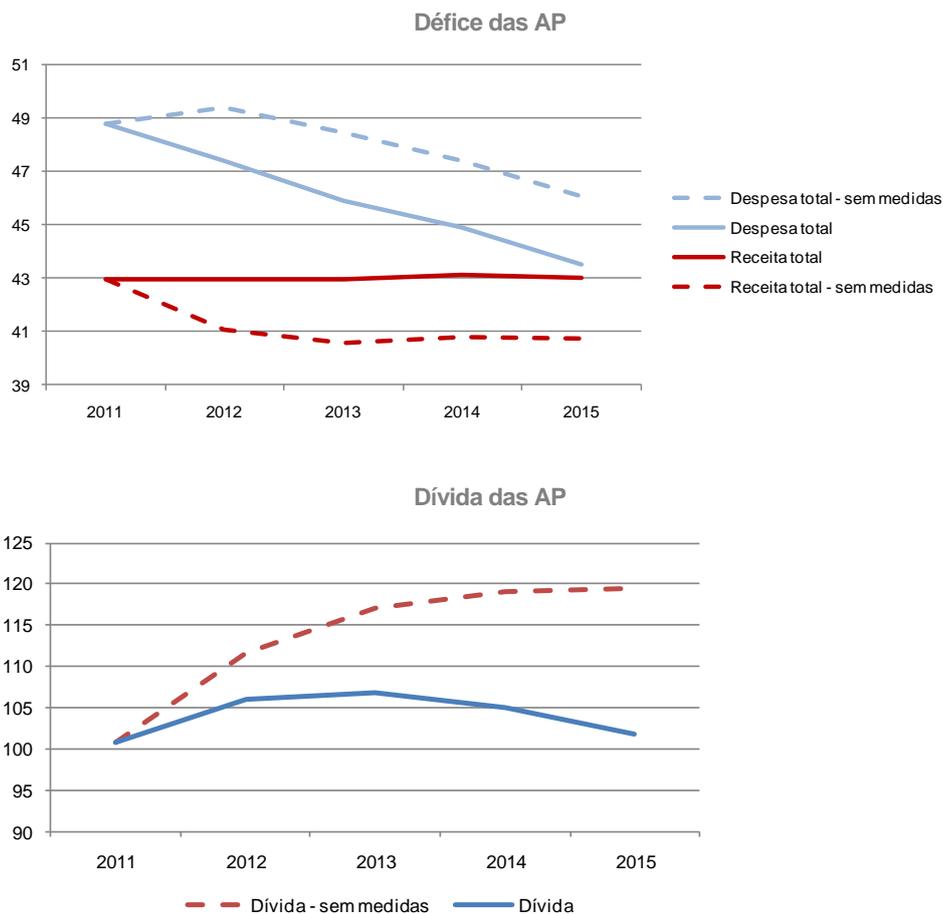
No horizonte de médio prazo, está-se a assumir, neste cenário, que a generalidade das medidas de contenção orçamental vigorará até 2015. De forma mais específica, está-se a admitir a manutenção da carga fiscal e contributiva, enquanto que, pelo lado da despesa, prosseguem as medidas de forte restrição à admissão de funcionários públicos e de contenção salarial. Do mesmo modo, mantém-se suspensa a regra de atualização das pensões e prestações sociais e crescimentos nominais moderados

na despesa pública com saúde e consumos intermédios. Em relação ao SEE, estimam-se para o médio prazo efeitos mais fortes ao nível da redução das suas despesas operacionais e de capital, ao mesmo tempo que se prevê um crescimento do valor das suas vendas.

No entanto, existem alguns fatores que poderão contribuir positivamente para os resultados aqui apresentados. Não se está, por exemplo, a considerar explicitamente o efeito que se espera não despendendo das reformas estruturais em curso ao nível do crescimento económico. Esta situação permitirá não só reduzir os custos do serviço da dívida pública face às hipóteses subjacentes a este cenário como também impulsionará o contributo do sector privado para o crescimento económico. Nesta perspetiva, algumas das medidas de consolidação orçamental, imprescindíveis no curto prazo, poderão vir a ser retiradas ainda neste horizonte de projeção.

Pelo contrário, num cenário de políticas invariantes já a partir de 2012, a situação de défice orçamental não só não seria corrigida como ainda agravada no curto prazo, tornando a dinâmica da dívida pública claramente insustentável (Gráfico III.2).

Gráfico III.2. Comparação com cenário sem medidas de consolidação 2011-2015
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Neste cenário contrafactual a partir de 2012, estão a retirar-se todas as medidas especificadas no Quadro III.8, e a admitir um cenário de políticas invariantes face ao observado num passado recente: ao nível do

peçoal, consideram-se atualizações salariais em linha com a inflação, admissões na administração central aplicando a regra “2 por 1” e manutenção do número de funcionários nos outros subsectores; as pensões e prestações sociais não contributivas são atualizadas de acordo com a regra de indexação à inflação; as outras rubricas de despesa manteriam a sua dinâmica em relação à atividade económica, enquanto o programa de privatizações previsto no PAEF não seria concretizado. Neste contexto, tal como apresentado no Quadro III.8, o défice de 2012 seria acrescido em 4,6 p.p. por efeito direto da retirada das medidas face ao cenário contrafactual referido, enquanto que, em 2013, esse efeito direto, para além do efeito “carry-over” de 2012, seria de 2,5 p.p. do PIB. Considerando também os efeitos de interação do modelo de previsão, no final do horizonte, o défice orçamental seria superior em cerca de 5 p.p. do PIB enquanto a dívida pública teria um acréscimo de mais de 15 p.p. do PIB face ao cenário com medidas.

A comparação entre estes dois cenários ilustra bem a necessidade de prosseguir com a estratégia orçamental definida, sob pena de se alcançar rapidamente uma situação de finanças públicas insustentáveis. Um cenário de ausência de correção dos desequilíbrios da economia portuguesa comprometeria irremediavelmente o crescimento da economia e as condições de vida das gerações futuras, enquanto a implementação rigorosa, por parte de todos os agentes económicos, das medidas e reformas estruturais definidas permitirá, pelo contrário, retomar a trajetória de finanças públicas sustentáveis e potenciadoras do crescimento económico.

ANEXO - Compatibilização entre os objetivos de Contabilidade Nacional e Contabilidade Pública

O PAEF estabelece objetivos para o saldo das administrações públicas em 2012, quer em contabilidade nacional (-7645 milhões de euros) quer em contabilidade pública (-7600 milhões de euros). Os valores estimados para 2012 estão de acordo com estes requisitos: -7600 milhões de euros para o saldo em contabilidade nacional e -7589 milhões de euros para o saldo em contabilidade pública.

A compatibilização dos objetivos para o saldo orçamental em contabilidade nacional e em contabilidade pública é apresentada no **Quadro III.11**, que ilustra a passagem da primeira para a segunda ótica. As diferentes metodologias subjacentes ao apuramento de contas conduzem à necessidade de considerar ajustamentos de três tipos: ajustamentos de universo; ajustamentos de passagem da ótica de compromisso à ótica de caixa; e outros ajustamentos, que se prendem essencialmente com a reclassificação de operações ou entidades no perímetro das administrações públicas.

Quadro III.11 Saldo das Administrações Públicas
Conciliação entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional
(em percentagem do PIB)

	2011	2012
1. Saldo em Contabilidade Pública	-4,1	-4,5
Administração Central e Segurança Social	-4,1	-3,9
Administração Regional e Local	0,0	0,0
Empresas Públicas Reclassificadas	0,0	-0,6
2. Ajustamentos de passagem a Contabilidade Nacional	-1,7	0,0
Diferenças de universo	-0,9	0,0
Ajustamento caixa - compromissos	-0,1	0,0
Impostos e contribuições sociais	0,1	0,1
Juros	-0,3	-0,2
Outros desfasamentos temporais	0,1	0,1
Operações/entidades reclassificadas	-0,7	0,0
3. Saldo em Contabilidade Nacional (1+2)	-5,9	-4,5

Fonte: INE e Ministério das Finanças.

Nota: Os totais podem não coincidir com a soma das parcelas por questões de arredondamento.

Os ajustamentos por diferenças de universo deverão ser nulos, ou pouco significativos, em 2012. Por força da aplicação da nova LEO¹⁰, as diferenças de universo, que no passado recente assumiram uma expressão considerável, passarão a ser muito limitadas. As entidades públicas incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento, passam, independentemente da sua natureza e forma, a integrar o Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos. O universo do Orçamento do Estado para 2012 integrará assim todas entidades incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010. O efeito desta alteração é visível na linha do Quadro III.11 relativa às “Empresas

¹⁰ Lei nº22/2011 de 20 de Maio, Quinta alteração à Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental).

Públicas Reclassificadas”, que passa, a partir de 2012, a influenciar o saldo em contabilidade pública e no valor nulo considerado em “diferenças de universo”.

Na passagem da ótica de compromisso à ótica de caixa, há a considerar, entre outros, o ajustamento temporal à receita, resultante do desfasamento entre o momento em que os impostos (sobre a produção e a importação) e as contribuições sociais são devidos e o momento em que são cobrados, e o ajustamento da diferença entre os juros corridos e os juros pagos. Também a variação de dívidas a fornecedores é registada nesta categoria. Dado o requisito do PAEF de não acumulação de “arrears” a partir de Julho de 2011, a variação de encargos assumidos e não pagos deverá ser menor do que o observado no passado recente estimando-se mesmo uma variação negativa destes encargos em termos líquidos quer em 2011 quer em 2012.

Por último, os ajustamentos relativos a operações ou entidades reclassificadas prendem-se, entre outras, com a reclassificação de aumentos de capital em transferências de capital ou a reclassificação de dívida garantida pelo Estado após a concessão de garantias ou outro tipo de ajuda financeira a empresas tecnicamente falidas. Os planos em curso para a reestruturação das empresas públicas deverão contribuir para aumentar a sua autonomia financeira e, deste modo, minimizar, a prazo, este tipo de ajustamentos.

Os objetivos do PAEF para o saldo das administrações públicas na ótica da contabilidade pública, a par da projeção para a evolução da receita, em particular da receita fiscal, fornecem o ponto de partida para o exercício orçamental em 2012, que culminará com a apresentação à Assembleia da República, em 15 de Outubro, da proposta de Orçamento do Estado para 2012.

Em consonância com o processo *top-down* de elaboração do Orçamento do Estado, o Governo definiu limites máximos para despesa do Estado financiada por receita geral¹¹, bem como os saldos mínimos a atingir pelos restantes subsectores – Fundos e Serviços Autónomos, Segurança Social, Administração Regional e Local e entidades públicas reclassificadas. Estes limites foram definidos tendo em atenção a necessidade de assegurar que o esforço de ajustamento é partilhado por todos os sectores. Os limites para a despesa e/ou para os saldos que estão atualmente a ser considerados poderão ainda sofrer alguns ajustamentos durante o processo de elaboração do Orçamento do Estado para 2012, nomeadamente em virtude de alterações orgânicas entre Ministérios, alterações ao nível da classificação de determinadas operações orçamentais ou atualizações das previsões de receita ou despesas com juros.

No que respeita ao Estado, e atendendo à atual previsão para o comportamento da receita, foi estabelecido um limite de 44 982 milhões de euros para a despesa financiada por receitas gerais e um limite de 37 182 milhões de euros para a despesa primária. O Quadro III.12 apresenta a repartição dos limites de despesa para as principais áreas da governação, bem como a previsão para a despesa com juros.

¹¹ A despesa financiada por receitas próprias dos organismos não tem impacto no saldo orçamental pelo que a sua consideração não é relevante nesta fase do processo de elaboração do Orçamento.

Quadro III.12. Limites de despesa financiada por receitas gerais por área de política, em 2012

Áreas de Política	Milhões de euros				Variação		
	2007	2010	2011 (E)	2012	2010 / 2007	2011 / 2010	2012 / 2011
Funções de soberania	7 466.6	7 955.0	7 893.5	7 541.0	7%	-1%	-4%
Funções Sociais	20 512.7	25 069.4	22 750.9	21 016.1	22%	-9%	-8%
Funções económicas e outras	1 498.4	1 028.6	1 024.1	868.2	-31%	0%	-15%
Finanças e Administração Pública							
Despesa excepto Juros	6 896.7	8 818.8	8 194.8	7 757.0	28%	-7%	-5%
Juros	4 719.1	4 970.1	6 372.4	7 800.0	5%	28%	22%
Despesa total financiada por receita geral	41 093.5	47 841.9	46 235.7	44 982.3	16%	-3%	-3%
Despesa primária financiada por receita geral	36 374.4	42 871.8	39 863.3	37 182.3	18%	-7%	-7%

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas: (1) Órgãos de Soberania; Representação Externa; Defesa; Segurança Interna; Justiça; (2) Saúde; Educação, Ciência e Ensino Superior; Solidariedade e Segurança Social; (3) Economia e emprego; Agricultura, Mar e Ambiente; Governação e Cultura.

À semelhança do quadro geral descrito para o conjunto das Administrações Públicas verifica-se que ocorreu, em todas as áreas de intervenção política, um crescimento muito acentuado da despesa no período 2007-2010. Neste período, a despesa primária financiada por receita geral aumentou 18%, o que corresponde a um crescimento médio anual de 6%, muito superior à variação do PIB nominal. Em 2011, verificou-se, a nível do Estado, um esforço de consolidação orçamental já considerável, traduzido numa redução estimada da despesa primária de 7%. Este esforço de ajustamento prosseguirá em 2012, com uma nova redução de despesa de, no mínimo, 7%.

A despesa com juros apresenta um comportamento muito diferente. Após um crescimento moderado no período 2007-2010 (5% em termos acumulados), estima-se um aumento desta despesa próximo de 30% em 2011 e um crescimento na ordem de 20% em 2012. Esta evolução, que conduziu a uma quase duplicação do peso dos juros no total da despesa financiada por receita geral (de 11%, em 2007, para 18%, em 2011), reflete quer o aumento muito significativo do *stock* de dívida pública quer a deterioração dramática das condições de financiamento da economia portuguesa.

A magnitude do esforço de ajustamento da despesa primária do Estado em 2012 implicará uma redução da despesa em todas as principais áreas da governação e na generalidade das rubricas de classificação económica.

A redução do número de efetivos por parte de todos os Ministérios (uma redução mínima de 2% face a 2011), o congelamento salarial, a redução do número de dirigentes e a reavaliação de diversos abonos e suplementos concorrerão para o decréscimo da despesa com pessoal em 2012.

As despesas de investimento deverão também contribuir para este esforço de contenção da despesa pública. Este comportamento é consistente com a meta de redução permanente da despesa de capital em 500 milhões de euros, definida no PAEF, e com o correspondente requisito de melhor priorização dos projetos de investimento e de melhor aproveitamento dos fundos da União Europeia no âmbito do QREN e do PRODER. Neste âmbito, foi submetida em Junho à Comissão Europeia um pedido de reprogramação do QREN, tendo como principais objetivos o reforço das dotações dos Programas Operacionais com maiores taxas de execução (em detrimento daqueles que apresentam execuções mais baixas); o alargamento do âmbito de diversos eixos dos Programas Operacionais (de modo a permitir financiar uma maior abrangência de projetos); e o aumento da taxa média de co-financiamento dos projetos. Até final do ano, o Governo irá submeter um novo pedido de reprogramação, de carácter mais estratégico, devendo ser possível obter por esta via novas reduções da comparticipação pública nacional no período 2012-2014.

As transferências, que no Estado se destinam fundamentalmente a financiar os restantes subsectores das Administrações Públicas, sofrerão igualmente uma redução acentuada em 2012. A perda de receita do Orçamento do Estado por parte dos Fundos e Serviços Autónomos, das Administrações Regionais e Locais e das entidades públicas reclassificadas, num contexto em que estes subsectores terão que manter, ou melhorar, os seus saldos orçamentais face a 2011, obrigá-los-á a uma contração significativa da despesa em 2012.

Com efeito, e no que respeita aos saldos orçamentais mínimos a alcançar, o exercício orçamental em curso prevê, para 2012:

- Um valor mínimo para o saldo agregado dos Fundos e Serviços Autónomos de 547 milhões de euros, ligeiramente superior ao estimado para 2011;
- Um valor máximo de 1 000 milhões de euros para o impacto negativo sobre o saldo orçamental em contabilidade nacional dos resultados das entidades públicas reclassificadas. Este valor representa uma redução de cerca de 1/3 do impacto negativo estimado em 2011;
- Um saldo equilibrado na Administração Regional e Local (face a um défice estimado próximo de 70 milhões de euros em 2011).