



REPÚBLICA PORTUGUESA

Programa de Estabilidade e Crescimento

2010 - 2013

15 de Março de 2010

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Av.ª Infante D. Henrique, 1

1149-009 LISBOA

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

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

Índice

| | |
|--|-----------|
| Sumário Executivo | I |
| I. Enquadramento Macroeconómico | 1 |
| I.1 Desenvolvimento Recente da Economia Portuguesa | 1 |
| I.2 O Financiamento da Economia Portuguesa | 5 |
| I.3 Cenário de Médio Prazo (2010-2013)..... | 8 |
| I.3.1 Principais Hipóteses Externas | 8 |
| I.3.2 Previsões para a Economia Portuguesa para 2010-2013..... | 10 |
| II. Medidas de Consolidação Orçamental | 13 |
| II.1 Medidas com Impacto na Diminuição da Despesa Corrente | 17 |
| II.1.1 Despesas com Pessoal..... | 17 |
| II.1.2 Despesas Sociais | 19 |
| II.1.3 Despesas de Consumo Intermédio..... | 26 |
| II.1.4 Despesa com Juros | 30 |
| II.2 Medidas com Impacto na Diminuição da Despesa de Capital | 30 |
| II.2.1 Investimento Público..... | 31 |
| II.3 Medidas com Impacto na Diminuição da Despesa Fiscal..... | 32 |
| II.3.1 Tributação das Mais-Valias Mobiliárias..... | 32 |
| II.3.2 Limitação das Deduções e Benefícios Fiscais..... | 32 |
| II.3.3 Diminuição da Dedução Específica de IRS para Pensões Acima de 22.500 euros/ano..... | 33 |
| II.4 Medidas com Impacto no Aumento da Receita Contributiva e Outra Receita Corrente | 34 |
| II.4.1 Tributação Extraordinária em Sede de IRS dos Rendimentos Colectáveis Superiores a 150 mil euros | 34 |
| II.4.2 Alargamento e Controlo da Base Contributiva da Segurança Social | 34 |
| II.4.3 Introdução de Portagens..... | 35 |
| II.5 Medidas de Correção do Crescimento da Dívida Pública e do Endividamento | 35 |
| II.5.1 Privatizações..... | 35 |
| II.5.2 Empresas e Participações Públicas..... | 37 |
| III. Competitividade e Crescimento Sustentado | 41 |
| III.1 Diversificação e Melhoria Tecnológica das Exportações | 42 |
| III.2 Plano Nacional de Reformas | 46 |
| III.3 Reformas no Mercado de Trabalho, Qualificações e Produtividade | 48 |
| III.4 Melhoria no Ambiente de Negócios e Redução dos Custos de Contexto..... | 51 |
| III.5 Promoção da Internacionalização..... | 54 |
| III.6 Aposta na Tecnologia e Inovação..... | 55 |
| III.7 Estímulo ao Investimento Privado | 56 |
| III.8 Investimentos de Iniciativa Pública | 57 |

| | |
|---|-----------|
| III.9 Aproveitamento de Recursos Naturais: Estratégia para a Energia..... | 58 |
| IV. Desenvolvimentos e Projecções Orçamentais..... | 63 |
| IV.1 Execução Orçamental de 2009 e Perspectivas 2010-2013 | 63 |
| IV.1.1 Execução Orçamental de 2009..... | 63 |
| IV.1.2 Perspectivas de Médio Prazo | 69 |
| V. Análise de Sensibilidade e comparação com a actualização de Janeiro de 2009 | 75 |
| V.1 Análise de Sensibilidade..... | 75 |
| V.2 Comparação com a Actualização de Janeiro de 2009 | 78 |
| VI. Análise da Sustentabilidade de Longo Prazo das Finanças Públicas | 81 |
| VII. Qualidade das Finanças Públicas | 89 |
| VII.1 Reforma do Quadro Orçamental..... | 89 |
| VII.2 Sector Empresarial do Estado e Contratualização de Serviços Públicos | 90 |
| VII.3 Parcerias Público-Privadas..... | 91 |
| VII.4 Fiscalidade Verde | 91 |
| Apêndice – Quadros Estatísticos..... | 93 |

Índice de caixas

| | |
|---|----|
| Caixa III.1. Evolução da Economia Portuguesa nas Últimas Décadas à Luz dos Indicadores Estruturais..... | 45 |
| Caixa III.2. Exemplos de algumas Medidas de Simplificação, entre 2005 e 2009 | 52 |
| Caixa III.3. A Balança Energética e a Política de Promoção das Energias Renováveis.... | 59 |

| | |
|--|----|
| Caixa IV.1. Compatibilidade da Conta das Administrações Públicas 2008 - 2010 | 64 |
| Caixa IV.2. Especificação do Cenário de Ausência de Medidas..... | 73 |

Índice de quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1. Saldos orçamentais e dívida pública . II | |
| Quadro.2. Principais Impactos, a partir de 2011, das Medidas de Consolidação das Finanças Públicas | VI |
| Quadro I.1. População activa, emprego e desemprego | 3 |
| Quadro I.2. Posição de Investimento Internacional, por sector institucional | 6 |
| Quadro I.3. Enquadramento internacional – principais hipóteses | 9 |
| Quadro I.4. Principais indicadores..... | 10 |
| Quadro II.1. Poupanças estimadas das principais reformas estruturais da anterior legislatura | 14 |
| Quadro II.2. Principais medidas de consolidação das Finanças Públicas..... | 15 |
| Quadro II.3. Privatizações no Sector Empresarial do Estado, 2010-2013 | 36 |
| Quadro II.4. Receitas de privatizações, 2010-2013 | 36 |
| Quadro II.5. Limites de endividamento das empresas públicas não financeiras | 38 |
| Quadro III.1. Indicadores Estruturais | 46 |
| Quadro IV.1. Saldos orçamentais..... | 63 |
| Quadro IV.2. Evolução da dívida pública..... | 65 |

| | |
|---|----|
| Quadro IV.3. Conta das Administrações Públicas | 65 |
| Quadro IV.4. Decomposição da variação do défice orçamental entre 2008 e 2009..... | 66 |
| Quadro IV.5. Conta das Administrações Públicas | 70 |
| Quadro IV.6. Saldos orçamentais | 71 |
| Quadro IV.7. Evolução da dívida das Administrações Públicas | 74 |
| Quadro V.1. Programa de Estabilidade – Comparação com actualização Janeiro 2009 | 78 |
| Quadro V.2. Saldos orçamentais | 79 |
| Quadro VI.1. Evolução da despesa e receita relacionada com o envelhecimento..... | 85 |
| Quadro VI.2. Comparação Internacional da despesa relacionada com o envelhecimento | 86 |
| Quadro VI.3. Decomposição da diferença das projecções de despesa em pensões entre 2006 e 2009 | 86 |
| Quadro VI.4. Indicadores de sustentabilidade...87 | |
| Quadro VI.5. Indicadores de sustentabilidade – alteração do cenário base..... | 88 |

Índice de gráficos

| | |
|---|---|
| Gráfico I.1. Grau de abertura da economia | 1 |
| Gráfico I.2. Contributos para o crescimento do PIB..... | 1 |
| Gráfico I.3. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros comerciais..... | 2 |
| Gráfico I.4. Índices de produção..... | 3 |
| Gráfico I.5. Volume de negócios..... | 3 |

| | |
|---|---|
| Gráfico I.6. Índice de preços no consumidor e preço <i>spot</i> do petróleo | 4 |
| Gráfico I.7. IHPC- Portugal e área do euro | 4 |
| Gráfico I.8. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário | 4 |
| Gráfico I.9. Índices bolsistas | 4 |

| | | | |
|---|----|--|----|
| Gráfico I.10. Posição de investimento internacional (PII) | 5 | Gráfico III.15. Decomposição da variação do saldo da balança de bens e serviços e da balança energética..... | 59 |
| Gráfico I.11.Principais componentes do balanço das OIFM | 6 | Gráfico III.16. Necessidades de financiamento da economia com e sem componente energética | 60 |
| Gráfico I.12. Evolução do crédito interno bancário..... | 7 | Gráfico III.17. Avaliação do impacto da política energética | 60 |
| Gráfico I.13.Riqueza e empréstimos obtidos por particulares..... | 8 | Gráfico IV.1. Relação entre base tributável IVA e consumo de bens duradouros..... | 67 |
| Gráfico I.14.Acréscimo dos empréstimos obtidos por particulares | 8 | Gráfico IV.2. Consumo de bens duradouros | 68 |
| Gráfico I.15. Acréscimo dos empréstimos obtidos por SNF | 8 | Gráfico IV.3. Défice das Administrações Públicas | 70 |
| Gráfico I.16. Contributos para a variação em volume do PIB | 11 | Gráfico IV.4. Evolução da receita e despesa das Administrações Públicas | 71 |
| Gráfico II.1.Estrutura da despesa corrente, 2005 | 13 | Gráfico IV.5. Evolução da dívida das Administrações Públicas | 74 |
| Gráfico II.2.Estrutura da despesa corrente, 2009 | 13 | Gráfico V.1. Análise de sensibilidade ao aumento do preço do petróleo em 20% | 76 |
| Gráfico II.3. Endividamento do Sector Empresarial do Estado, 2009-2013 | 39 | Gráfico V.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1p.p..... | 77 |
| Gráfico III.1. Aumento da intensidade tecnológica das exportações portuguesas | 42 | Gráfico VI.1. Rácio de dependência..... | 82 |
| Gráfico III.2. Balança tecnológica | 43 | Gráfico VI.2 Variação projectada da população por idade | 82 |
| Gráfico III.3. Peso dos mercados extra-comunitários nas exportações portuguesas..... | 43 | Gráfico VI.3 Despesa pública por função..... | 83 |
| Gráfico III.4. PIB <i>per capita</i> (em ppc) | 45 | Gráfico VI.4 Indicador de sustentabilidade S2 .. | 87 |
| Gráfico III.5. Portugal - PIB e exportações | 45 | | |
| Gráfico III.6. VAB de Portugal dos diferentes sectores..... | 45 | | |
| Gráfico III.7. Emprego de Portugal dos diferentes sectores | 45 | | |
| Gráfico III.8. Rigidez no mercado de trabalho .. | 49 | | |
| Gráfico III.9. Proporção da força de trabalho (15-65) com mais (ou menos) de 9 anos de escolaridade | 50 | | |
| Gráfico III.10. Qualificação da força de trabalho. Ensino superior e sem escolaridade | 50 | | |
| Gráfico III.11. Despesa em investigação & desenvolvimento | 56 | | |
| Gráfico III.12. Evolução do défice da balança de bens e serviços..... | 59 | | |
| Gráfico III.13. Evolução do défice da balança energética..... | 59 | | |
| Gráfico III.14. Evolução do preço médio <i>spot</i> do petróleo <i>Brent</i> | 59 | | |

Sumário Executivo

Tendo por base o Pacto de Estabilidade e Crescimento, este documento apresenta o Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) da República Portuguesa para o período 2010-2013, em conformidade com as obrigações definidas no seio da União Europeia e cumprindo o Código de Conduta do Pacto, que estabelece o formato e o conteúdo dos Programas de Estabilidade.

Realizadas eleições legislativas em Portugal, em Setembro de 2009, e aprovado que foi, pelo Parlamento, a 12 de Março, o Orçamento do Estado para 2010, o presente PEC é enviado à Comissão Europeia, após audição dos parceiros sociais e dos partidos políticos, e após apresentação e apreciação na Assembleia da República.

A crise financeira e económica internacional afectou também, como não poderia deixar de ser, a economia portuguesa. Sobretudo durante o ano de 2009, mas já com significado em 2008, a actividade económica em Portugal foi fortemente condicionada pela propagação dos efeitos da crise, que se fez sentir, igualmente, nos principais parceiros comerciais do nosso país. Depois de um crescimento nulo em 2008, e apesar de ter acompanhado, no seio da zona euro, os primeiros países a iniciarem a recuperação económica, no segundo trimestre de 2009, Portugal registou no conjunto do ano transacto um crescimento negativo de 2,7% do PIB, ainda assim melhor do que a média verificada na zona euro ou na UE27. Paralelamente, registou um significativo aumento da taxa de desemprego, que se fixou em 9,5%, em média anual.

Inevitavelmente, a quebra das receitas do Estado e, em geral, o funcionamento dos estabilizadores automáticos, a par das medidas, concertadas entre os vários Estados-membros da União Europeia, de estímulo à economia e de apoio às empresas, aos desempregados e às famílias, tiveram consequências negativas sobre as contas públicas de todos os países. Portugal não foi excepção, pelo que o processo de consolidação orçamental, em curso com assinalável sucesso desde 2005, foi interrompido em 2008, em grande parte devido a uma significativa diminuição das receitas fiscais. Assim, entre 2007 e 2009 o défice português cresceu 6,7% p.p. do PIB, em linha com o nível de crescimento verificado na União Europeia, nos países da OCDE e no G-20. Por seu turno, a dívida pública teve, no mesmo período, um crescimento análogo ao verificado noutros países, situando-se agora nos 77,2% do PIB, ainda aquém da média que se regista na zona euro.

Face aos efeitos da crise na situação das contas públicas, e mantendo-se embora um conjunto de políticas indispensáveis para a necessária promoção do crescimento económico e do emprego, o presente PEC define, com determinação, uma estratégia clara e séria de consolidação orçamental, que assume o objectivo de reduzir o défice público para 2,8% do PIB até 2013 e de controlar o crescimento da dívida pública, de modo a inverter a actual trajectória e a obter também a sua redução em 2013. O Governo português assume este compromisso consciente de que um processo sério e consistente de consolidação orçamental, orientado para a sustentabilidade das contas públicas, representa uma condição necessária para o reforço da confiança e para um crescimento económico sustentado, contribuindo para corrigir os desequilíbrios macroeconómicos externos e para a promoção da competitividade da economia portuguesa.

Para assegurar que este exercício assenta em bases sólidas e credíveis, o presente PEC adopta um cenário macroeconómico particularmente prudente. Assim, prevê-se uma recuperação económica progressiva mas moderada, traduzida num crescimento do produto de 0,7% em 2010, 0,9% em 2011, 1,3% em 2012 e 1,7% em 2013. Deste modo, o contributo assumido para o processo de consolidação por parte dos estabilizadores económicos e, em particular, por parte da receita gerada pelo dinamismo crescente da economia, é estabelecido em níveis realistas e merecedores de confiança.

Deve sublinhar-se que, atenta a conjuntura económica nacional e internacional prevalecente e as incertezas que ainda a rodeiam, o Orçamento do Estado para 2010, recentemente aprovado, prevê, já para este ano, uma redução do défice das contas públicas para 8,3% do PIB. Assim, o Governo português decidiu iniciar já este ano um processo de redução do défice para, nos anos seguintes, intensificar essa redução em mais 5,5 pontos percentuais, de modo a alcançar a meta já referida de 2,8% do PIB em 2013.

Quadro 1. Saldos orçamentais e dívida pública
(em percentagem do PIB)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|
| Saldo global | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| Saldo primário | -5,1 | -2,8 | -0,6 | 1,3 |
| Saldo estrutural ^(a) | -7,3 | -5,6 | -3,8 | -2,3 |
| Saldo primário estrutural ^(a) | -4,1 | -1,8 | 0,3 | 1,8 |
| Dívida Pública | 86,0 | 89,4 | 90,7 | 89,8 |

Nota: (a) Incluindo, em 2010, medidas anti-crise.

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Mais concretamente: assumindo que, por um lado, as medidas adoptadas no Orçamento do Estado para 2010 conduzirão à referida redução do défice em 1 p.p. do PIB e que, por outro lado, o cenário macroeconómico adoptado implica um contributo adicional de 2 p.p. emergente do moderado dinamismo económico no período entre 2011 e 2013, o presente PEC, tendo em vista a meta fixada, adopta, adicionalmente, as medidas necessárias para reduzir o défice em mais 3,5 p.p. do PIB, como mostra o Quadro.2.

Na linha do que o Governo português mostrou ser capaz de fazer desde 2005, até ao surgimento da crise internacional, a estratégia de consolidação orçamental adoptada baseia-se, essencialmente, na redução da despesa pública e da despesa fiscal, e na correcção adicional do crescimento da dívida pública através de um amplo programa de privatizações, optando-se por manter um quadro geral de estabilidade da estrutura fiscal, a favor da retoma do dinamismo económico, da competitividade das empresas e da sustentabilidade do emprego. De facto, a distribuição dos contributos para a redução do défice em 3,5 p.p. do PIB, por efeito directo das medidas do PEC, revela uma prioridade inequívoca da redução da despesa, que contribui com 2,7 p.p., enquanto a melhoria da receita representa 0,8 p.p..

No que se refere à redução e controlo da despesa, em particular a despesa corrente, para além da eliminação progressiva das medidas temporárias adoptadas para fazer face aos efeitos da crise internacional, o PEC toma medidas profundas de contenção em todas as principais rubricas: despesa com pessoal, despesas sociais e despesas de consumo intermédio. Mas também despesa com juros e despesa de capital.

Assim, fica estabelecido que as despesas com pessoal deverão registar uma redução para 10% do PIB até 2013. Para atingir este objectivo, serão adoptadas, entre outras, as seguintes medidas: i) reforço do controlo das admissões na função pública, através de uma aplicação reforçada da regra de contratação de apenas um novo trabalhador em funções públicas por, pelo menos, cada duas saídas ocorridas; ii) forte contenção salarial; iii) conclusão da revisão das carreiras e corpos especiais da função pública.

No que se refere às despesas sociais, serão adoptadas medidas como: i) definição de tectos máximos de despesa com as prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social, nomeadamente com o Rendimento Social de Inserção; ii) aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o regime geral da Segurança Social; iii) alteração do regime do subsídio de desemprego, visando promover um mais rápido regresso à vida activa; iv) racionalização e controlo da despesa em Saúde, com vista a assegurar a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde.

Serão, também, redefinidas as condições de acesso às prestações sociais não contributivas, por via da generalização da chamada “condição de recursos” e da sua aplicação mais criteriosa, ponderando a totalidade dos rendimentos efectivos do beneficiário, incluindo rendimentos financeiros, bem como a respectiva situação patrimonial, de modo a que o esforço do Estado e dos contribuintes com as prestações sociais não contributivas beneficie quem delas verdadeiramente necessita.

Quanto às despesas de consumo intermédio, em particular despesas de funcionamento, prevê-se: i) redução em 40%, das despesas com aquisição de material e equipamento, previstas na Lei de Programação Militar para cada ano; ii) definição de um tecto máximo para as despesas com *outsourcing* relativo a estudos, pareceres, projectos e consultoria; iii) promoção da gestão partilhada de recursos, incluindo no sector da saúde; iv) melhorias na gestão da Educação e da Justiça, quer no que respeita à gestão da rede e dos processos, quer no que respeita à gestão de cada unidade.

Para além disto, prevê-se igualmente uma redução da despesa com juros, por efeito do controlo do crescimento da dívida pública resultante de um amplo programa de privatizações no Sector Empresarial do Estado (SEE).

No que se refere às despesas de capital, não obstante o papel que o investimento público continuará a ter na consolidação do crescimento económico, na modernização do País e na promoção das condições de competitividade da economia portuguesa, prevê-se o adiamento, por dois anos, dos projectos das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo (afastando assim quaisquer impactos orçamentais destes projectos até 2013), bem como a não assunção de novos compromissos com concessões rodoviárias, no quadro de um progressivo regresso do investimento público a níveis pré-crise. Será adoptada, igualmente, a regra do endividamento líquido nulo para todas as entidades que integram a Administração Local e Regional, ressalvando-se o endividamento que decorra da resposta a situações de emergência ou se destine ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários.

Todas estas medidas de controlo e redução da despesa beneficiarão ainda, sem dúvida, dos efeitos positivos das reformas estruturais realizadas em Portugal nos últimos anos, em especial as reformas da segurança social e da administração pública. Por outro lado, serão acompanhadas por novas iniciativas dirigidas a melhorar e modernizar o quadro orçamental vigente, designadamente através da revisão da Lei de Enquadramento Orçamental. Entre outros objectivos, pretende-se promover uma programação financeira e material plurianual e sustentar a definição e aplicação de regras e tectos de despesa.

Um segundo conjunto de medidas incide na redução da despesa fiscal, em termos que se destinam também a reforçar a equidade do sistema fiscal português e a distribuir com justiça os esforços inerentes ao processo de consolidação. Assim: i) as mais-valias mobiliárias deixam de estar isentas de tributação para ficarem sujeitas a uma taxa de imposto de 20%; ii) serão fixados limites globais para as deduções à colecta e para os benefícios fiscais em sede de IRS em função do nível de rendimento colectável, excluindo os dois primeiros escalões, de rendimentos mais baixos e não abrangendo as deduções personalizantes, referentes à qualidade do sujeito passivo e às pessoas com deficiência; iii) será diminuída a dedução específica em sede de IRS para as pensões acima dos 22500 euros anuais, de modo a assegurar a convergência com a situação tributária dos activos com análogo rendimento.

Em matéria de melhoria da receita contributiva e outra receita corrente, destacam-se: i) o alargamento e controlo reforçado da base contributiva da Segurança Social, através da entrada em vigor do novo Código Contributivo e da combate à fraude e evasão contributiva; ii) introdução de portagens em auto-estradas actualmente em regime Sem Custos para o Utilizador (SCUT), nos casos já decididos e noutros, em função da verificação dos critérios que estão definidos; iii) criação de uma taxa extraordinária de 45% em sede de IRS para rendimentos colectáveis acima dos 150 mil euros, essencialmente destinada a promover uma justa repartição dos esforços com o processo de consolidação. Estas medidas de melhoria da receita, aliadas ao efeito dos estabilizadores automáticos, deverão contribuir para a recuperação da

receita fiscal, que se espera vir a recuperar, progressivamente, até 2013, níveis próximos, em percentagem do PIB, dos registados antes da crise financeira.

O programa de privatizações, articulado com uma visão moderna do papel do Sector Empresarial do Estado na salvaguarda do interesse público, constituirá um poderoso contributo para a correcção do crescimento da dívida pública e do endividamento da economia, induzindo também, consequentemente, a redução da despesa com juros. O encaixe estimado, ao longo do período, é de 6000 milhões de euros, sendo que o programa inclui empresas do sector financeiro, bem como dos sectores da energia, dos transportes, das comunicações e do papel, entre outros.

Paralelamente, está previsto um conjunto de medidas para o Sector Empresarial do Estado (SEE), para reduzir o seu endividamento e melhorar a sua sustentabilidade. Destacam-se as seguintes: i) fixação de limites máximos para o crescimento anual do endividamento das empresas públicas não financeiras, até atingir um nível de 4% em 2013; ii) revisão dos encargos com sistemas de pensões e planos de saúde; iii) alinhar o SEE com as medidas de contenção salarial e de redução das despesas de funcionamento adoptadas na Administração Pública; iv) promoção de processos de reestruturação e reorganização interna das empresas, tendo em vista a promoção de eficiência e a redução da despesa.

Note-se que a trajectória de consolidação orçamental prevista até 2013, em particular a melhoria do saldo primário, permitirá conter a tendência crescente que a dívida pública vinha a exhibir desde 2008, no contexto da crise económica e financeira. Para 2013, prevê-se mesmo uma diminuição do rácio da dívida pública no PIB, ano em que o saldo primário deverá voltar a ser positivo. As operações de privatização acima referidas também deverão dar um contributo significativo na redução do rácio da dívida pública, dado que as receitas das operações de privatização serão afectas à amortização da dívida. O efeito dinâmico, que é dado pelo diferencial de crescimento da taxa de juro implícita na dívida e do PIB nominal, também contribuirá favoravelmente para a trajectória da dívida, pois a recuperação da economia em termos nominais deverá ser superior à subida prevista para as taxas de juro. Prefigura-se, assim, um enquadramento de estabilidade e, a prazo, um contributo positivo do sector público para a redução das necessidades de financiamento externo da economia portuguesa.

Como decorre do exposto, o presente PEC assume, de facto, uma estratégia clara e séria para o processo de consolidação orçamental, sempre acompanhada por um propósito de justiça e equidade na distribuição dos esforços que se afiguram necessários. Uma estratégia que se pretendeu também adequada à delicada situação do processo de recuperação da economia. De facto, a consolidação do crescimento económico, com as suas consequências favoráveis na dinamização do mercado de emprego, faz parte integrante da estratégia para a consolidação orçamental. Daí que se tenha optado pela manutenção de um quadro geral de estabilidade fiscal e que se mantenha, nesta fase, ainda um contributo do investimento público ou de iniciativa pública para a dinamização da economia e a sustentação do emprego, que se espera virá a ser complementado, de forma crescente, pelo investimento privado, num quadro geral de reforço da confiança.

A retoma do crescimento económico deverá centrar-se na procura externa, o que implica o reforço do sector exportador e da internacionalização da economia portuguesa, em particular das pequenas e médias empresas, visando a conquista de novos mercados e o aprofundamento da melhoria do valor acrescentado das nossas exportações. Deste modo, a valorização das exportações e a aposta continuada nas energias renováveis constituirão os pilares essenciais da afirmação da competitividade da economia portuguesa e da estratégia de correcção estrutural do seu desequilíbrio externo. De resto, deve notar-se que este PEC se articula, também, com as políticas públicas de reformas dirigidas à modernização da economia e do Estado e à melhoria das condições estruturais de competitividade da economia portuguesa, em áreas como a melhoria das qualificações, o investimento em ciência e tecnologia, a simplificação dos procedimentos administrativos e a redução dos custos de contexto para as

empresas ou a melhoria das infra-estruturas logísticas e de transportes, para assegurar um efectivo acesso da economia portuguesa aos mercados externos.

Todavia, a consolidação do crescimento económico e a melhoria progressiva das condições estruturais de competitividade da economia portuguesa só conduzirão a um crescimento sustentado da economia e do emprego se forem acompanhadas de uma bem sucedida consolidação orçamental e de uma redução das necessidades de financiamento da economia portuguesa. São esses os objectivos do presente Programa de Estabilidade e Crescimento e a razão de ser das suas medidas concretas e exigentes, para uma economia mais forte.

Quadro.2. Principais Impactos, a partir de 2011, das Medidas de Consolidação das Finanças Públicas

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---|-------------|-------------|
| | Em % do PIB | | |
| | efeitos directos por comparação com cenário de ausência de medidas ⁽¹⁾ | | |
| DIMINUIÇÃO DE DESPESA CORRENTE | | | |
| Despesas com Pessoal | | | |
| Forte contenção salarial e reforço da regra de contratação 2 por 1, de modo a reduzir para 10% o peso no PIB das despesas com pessoal em 2013 - redução nominal de, pelo menos, 100 milhões de euros/ano | 0,20 | 0,42 | 0,63 |
| Despesas Sociais | | | |
| Definição de tectos e diminuição de despesa | | | |
| Prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social (congelamento do valor nominal e aplicação de condição de recursos na generalidade das prestações não contributivas, e definição de tecto para a transferência do Orçamento do Estado de 7100 milhões de euros em 2011, 7000 milhões de euros em 2012 e de 6900 milhões de euros em 2013, do qual, tecto para o Rendimento Social de Inserção de 400 milhões de euros em 2011 e de 370 milhões de euros em 2012 em 2013) | 0,30 | 0,45 | 0,55 |
| Gestão e controlo de despesas em Saúde - controlo interno e implementação de modelos de contratualização e mecanismos de incentivos nas entidades do Serviço Nacional de Saúde, política de medicamentos, prescrição electrónica e meios complementares de diagnóstico e terapêutica | 0,20 | 0,30 | 0,39 |
| Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social, incluindo a antecipação da nova regra de penalização de pensão antecipada e da plena entrada em vigor, já entre 2012 e 2013, do requisito da idade de reforma aos 65 anos | 0,04 | 0,05 | 0,07 |
| Despesas de Consumo Intermédio | | | |
| Redução e racionalização de despesas de funcionamento, com definição de tectos para as despesas em <i>outsourcing</i> , com projectos, estudos, pareceres e consultoria (90 milhões de euros por ano) e para as despesas com material militar (revisão da Lei da Programação Militar com redução de 40% nas dotações previstas para cada ano) | 0,20 | 0,20 | 0,20 |
| Despesa com Juros | | | |
| Redução dos juros da dívida pública decorrente das operações de privatização | 0,03 | 0,07 | 0,10 |
| DIMINUIÇÃO DE DESPESA DE CAPITAL | | | |
| Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, de forma a evitar o impacto financeiro até 2013 | 0,00 | 0,14 | 0,20 |
| Não assunção de novos compromissos relativos a concessões rodoviárias e regresso progressivo a níveis de investimento pré-crise | 0,26 | 0,45 | 0,60 |
| AUMENTO DE RECEITA | | | |
| Redução de deduções e benefícios fiscais (despesa fiscal) | | | |
| Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de IRS de 20% | 0,14 | 0,14 | 0,14 |
| Limitação das deduções à colecta e benefícios fiscais em sede de IRS | 0,26 | 0,26 | 0,26 |
| Redução da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22.500 euros anuais | 0,06 | 0,06 | 0,07 |
| Outras medidas de reforço da receita | | | |
| Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social e tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros | 0,18 | 0,28 | 0,37 |
| TOTAL DA POUPANÇA ORÇAMENTAL (atribuível a estas medidas) | | | |
| | 1,87 | 2,82 | 3,56 |
| Da qual: atribuível a aumento de receita | 0,64 | 0,74 | 0,84 |
| atribuível à diminuição de despesa | 1,23 | 2,08 | 2,73 |
| da qual: atribuível à diminuição de despesa primária | 1,20 | 2,02 | 2,63 |
| - Privatizações nos sectores de energia (Galp Energia, EDP, REN, Hidroeléctrica Cahora Bassa), construção naval e defesa (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transporte aéreo (ANA e TAP) e ferroviário (CP Carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), distribuição de papel (INAPA), mineiro (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) e concessão de exploração de linhas da CP | | | |
| Efeito de redução anual da dívida pública | 0,99 | 0,79 | 0,65 |
| SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO | | | |
| Estabelecimento de limites ao endividamento - impacto da desaceleração da taxa de variação do endividamento | 0,70 | 0,79 | 0,93 |

(1) Conforme especificado na Caixa IV.2

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

I. ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

I.1 Desenvolvimento Recente da Economia Portuguesa

Nos anos de 2008 e 2009, e em particular entre o último trimestre de 2008 e o terceiro trimestre de 2009, a economia mundial foi confrontada com uma crise económica apenas comparável à crise de 1929. A recente crise, que começou por atingir a maioria das economias avançadas, as quais apresentaram uma quebra do PIB em cerca de 3,2% em 2009, face a um crescimento de 0,5% em 2008 (-4% e 0,6% na área do euro, em 2008 e 2009, respectivamente), alastrou-se igualmente às economias emergentes e em desenvolvimento. A China e a Índia constituem excepções a esta evolução, continuando a apresentar taxas de crescimento real do PIB relativamente elevadas, embora mais baixas do que nos anos anteriores. Em reacção a este enquadramento, as trocas comerciais registaram em 2009 uma redução significativa (-12,3%), dissintânea com a variação média de 6,6% verificada entre 2000 e 2008.

Para este enquadramento contribuíram a propagação da crise dos mercados financeiros internacionais à economia real, a quebra do sector da construção no segmento imobiliário nos EUA e em algumas economias europeias (Reino Unido, Espanha e Irlanda) e a redução do preço das matérias-primas (petróleo e não energéticas), com impacto negativo principalmente nas economias emergentes. O aumento da incerteza, a degradação das perspectivas de crescimento e da procura global, a rápida deterioração do mercado de trabalho e a existência de condições mais restritivas na concessão do crédito, em virtude da distribuição assimétrica da liquidez e do aumento dos prémios de risco incorporados nas taxas de juro dos empréstimos, constituíram factores que favoreceram o enfraquecimento económico da generalidade dos países.

Portugal, sendo uma pequena economia aberta, não ficou imune às repercussões directas e indirectas suscitadas por uma crise com estas características, com a situação conjuntural dos restantes países, especialmente dos principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Alemanha, França, Itália e Reino Unido), a desempenhar um papel decisivo na contracção real da economia portuguesa ocorrida em 2009, nomeadamente pela via do impacto negativo nos fluxos de comércio internacional.

Gráfico I.1. Grau de abertura da economia
(VH nominal, MM3)

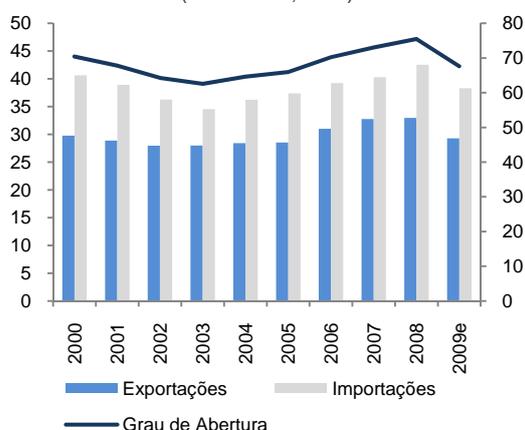
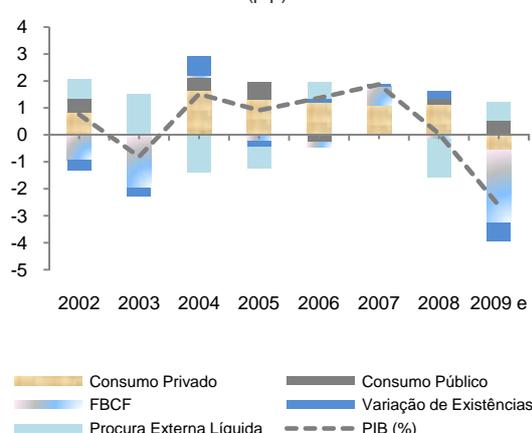


Gráfico I.2. Contributos para o crescimento do PIB
(p.p)

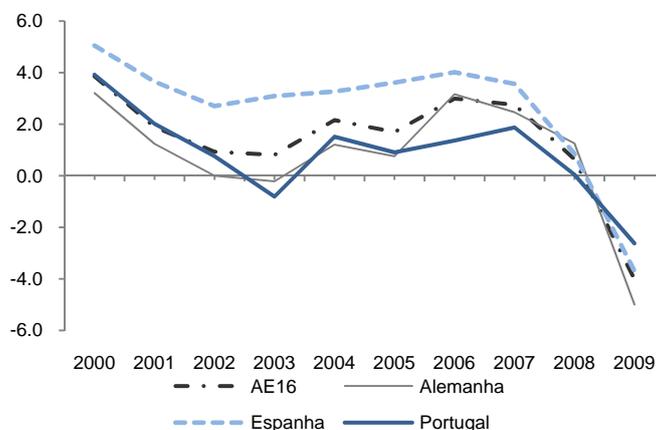


Fonte: INE.

Ao nível da despesa, as variáveis que apresentaram uma quebra mais significativa foram as exportações e o investimento. Contudo, como as importações também registaram uma contracção assinalável, e dado o maior peso desta componente na balança de bens, o contributo da procura externa para a variação do produto foi positivo. Por outro lado, as medidas de estímulo, providenciadas de forma coordenada com os outros governos da União Europeia, ajudaram a que o consumo privado, apesar de apresentar uma evolução negativa (variação homóloga real de -0,8%) registasse uma quebra menos significativa, face ao inicialmente previsto.

Desta forma, após ter registado uma variação nula em 2008, o PIB, terá apresentado, em 2009, uma quebra de 2,7% em termos homólogos reais, o que constitui um resultado melhor do que o verificado quer na área do euro (-4%), quer nos principais parceiros comerciais de Portugal.

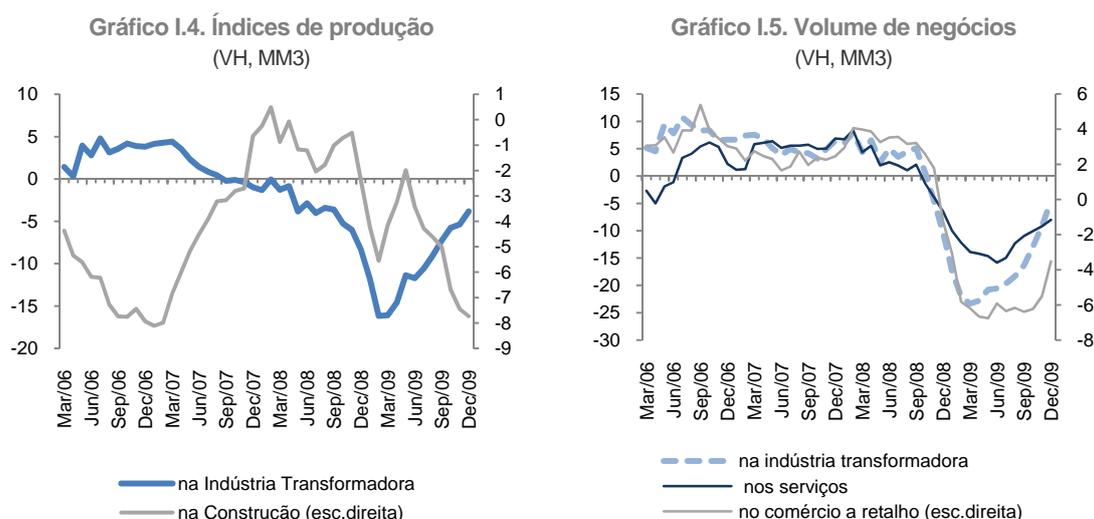
Gráfico I.3. PIB – Portugal e alguns dos seus parceiros comerciais
(VH real, %)



Fontes: INE e Eurostat.

Do lado da oferta, o retraimento na indústria transformadora iniciou-se em 2008 e prolongou-se ao longo de 2009, com o índice de produção industrial da indústria transformadora a apresentar uma quebra homóloga de 9,9% (que compara com -4% em 2008). Já no sector da construção, que vem apresentando quebras reais nos últimos anos, registou-se um comportamento contra-cíclico, por via dos efeitos da implementação do programa de estímulos à economia, destacando-se, neste contexto, o Programa de Modernização do Parque Escolar do Ensino Secundário.

O sector dos serviços apresentou igualmente uma contracção apreciável durante o ano transacto (variação homóloga negativa de 12,2% face a +0,4% em 2008), abrangendo inclusive o comércio a retalho (-5,5% em 2009, em termos homólogos após um crescimento de 2,4% em 2008).



Fonte: INE.

Reflexo desta contracção da economia real, o mercado de trabalho, após a melhoria verificada em 2008, ficou marcado, em 2009, por uma forte deterioração, com a taxa de desemprego a atingir 9,5%, em termos médios, e o emprego total a cair 2,8% face ao ano anterior. Esta maior sincronização entre a redução da actividade e o aumento da taxa de desemprego demonstra a importância, a abrangência e rapidez com que esta crise se alastrou por todos os sectores de actividade.

Quadro I.1. População activa, emprego e desemprego
(Taxas de variação homóloga, em %)

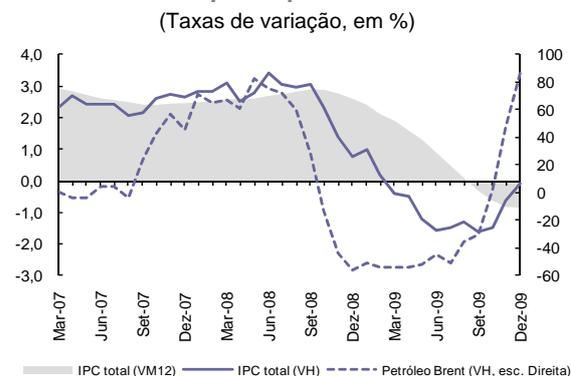
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2008 | | | | 2009 | | | |
|-------------------------------------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|------|
| | | | | I | II | III | IV | I | II | III | IV |
| População activa | 0,6 | 0,1 | -0,8 | 0,2 | 0,8 | -0,3 | -0,2 | -0,4 | -1,0 | -1,1 | -0,5 |
| Emprego total | 0,2 | 0,5 | -2,8 | 1,1 | 1,4 | -0,1 | -0,2 | -1,8 | -2,9 | -3,4 | -3,0 |
| Taxa de desemprego (%) ¹ | 8,0 | 7,6 | 9,5 | 7,6 | 7,3 | 7,7 | 7,8 | 8,9 | 9,1 | 9,8 | 10,1 |

Legenda: (1) População Desempregada/População Activa.

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

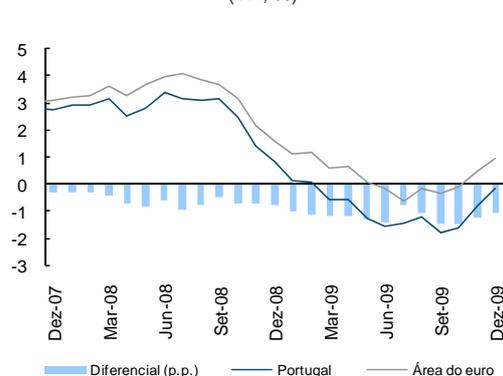
Os anos de 2008 e 2009 foram anos atípicos quanto ao comportamento dos preços. Assim, entre a segunda metade de 2007 e o terceiro trimestre de 2008, os preços vinham a apresentar um crescimento contínuo, fruto do comportamento dos preços das matérias-primas e dos produtos energéticos nos mercados internacionais. A partir desse período, verificou-se uma inversão deste comportamento com o preço destes bens a apresentar uma forte descida, evolução que se manteve ao longo do ano de 2009. Este andamento, em conjunto com o abrandamento significativo da actividade económica em Portugal, determinou o comportamento dos preços em 2009, com o IPC a apresentar uma diminuição de 0,8% face a 2008, o que compara com uma variação de 2,6% no ano anterior.

Gráfico I.6. Índice de preços no consumidor e preço spot do petróleo
(Taxas de variação, em %)



Fonte: INE.

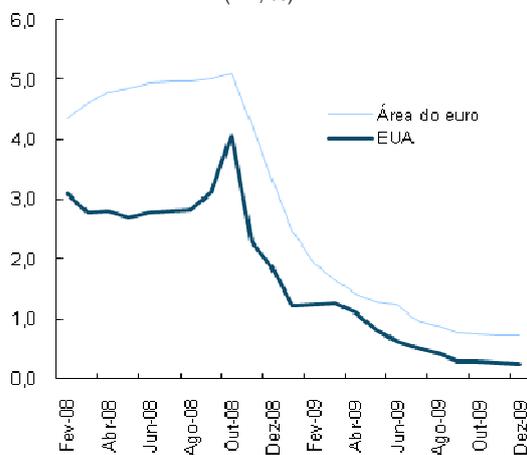
Gráfico I.7. IHPC- Portugal e área do euro
(VH, %)



Fontes: INE e Eurostat

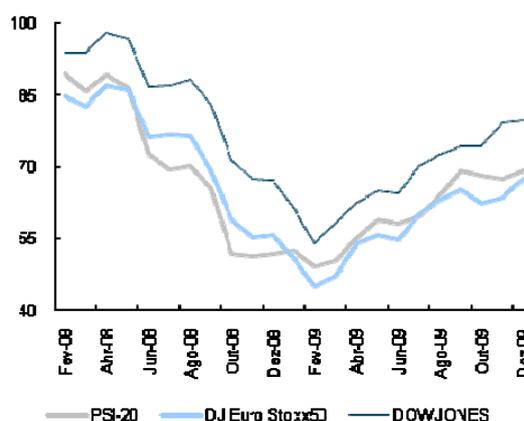
A aplicação de medidas de política económica e financeira pelos governos e bancos centrais dos diferentes países conduziu a uma gradual regularização da situação nos mercados financeiros internacionais e a uma redução dos prémios de risco que se mantiveram, no entanto, em níveis superiores aos registados antes do início da crise financeira.

Gráfico I.8. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário
(VH, %)



Fontes: Banco Central Europeu e IGCP

Gráfico I.9. Índices bolsistas
(Abril 2007=100, fim do período)



Fonte: Bloomberg.

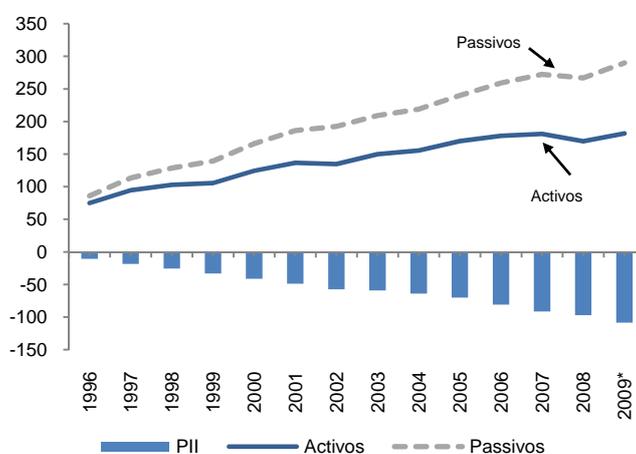
Reflectindo este esforço articulado de combate aos efeitos da crise económica e financeira, os dados económicos têm-se vindo a tornar, a partir da segunda metade de 2009, gradualmente menos negativos, indiciando uma recuperação da actividade económica e do comércio internacional no 2.º semestre do ano, para a generalidade das economias mais avançadas.

I.2 O Financiamento da Economia Portuguesa

A participação de Portugal na União Económica e Monetária europeia, desde a sua criação em 1999, teve impactos significativos sobre a economia decorrentes, nomeadamente, das alterações no contexto económico em que os agentes operam. A eliminação do risco cambial, a par da redução das taxas de juro nominal e real, conduziu, por um lado, à diminuição das restrições ao acesso ao capital e, por outro lado, ao aumento das possibilidades de diversificação da carteira de activos.

Neste novo contexto, intensificou-se a abertura financeira da economia portuguesa ao exterior, o que se reflectiu no aumento da detenção de activos financeiros sobre não residentes bem como no maior endividamento externo, o qual tem apresentado uma tendência crescente mais acentuada (Gráfico I.10).

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



Nota: * Dados relativos ao 3.º trimestre de 2009.

Fonte: Banco de Portugal.

Paralelamente a estes desenvolvimentos, o sistema bancário português vinha já a sofrer uma significativa alteração do seu quadro regulamentar, traduzido na sua privatização e liberalização, o que, conjuntamente com o progresso técnico significativo verificado neste sector, conduziu a uma maior concorrência ao nível do mercado de crédito. As instituições bancárias, por sua vez, desempenharam um papel preponderante na transmissão destas novas condições do mercado aos vários sectores da economia, no cumprimento do seu tradicional papel de intermediação financeira. Esta evolução permitiu que, apesar do desenvolvimento tardio do sistema financeiro, em comparação com outros países europeus, Portugal se situe bem posicionado em termos do grau de intermediação financeira levada a cabo pelas Outras Instituições Financeiras Monetárias (OIFM)¹, indicador e que tem vindo a aumentar, de uma forma generalizada, e em particular nos países que integraram a área do euro

Este novo enquadramento macro-financeiro permitiu aos agentes económicos acederem a financiamento em condições de mercado mais favoráveis do que as que vigoravam anteriormente na economia portuguesa, possibilitando a partilha de riscos inter-temporais, ou seja, o alisamento do consumo e do investimento ao longo do ciclo de vida, compensando as alterações esperadas ao nível do rendimento auferido. Em termos agregados, o acesso mais alargado ao crédito implicou uma redução significativa da

¹ Aferido pelo rácio entre a soma dos activos e passivos financeiros das OIFM e a soma dos activos e passivos financeiros do total da economia.

taxa de poupança, ao mesmo tempo que o consumo mantinha um crescimento superior ao do PIB. Esta evolução conduziu, assim, ao endividamento crescente da economia portuguesa, reflectido na evolução da Posição de Investimento Internacional (PII) (Quadro I.2).

Quadro I.2. Posição de Investimento Internacional, por sector institucional
(em % do PIB)

| | Instit. Financ. Monet. | Adm. Públicas | Outros Sectores |
|-------------|------------------------|---------------|-----------------|
| 1996 | 16,8 | -13,3 | -14,2 |
| 2002 | -32,0 | -34,2 | 8,8 |
| 2009 | -43,6 | -52,8 | -12,1 |

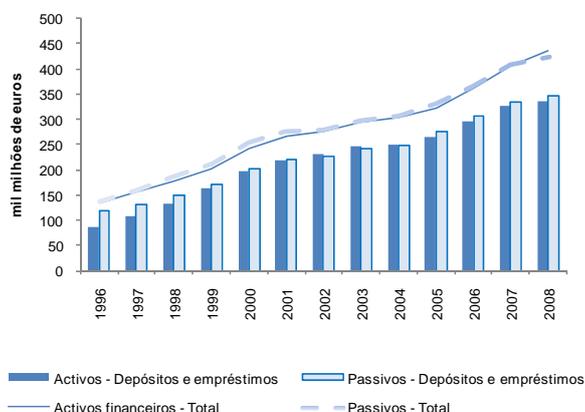
Fonte: Banco de Portugal.

Analisando a PII por sector institucional, verifica-se que este endividamento externo líquido tem sido obtido sobretudo pelas Administrações Públicas, por um lado, e pelas IFM, por outro, sendo de salientar que estas últimas passaram de uma situação credora nos finais dos anos 90, para uma situação devedora, em virtude do seu papel de intermediação financeira.

No caso público, esta evolução resulta da procura crescente de financiamento externo pelas Administrações Públicas, num contexto em que o financiamento monetário do mesmo deixou de ser possível. Também aqui, a integração da economia na área do euro trouxe benefícios, permitindo um mercado mais alargado de procura da dívida pública portuguesa e, conseqüentemente, a garantia de obtenção de condições mais concorrenciais para financiamento do Estado. A acção desenvolvida pelo Instituto da Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, I.P. na colocação de dívida pública em mercados internacionais permitiu a emissão de montantes mais elevados, assegurando assim a negociação dos títulos com o estatuto de título de benchmark e com obrigação de cotação por parte dos *market makers*. A emissão de títulos *benchmark* é um elemento essencial para assegurar uma curva de rendimentos líquida, nomeadamente no segmento de 10 anos, o prazo de referência do mercado de capitais da área do euro.

No que se refere às IFM, o endividamento externo deste sector destinou-se essencialmente a financiar outros sectores da economia. Como se pode observar no gráfico seguinte, os activos financeiros líquidos das OIFM mantiveram-se relativamente estáveis ao longo do período, o que significa que o aumento de passivos externos foi compensando, em particular, com o significativo aumento de activos (Gráfico I.11).

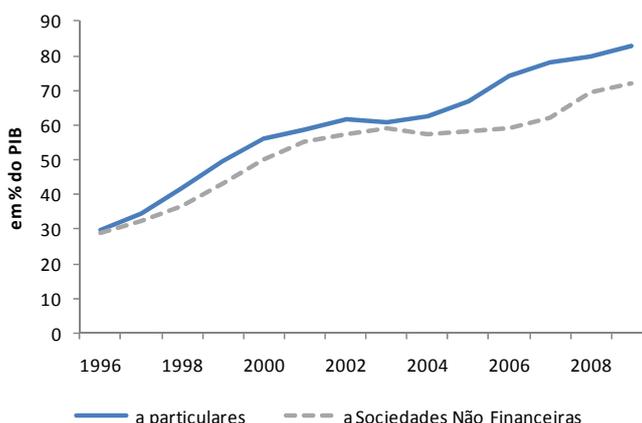
Gráfico I.11. Principais componentes do balanço das OIFM



Fonte: Eurostat.

Com efeito, verifica-se que os activos do sector bancário português, nomeadamente o crédito concedido ao sector privado não financeiro, têm crescido de uma forma muito significativa, reflectindo o facto dos fundos obtidos no mercado por grosso da área do euro terem sido canalizados para os particulares e para as sociedades não financeiras (Gráfico I.12).

Gráfico I.12. Evolução do crédito interno bancário



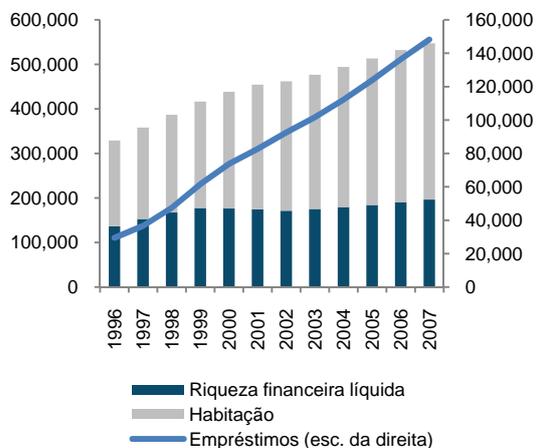
Fonte: Banco de Portugal

Também no caso dos particulares, as condições financeiras mais favoráveis permitiram aumentar o seu endividamento destinado, em grande medida, à aquisição de habitação própria (Gráfico I.13). De facto, os empréstimos concedidos por OIFM com finalidade de aquisição de habitação têm representado, desde 1996, mais de 70% do total dos empréstimos, atingindo, no final de 2009, cerca de 80%. Os microdados do Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias² permitem concluir que este aumento do endividamento resultou, em grande medida, de um maior número de famílias a terem acesso ao crédito, enfrentando assim menores restrições de liquidez, e não de um aumento do endividamento das famílias que já detinham crédito.

Quando se comparam os dados de Portugal com os de outros países da União Europeia, verifica-se que o aumento dos empréstimos a particulares foi generalizado, apesar de Portugal ter sido um dos casos em que esse aumento foi mais significativo (Gráfico I.14).

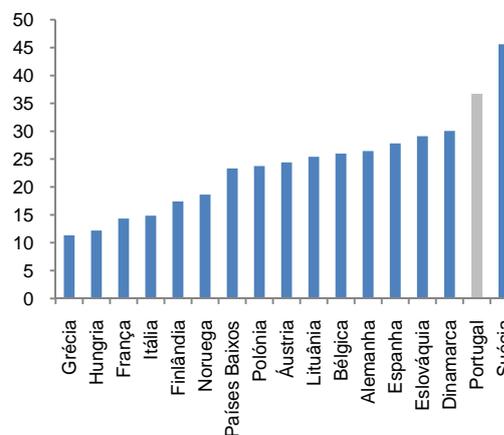
² Inquérito realizado pelo INE e pelo Banco de Portugal.

Gráfico I.13. Riqueza e empréstimos obtidos por particulares
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal.

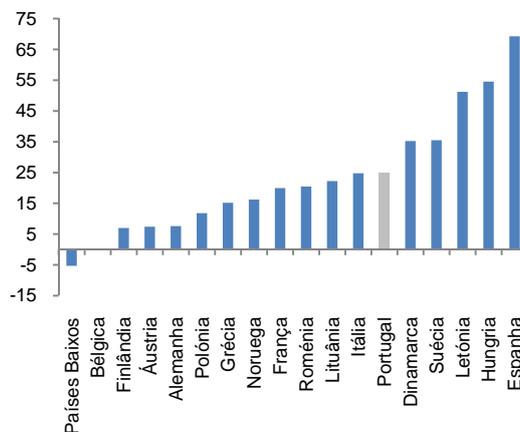
Gráfico I.14. Acréscimo dos empréstimos obtidos por particulares
(2008-1999, em p.p. do PIB)



Fonte: Eurostat.

No caso das sociedades não financeiras, o maior recurso ao crédito bancário serviu para financiar a sua actividade, apesar dos fundos próprios se manterem como fonte principal de financiamento das empresas.

Gráfico I.15. Acréscimo dos empréstimos obtidos por SNF
(2008-1999, em p.p. do PIB)



Fonte: Eurostat.

Em termos internacionais, o aumento dos empréstimos concedidos às sociedades não financeiras foi mais heterogéneo do que no caso dos particulares, encontrando-se os valores para Portugal na média do verificado nos países europeus (Gráfico I.15).

I.3 Cenário de Médio Prazo (2010-2013)

I.3.1 Principais Hipóteses Externas

As perspectivas para 2010 e 2011 apontam, globalmente, para uma melhoria significativa da actividade económica global, devendo o PIB mundial, segundo o Fundo Monetário Internacional, aumentar 3,9% e 4,3% em termos reais, respectivamente, fundamentada na recuperação acentuada das economias

emergentes e em desenvolvimento, num contexto em que a retoma nas economias avançadas deverá ocorrer de forma mais lenta. A recuperação gradual da economia mundial deverá ser acompanhada por uma evolução moderada dos preços no horizonte temporal de médio prazo, perspectivando-se, no entanto, uma ligeira subida desta variável devido ao aumento esperado dos preços das matérias-primas.

Em suma, os pressupostos para o enquadramento externo apontam para a recuperação do contexto económico internacional, com o gradual desanuviamento da crise financeira e económica.

Subsistem, no entanto, alguns riscos que poderão afectar a intensidade da retoma, relacionados com a possível estagnação da procura privada nas economias avançadas.

É considerado, igualmente, um risco potencial, o cenário de uma subida significativa do preço do petróleo causada pelo facto da oferta não acompanhar o acréscimo da procura mundial, especialmente proveniente da China. De referir que, a recente crise não permitiu o investimento em novas plataformas petrolíferas destinadas a aumentar a capacidade de oferta de petróleo. Acresce que, num período de forte subida da taxa de desemprego e de agravamento de tensões em termos sociais, poderão existir maiores pressões para um recrudescimento do proteccionismo comercial e financeiro.

Contudo, existem razões para considerar que este risco potencial se encontra mitigado atendendo:

- Ao afastamento de um cenário de colapso do sistema financeiro internacional (similar ao da década de 30);
- À nítida melhoria das expectativas dos operadores dos mercados financeiros;
- À forte possibilidade do consumo, do investimento e, conseqüentemente, do PIB se situarem acima do previsto no curto/médio prazo.

Neste contexto, prevê-se, para os próximos anos, um crescimento da procura externa relevante³ para Portugal e um aumento das taxas de juro. Antecipa-se, igualmente, (i) o aumento do preço do petróleo, (ii) a apreciação do euro face ao dólar e (iii) o aumento da taxa de inflação, em linha com o aumento dos preços das matérias-primas e do petróleo. O Quadro I.3 abaixo resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico. Estas hipóteses reflectem informação disponível até ao dia 26 de Fevereiro de 2010.

Quadro I.3. Enquadramento internacional – principais hipóteses

| | 2008 | 2009 | 2010(p) | 2011(p) | 2012(p) | 2013(p) |
|---|-------|-------|---------|---------|---------|---------|
| Crescimento da procura externa relevante (%) | 2,5 | -14,7 | 1,7 | 4,5 | 4,5 | 4,6 |
| Preço do petróleo Brent (US\$/bbl) | 96,4 | 62,5 | 76,6 | 82,0 | 84,8 | 86,5 |
| Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) (a) | 4,6 | 1,2 | 1,2 | 2,4 | 2,9 | 3,2 |
| Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) (b) | 4,6 | 4,3 | 4,5 | 5,1 | 5,3 | 5,2 |
| Taxa de câmbio efectiva nominal para Portugal (c) | 1,3 | -0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual) | 1,471 | 1,393 | 1,434 | 1,470 | 1,460 | 1,450 |

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

Fontes: Ministério das Finanças e da Administração Pública, CE, FMI e OCDE.

³ Procura externa relevante – é um cálculo efectuado pelo MFAP com base nas previsões do crescimento real das importações dos nossos principais parceiros comerciais ponderado pelo peso que esses países têm nas nossas exportações. No caso de Portugal 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.

I.3.2 Previsões para a Economia Portuguesa para 2010-2013

A elevada incerteza que caracteriza ainda a recuperação da actividade económica e financeira a nível mundial, aconselha prudência adicional na formulação das previsões macroeconómicas.

Para 2010, prevê-se uma recuperação da economia portuguesa, estimando-se um crescimento de 0,7% para o ano. Esta melhoria deverá estar associada à recuperação da procura externa, reflectindo-se no crescimento das exportações para este ano.

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

| | 2008 | 2009(e) | 2010(p) | 2011(p) | 2012(p) | 2013(p) |
|---|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| PIB e Componentes da Despesa (em termos reais) | | | | | | |
| PIB | 0,0 | -2,7 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,7 |
| Consumo Privado | 1,7 | -0,8 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 1,0 |
| Consumo Público | 1,1 | 3,5 | -0,9 | -1,3 | -1,4 | 0,2 |
| Investimento (FBCF) | -0,7 | -11,1 | -0,8 | 1,0 | 1,6 | 1,8 |
| Exportações de Bens e Serviços | -0,5 | -11,4 | 3,5 | 4,1 | 4,5 | 4,6 |
| Importações de Bens e Serviços | 2,7 | -9,2 | 1,7 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| Evolução dos Preços | | | | | | |
| IPC | 2,6 | -0,8 | 0,8 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| Evolução do Mercado de Trabalho | | | | | | |
| Emprego | 0,4 | -2,8 | -0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,6 |
| Taxa de Desemprego (%) | 7,6 | 9,5 | 9,8 | 9,8 | 9,5 | 9,3 |
| Produtividade aparente do trabalho | -0,4 | -0,1 | 1,3 | 0,8 | 0,9 | 1,2 |
| Saldo das Balanças Corrente e de Capital | | | | | | |
| Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior | -10,3 | -9,4 | -9,3 | -9,1 | -8,7 | -8,3 |
| - Saldo da balança corrente | -12,1 | -10,6 | -10,8 | -10,8 | -10,6 | -10,6 |
| <i>da qual</i> Saldo da balança comercial | -12,1 | -10,0 | -10,3 | -9,9 | -9,5 | -9,5 |
| - Saldo da balança de capital | 1,8 | 1,2 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 2,0 |

Legenda: (e) estimativa; (p) previsão. Nota: (a) Medida pela variação média anual do Índice de Preços no Consumidor. Fontes: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Também o consumo privado deverá apresentar um crescimento positivo, de cerca de 1%, acima do crescimento do PIB, evolução que se prevê estar associada ao aumento do consumo de bens duradouros, em linha com o comportamento pró-cíclico desta variável.

Em 2010, e não obstante uma recuperação assinalável face a 2009, o investimento deverá registar uma variação real negativa. Esta evolução encontra-se associada à prevista melhoria significativa do sentimento económico, em linha com a recuperação da actividade económica, que se deverá repercutir positivamente no crescimento do investimento empresarial. Caberá, em 2010, ao investimento empresarial o contributo positivo para a evolução do investimento global, complementando o investimento público enquanto elemento dinamizador daquele agregado.

Após a forte contracção registada em 2009, os fluxos de comércio internacional deverão recuperar significativamente, passando, quer as exportações quer as importações, a registar variações homólogas positivas. Em particular, tanto as exportações de bens como de serviços deverão apresentar crescimentos reais, prevendo-se que a rubrica de bens apresente uma evolução relativamente mais favorável. Em linha com a recuperação da procura global, e reflectindo a evolução mais favorável das outras componentes da despesa, espera-se que as importações apresentem um crescimento real em

2010 de cerca de 1,7%, em resultado, sobretudo, da evolução da importação de bens, enquanto a rubrica de serviços deverá apresentar uma quebra face ao ano anterior.

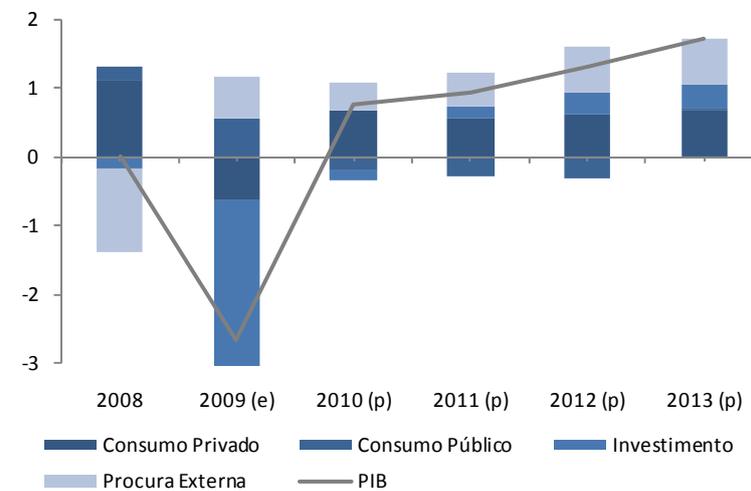
Estes desenvolvimentos deverão traduzir-se num aumento do défice da balança de bens, principalmente via efeito preço, uma vez que se espera uma aceleração do deflador das importações. O agravamento previsto das necessidades de financiamento da economia em 2010 deverá, também, ser influenciado pela deterioração do saldo da balança de rendimentos, na sequência quer do aumento do endividamento externo quer do aumento previsto para as taxas de juros.

Quanto ao mercado de trabalho, espera-se que o emprego apresente, ainda, uma quebra marginal, que se deverá materializar numa deterioração da taxa de desemprego, em termos médios, para 9,8%, reflectindo ainda uma evolução negativa na primeira metade do ano, que se estimada ser compensada na segunda metade do ano.

A taxa de inflação deverá aumentar para 0,8% em 2010. Esta projecção assenta nos pressupostos relativos à evolução dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais e na recuperação económica esperada para Portugal e para os principais parceiros comerciais.

A propagação da crise financeira internacional à economia real em Portugal e nos seus principais parceiros comerciais, ocorrida em 2009, atenuou-se na segunda metade do ano. Esta evolução permite inferir que o período mais depressivo da economia mundial terá sido ultrapassado, mantendo-se, contudo, um grau elevado de incerteza que poderá dificultar uma recuperação mais rápida.

Gráfico I.16. Contributos para a variação em volume do PIB
(pontos percentuais)



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

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

Por outro lado, o necessário esforço de consolidação orçamental que possibilite a redução do défice orçamental para valores inferiores a 3% do PIB em 2013, terá implicações no crescimento económico. Desta forma, para o período compreendido entre 2011 e 2013, prevê-se uma recuperação gradual da actividade económica, com o PIB a crescer em termos reais 0,9%, 1,3% e 1,7%, em 2011, 2012 e 2013, respectivamente.

Para o crescimento do PIB contribuirá essencialmente a melhoria das exportações (em linha com a dinâmica evidenciada pela sua procura externa relevante) e, em alguma medida, do investimento, nomeadamente do investimento empresarial. Por outro lado, as medidas de consolidação orçamental e a manutenção de um nível elevado de desemprego levará a alguma contenção do consumo privado, cujo crescimento deverá estabilizar em torno de 0,9%, enquanto o consumo público deverá contrair, em termos médios, em consequência do ajustamento a realizar no âmbito da correcção do défice das Administrações Públicas até 2013.

As necessidades de financiamento da economia portuguesa face ao exterior deverão aumentar até 2011, ano a partir do qual se estima um ajustamento deste agregado macroeconómico, em grande parte devido à melhoria do défice da balança de mercadorias e ao processo de consolidação orçamental em curso. Na primeira parte deste período o agravamento das necessidades de financiamento deverá reflectir, principalmente, a degradação da Balança de Rendimentos, justificada, em grande medida, pela hipótese de subida das taxas de juro no horizonte de projecção.

Num contexto económico de recuperação gradual da actividade económica, espera-se uma melhoria do mercado de trabalho após 2011, prevendo-se que a taxa de desemprego evidencie uma evolução descendente entre 2011 e 2013, ano em que deverá atingir um valor de 9,3%, ainda assim, acima do valor de 2008. No médio prazo, o emprego deverá acompanhar o movimento de recuperação económica e registar, entre 2011 e 2013, um crescimento médio de 0,4%, assumindo-se um crescimento médio de 0,9% na produtividade do trabalho neste período.

Relativamente à evolução dos preços, no cenário de médio prazo prevê-se que, na sequência do aumento da taxa de inflação para 0,8% em 2010, se verifique a sua estabilização, em termos médios, em torno dos 1,9% entre 2011 e 2013, reflectindo a evolução prevista para o preço das matérias-primas e produtos energéticos nos mercados internacionais.

II. MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

Atenta a conjuntura económica nacional e internacional prevalecente, e as incertezas que ainda rodeiam o Orçamento do Estado para 2010 prevê já uma redução do défice das contas públicas para 8,3% do PIB.

Nos anos seguintes (2011 a 2013) será necessário reduzir o défice das contas públicas em 5,5 pontos percentuais, de modo a se alcançar a meta de 2,8% do PIB em 2013. Em termos de saldo estrutural, a redução operada em 2010 é de 1 ponto percentual, sendo de 5 pontos percentuais nos anos de 2011 a 2013.

A estratégia de redução do défice e do crescimento da dívida pública assenta, primordialmente, na:

- Redução e controlo da despesa pública;
- Diminuição da despesa fiscal;
- Alargamento e antecipação do programa de privatizações.

As medidas previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 permitirão uma redução do peso da despesa total em 2,7 pontos percentuais do PIB e uma melhoria em 0,8 pontos percentuais na receita. Os contributos para a redução do défice terão, assim, como fonte principal a redução de despesa (49%), a melhoria da receita (15%), mas também beneficiarão da recuperação económica e do funcionamento dos estabilizadores automáticos (36%).

Uma consolidação orçamental assente na redução e contenção da despesa não pode deixar de ter em conta a estrutura desta última, em particular a estrutura da despesa corrente. Os resultados mais significativos, e decisivos para o sucesso da consolidação, terão que assentar na redução e controlo das rubricas de despesa mais influentes.

Gráfico II.1. Estrutura da despesa corrente, 2005
(em % do PIB)

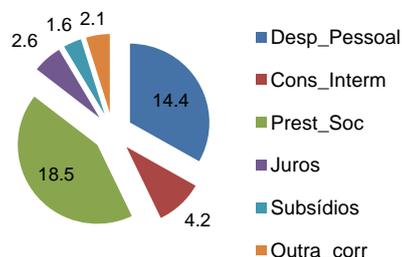
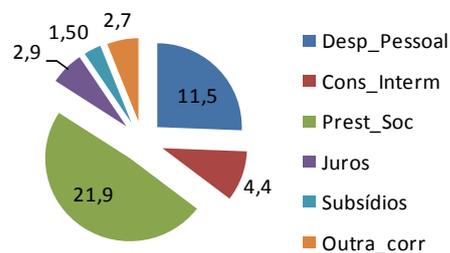


Gráfico II.2. Estrutura da despesa corrente, 2009
(em % do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O peso da despesa corrente no PIB permaneceu estável entre 2005 e 2008 (43,4% vs. 43,3%), subindo para 44,9% em 2009, em resposta aos efeitos da crise económica e financeira. De 2005 a 2009, a sua estrutura revela alterações significativas:

- As despesas com o pessoal reduzem o seu peso de 14,4% do PIB para 11,5%;
- As prestações sociais aumentam o seu peso de 18,5% para 21,9%.

No seu conjunto, as despesas com o pessoal e as prestações sociais mantêm, entre 2005 e 2009, um peso de 75% da despesa corrente. O peso das despesas com o pessoal diminuiu de 33% para 26% e o das prestações sociais aumentou de 42% para 49%.

As medidas das reformas estruturais iniciadas na anterior legislatura contribuíram já para esta contenção da despesa corrente primária, perspectivando-se o aumento da sua importância no horizonte de projecção do actual Programa. Em particular, a reforma da Administração Pública reflecte-se na evolução das despesas com o pessoal, enquanto a reforma da Segurança Social, estendida ao subsistema da Caixa Geral de Aposentações, contribui favoravelmente para a contenção da despesa em pensões, uma das principais componentes da despesa em prestações sociais. O impacto destas reformas pode ser estimado pela diferença entre os valores obtidos/projectados, tendo em conta a actual legislação e os valores que se obteriam com as regras em vigor antes das medidas de reforma (Quadro II.1).

Quadro II.1. Poupanças estimadas das principais reformas estruturais da anterior legislatura
(em p.p. do PIB)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|
| Reforma da Administração Pública | 0,2 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 1,2 |
| Reforma da Segurança Social | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 |

Fonte: MFAP.

No cenário de ausência destas medidas de reforma, as despesas com pessoal evoluiriam de acordo com as seguintes hipóteses: i) manutenção do número de funcionários públicos, através de uma regra de admissões de 1 entrada por cada 1 saída e; ii) manutenção do contributo do *drift* salarial de 1.3% para o aumento anual das despesas com pessoal

No caso das despesas em pensões, as hipóteses do cenário contrafactual de ausência das medidas de reforma do sistema público de pensões, em vigor desde 2007, também correspondem à evolução observada até essa data: i) actualização anual das pensões de acordo com a evolução salarial; ii) não antecipação da regra de cálculo das novas pensões na Segurança Social; iii) taxa de penalização das pensões antecipadas na Segurança Social de 4,5% ao ano e, iv) não aplicação do factor de sustentabilidade (em vigor desde 2008).

O Quadro seguinte resume as principais medidas para redução, até 2013, do défice das contas públicas para 2,8% do PIB.⁴

⁴ Os principais impactos destas medidas encontram-se quantificados no Quadro.2.

Quadro II.2. Principais medidas de consolidação das Finanças Públicas

| | |
|---|---|
| Despesas com Pessoal | - Forte contenção salarial e reforço da regra de contratação 2 por 1, de modo a reduzir para 10% o peso no PIB das Despesas com Pessoal em 2013 - redução nominal de, pelo menos, 100 milhões de euros em cada ano |
| Despesas Sociais | - Obrigatoriedade da aplicação da condição de recursos na atribuição de prestações sociais não contributivas - Congelamento do valor nominal da generalidade das prestações não contributivas - Diminuição da despesa com prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social (tecto para a transferência do Orçamento do Estado de 7100 milhões de euros em 2010, 7000 milhões de euros em 2012 e 6900 milhões de euros em 2013, do qual tecto para o Rendimento Social de Inserção de 400 milhões de euros em 2011 e de 370 milhões de euros em 2012 e em 2013) - Alteração no Subsídio de Desemprego - i) revisão da relação entre o subsídio de desemprego e da remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador; ii) diminuição do nível de salários oferecidos que obrigam à aceitação do posto de trabalho - Gestão e controlo de despesas em Saúde - controlo interno e implementação de modelos de contratualização e mecanismos de incentivos nas entidades do Serviço Nacional de Saúde (SNS); política de medicamentos; prescrição electrónica; meios complementares de diagnóstico e terapêutica; e enfoque Plano Nacional de Saúde 2011-2016 na sustentabilidade financeira do SNS - Aceleração da convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social, incluindo a antecipação da nova regra de penalização de pensão antecipada e da plena entrada em vigor, já entre 2012 e 2013, do requisito da idade de reforma aos 65 anos |
| Despesas com Consumo Intermediário | - Redução de despesas de funcionamento, com (i) definição de tectos de 90 milhões de euros em 2011-2013 para as despesas com <i>outsourcing</i> , com projectos, estudos, pareceres e consultoria; (ii) redução de 40% nas dotações anuais previstas na Lei de Programação Militar para despesa com material militar (e não assunção de novos compromissos); e (iii) racionalização no parque de veículos do Estado e melhoria da eficiência do Sistema Nacional de Compras Públicas - Melhorias de gestão na Educação e na Justiça, quer no que respeita à gestão da rede e dos processos, quer no que respeita à gestão de cada unidade |
| Investimento Público | - Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, de forma a evitar o impacto financeiro até 2013; não assunção de novos compromissos relativos a concessões rodoviárias e regresso progressivo a níveis de investimento pré-crise - Regra de endividamento líquido nulo para as entidades da Administração Regional e Administração Local, salvaguardando-se a resposta a situações de emergência ou, em termos a definir, que se destine a financiamento de projectos com participação comunitária |
| Redução de deduções e benefícios fiscais | - Sujeição das mais-valias mobiliárias a taxa de IRS de 20% - Limitação global das deduções à colecta de IRS em função do rendimento colectável - Limitação global dos benefícios fiscais em sede de IRS em função do rendimento colectável - Congelamento do valor das deduções de IRS indexadas à Retribuição Mínima Mensal Garantida - Redução da dedução específica de IRS para as pensões acima de 22.500 euros anuais - Eliminação dos benefícios fiscais de IRS com seguros de acidentes pessoais e de vida - Concentração progressiva do incentivo ao abate de veículos na compra de automóveis eléctricos e de elevado desempenho ambiental - Reforço da tributação dos benefícios acessórios em sede de IRS e IRC (<i>fringe benefits</i>) |
| Outras medidas de reforço da receita | - Tributação extraordinária em IRS à taxa de 45% dos rendimentos colectáveis superiores a 150 mil euros - Alargamento e controlo da base contributiva da Segurança Social, através da entrada em vigor do código contributivo e reforço do combate à fraude e evasão contributiva através, entre outras medidas, do cruzamento de dados com o a Administração Fiscal e de processos automáticos de cobrança coerciva - Introdução de portagens nas SCUT já decididas e noutras, após estudo de verificação dos critérios definidos para o efeito |
| Privatizações | - Privatizações nos sectores de energia (Galp Energia, EDP, REN, Hidroeléctrica Cahora Bassa), construção naval e defesa (Estaleiros Navais de Viana de Castelo, Edisoft, Eid, Empordef IT), transporte aéreo (ANA e TAP) e ferroviário (CP Carga e EMEF), financeiro (BPN e Caixa Seguros), comunicações (CTT), distribuição de papel (INAPA), mineiro (Sociedade Portuguesa de Empreendimentos) e concessão de exploração de linhas da CP |
| Empresas e Participações Públicas | - Selectividade no investimento e estabelecimento limites ao endividamento das empresas públicas de 7% em 2010, 6% em 2011, 5% em 2012 e 4% em 2013 - Contratualização do serviço público com todas as empresas de transportes e revisão dos contratos de serviço público na área da comunicação social, até ao final de 2010 - Alinhamento das regras relativas a aumentos salariais e gestão do parque automóvel com o definido para a Administração Pública - Revisão dos planos de pensões e de saúde que não tenham suporte contributivo - Criação de centrais de compras ao nível de cada empresa e a nível sectorial - Unidade de tesouraria para empresas não financeiras do Sector Empresarial do Estado - Avaliação e revisão do modelo de financiamento da empresa Estradas de Portugal |
| Reforma do Quadro Orçamental | - Criação de quadro orçamental plurianual, com definição de tectos de despesa e orçamentação por programas, em proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, a apresentar em 2010 |

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Para além das medidas específicas detalhadas nas secções seguintes, será de destacar um conjunto de medidas que, pela sua transversalidade, irão consubstanciar a obtenção de poupanças em várias rubricas da despesa e da receita.

Em primeiro lugar, o **reforço do quadro orçamental**. Um quadro plurianual de despesa, com definição de limites anuais, é fundamental para conferir estabilidade aos objectivos orçamentais, transparência e de reforço de responsabilização dos organismos executores do orçamento. Nesse sentido, preparar-se-á, em 2010, uma proposta de alteração da Lei de Enquadramento Orçamental.

Em segundo lugar, a generalização da **condição de recursos**, com a definição de condições mais rigorosas de elegibilidade no acesso a todas as prestações sociais não contributivas. A aplicação de uma condição de recursos, que atenda não apenas aos rendimentos em sede de IRS mas a uma perspectiva mais abrangente, abarcando os rendimentos financeiros e o património do beneficiário, representa um importante avanço no direccionamento da despesa social para os cidadãos que dela realmente necessitam.

Esta condição envolve uma verificação periódica e tempestiva dos recursos declarados por parte dos beneficiários de prestações sujeitas a condição de recursos, designadamente através de mecanismos de automatismo informático, seja para os rendimentos de trabalho, seja para os patrimoniais.

Em terceiro lugar, é de salientar a implementação, com base na aplicação do artigo n.º 87 da Lei de Enquadramento Orçamental, da **regra de endividamento líquido nulo para as entidades da Administração Regional e da Administração Local**, ressaltando-se o endividamento líquido que decorra da necessidade de resposta a situações de emergência ou, em termos a definir, se destine ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários. Com esta imposição de endividamento nulo pretende-se potenciar o contributo destas entidades das Administrações Públicas para o esforço de redução e controlo da despesa pública – nomeadamente em despesas com o pessoal e despesas de capital – e de correcção do crescimento da dívida pública.

Em quarto lugar, será reforçado o **controlo da despesa dos Fundos e Serviços Autónomos** sob administração directa do Estado, mesmo quando essa despesa é financiada com receitas próprias. Este controlo será exercido pelas respectivas tutelas, em estreita colaboração com o Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Em quinto lugar, estão, desde já, consagradas **novas regras no domínio da disciplina orçamental**, nos termos das quais: i) a assunção de novos compromissos de despesa, ou a diminuição de receitas próprias, que estejam na base de pedidos de reforço orçamental, passam a implicar a apresentação, prévia à autorização do pedido, de um plano que preveja a redução, de forma sustentável, da correspondente despesa no programa orçamental a que respeita, pelo membro do Governo de que depende o órgão ou serviço em causa; ii) as alterações aos mapas de pessoal, que impliquem um aumento de postos de trabalho, carecem de autorização prévia fundamentada do membro do Governo de que dependa o órgão ou serviço, desde que devidamente comprovado o seu cabimento orçamental, e do reconhecimento da sua sustentabilidade futura pelo membro do Governo responsável pela área das finanças; iii) os aumentos de capital em empresas públicas e outros financiamentos por parte do Estado ficam condicionados à inclusão nos respectivos planos de actividade de compromissos de melhorias na gestão e de controlo da despesa.

Em sexto lugar, no âmbito do Contrato de Confiança com o sistema de ensino superior, será potenciado o **contributo das instituições do ensino superior para a redução e controlo das despesas** com o pessoal, de consumos intermédios e das prestações sociais. Este contributo, num contexto de aumento

significativo do número de estudantes do ensino superior exigirá, só por si, um esforço acrescido de controlo, associado a uma revisão dos regulamentos em vigor.

II.1 Medidas com Impacto na Diminuição da Despesa Corrente

A estratégia de consolidação orçamental assenta, fundamentalmente, na redução e contenção da despesa. Atendendo à sua estrutura, em particular da despesa corrente, as intervenções mais significativas, das quais se aguarda também os resultados mais decisivos, serão feitas nas rubricas de mais influentes. Em particular, estas medidas envolvem intervenções nos seguintes domínios:

- Despesas com pessoal;
- Despesas sociais, incluindo a racionalização das despesas em Saúde;
- Despesas de consumo intermédio;
- Despesas com juros, resultantes das operações com privatizações.

II.1.1 Despesas com Pessoal

As despesas com pessoal registarão, até 2013, uma redução em termos de peso no PIB para os 10%, o que implicará uma redução anual em, pelo menos, 100 milhões de euros.

A reforma levada a cabo na Administração Pública, no período 2005-2009, para além de ter contribuído para dotar o Estado com uma estrutura mais capaz de servir os seus objectivos, permitindo-lhe maior qualidade na prestação dos serviços públicos e maior eficiência no uso dos recursos disponíveis, tem representado um dos eixos da estratégia de consolidação orçamental iniciada em 2005 e retomada em 2010, ao contribuir para o controlo do crescimento da despesa com o pessoal. O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o controlo das admissões de novos funcionários, a promoção da mobilidade interna, e a avaliação de desempenho constituem exemplos de algumas das medidas adoptadas com repercussões estruturais neste domínio.

O PRACE, concluído em 2007, permitiu reduzir em aproximadamente 36% as unidades orgânicas da Administração Central e em cerca de 25% os cargos dirigentes. A política de redução de efectivos, através da aplicação, com sucesso, da regra de recrutamento externo de um novo efectivo por cada dois saídos, assim como do reforço de mecanismos de controlo de admissões e contratações de pessoal permitiram, entre 2005 e 2009, uma redução de aproximadamente 73 mil funcionários, cerca de 10% dos 747.880 existentes no final de 2005. No período entre 2005 e 2008, registou-se em Portugal a mais significativa quebra destes indicadores agregados no conjunto dos países da UE.

Relativamente à gestão de recursos humanos, tem vindo a ser implementado o novo regime de emprego público, cujo objectivo é o de alinhar as motivações dos dirigentes e trabalhadores com a necessidade de prosseguir o esforço de qualificação dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas, num quadro de aumento da eficácia na utilização dos recursos disponíveis. Neste âmbito, foi implementado o novo regime de contrato de trabalho em funções públicas, o novo estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, a redução para três (em vez das 1700 até aí existentes) carreiras gerais, a determinação da nova tabela remuneratória única e o reforço da cultura de avaliação de desempenho, baseada na diferenciação.

No domínio do desempenho, a reforma do sistema de avaliação veio reforçar a cultura de avaliação e responsabilização na Administração Pública, permitindo fazer depender as progressões na carreira e a atribuição de prémios de desempenho da gestão por objectivos e da referida diferenciação de desempenho. Trata-se, pois, de um novo paradigma concebido e implementado entre 2005 e 2007, e que está já hoje plenamente assimilado pela generalidade dos serviços, como é evidenciado por uma ampla aplicação do sistema de avaliação a trabalhadores e dirigentes e, pela primeira vez nas últimas décadas, a todos os serviços da Administração Central do Estado, designadamente na determinação, em 2009, dos 20% de serviços e organismos que, nos termos da lei, foram distinguidos com avaliação de excelência. Atendendo a que as progressões e os prémios estão sujeitos a quotas máximas de universos de trabalhadores elegíveis para esse efeito e às disponibilidades orçamentais para cada ano, passou a ser possível diminuir e controlar os efeitos do *drift* salarial que estas componentes representaram no passado.

No contexto de consolidação da reforma do sistema de avaliação, proceder-se-á agora à consolidação da cultura de avaliação na Administração Pública, regulamentando a atribuição de prémios de gestão aos dirigentes superiores, num quadro de uma maior autonomia e responsabilização dos mesmos. Ainda no que diz respeito ao exercício deste tipo de cargos, serão eliminadas as alterações automáticas da posição remuneratória em virtude do seu exercício continuado por períodos de três anos ininterruptos.

Em suma, importa salientar dois aspectos fundamentais da evolução das despesas com pessoal previstas para o período 2010-2013. Primeiro, há que relevar o conjunto de reformas levadas a cabo na legislatura anterior – controlo de admissões, programa de mobilidade, avaliação e diferenciação de desempenho, revisão das carreiras e regime das progressões – que permitiram alterações estruturais na evolução destas despesas. Com efeito, a racionalização de recursos humanos que foi feita na legislatura anterior, sendo estrutural, tem um efeito permanente, que se repercute numa taxa de crescimento de despesas com pessoal menor do que se essas reformas não tivessem sido implementadas. É pois um efeito de racionalização materialmente relevante e duradouro.

Segundo, há também um conjunto de intervenções em curso que contribuem para o reforço de racionalização das despesas com pessoal. Em particular, no período de 2010-2013, proceder-se-á à adopção das seguintes medidas visando o controlo acrescido da evolução das despesas com pessoal:

- Reforço da regra de contratação de um novo trabalhador em funções públicas por, pelo menos, cada duas saídas ocorridas, procedendo-se à clarificação e alargamento do seu âmbito de aplicação à admissão de trabalhadores em funções públicas a todos os sectores da Administração Central do Estado. Esta deve ser, enquanto boa prática de racionalização de recursos humanos na Administração Pública, e acautelando-se as devidas especificidades, uma prática também para a Administração Local;
- Conclusão dos processos de revisão das carreiras e corpos especiais, consolidando a plena aplicação dos referidos princípios de racionalização da gestão dos recursos humanos na Administração Pública e assegurando-se a adopção de sistemas de avaliação baseados na diferenciação do desempenho, bem como a adequada sustentabilidade financeira dessa revisão;
- Forte contenção salarial. Em sinal do reconhecimento da importância do sistema de avaliação na reforma da Administração Pública, será mantida a atribuição de prémios de desempenho;
- Reforço da formação, enquanto factor potenciador da mobilidade na Função Pública, procedendo-se à revisão do seu regime e lançando-se um programa dirigido aos trabalhadores. Este programa de formação será adaptado, em termos de conteúdo, de forma e de duração, às

diferentes necessidades dos funcionários e dos serviços, em função das suas qualificações e objectivos, visando a aquisição de competências transversais que permitam elevar a produtividade e adequabilidade.

II.1.2 Despesas Sociais

Regimes de Segurança Social

No domínio das prestações sociais, pretende-se aplicar uma política de controlo da evolução destas despesas, para que o seu peso no PIB se situe em limites sustentáveis para a economia portuguesa e para o equilíbrio das contas públicas.

Estas despesas registarão uma redução de 21,9% do PIB em 2009 para 21,4% do PIB em 2013, o que equivale a uma diminuição de 0,5 p.p. do peso no PIB.

A intervenção até 2013 seguirá uma linha de acção que, mantendo as características do nosso modelo de protecção social, reforce os instrumentos de rigor da sua aplicação. As principais orientações serão as que envolvem i) a unificação das metodologias e reforço do rigor de aplicação das prestações de solidariedade sujeitas a condição de recursos; ii) o reforço das regras de aceitação de ofertas de emprego nas prestações imediatas substitutivas de rendimentos de trabalho, e nas prestações de solidariedade para a população em idade activa; e iii) a eliminação das medidas excepcionais criadas no domínio do emprego e políticas sociais.

Neste âmbito, há a destacar três medidas que contribuem para o esforço de racionalização da despesa:

- Definição de um tecto de despesa para prestações sociais do regime não contributivo da Segurança Social, incluindo no Rendimento Social de Inserção;
- Alteração do regime de subsídio de desemprego, visando promover um mais rápido regresso à vida activa;
- Aceleração da convergência do regime de pensões CGA com o regime geral da Segurança Social, em linha com as medidas já previstas no Orçamento do Estado para 2010.

Diminuição da Despesa com Prestações Sociais do Regime não Contributivo da Segurança Social

Na rubrica prestações sociais, para além da afectação às receitas de 1 p.p. da taxa normal de IVA (a calcular, em cada ano, com base no montante previsto no Orçamento do Estado para a receita do IVA), é definido um tecto na transferência do Orçamento do Estado para a Segurança Social, tendo em vista o financiamento das prestações sociais não contributivas. Em particular, a transferência do Orçamento do Estado para a Segurança Social, orçamentada para 2010 pelo valor de 7498,7 milhões de euros, não ultrapassará os tectos nominais de, respectivamente, 7100, 7000 e 6900 milhões de euros em 2011, 2012 e 2013, no qual se inclui o tecto para o Rendimento Social de Inserção (RSI) de 400 milhões de euros em 2011 e de 370 milhões de euros em 2012 e 2013.

Em 2009, a despesa executada com o Rendimento Social de Inserção (RSI) foi de 507,8 milhões de euros e, para 2010, encontra-se orçamentada uma despesa na ordem dos 495,2 milhões de euros.

A definição do tecto para as despesas com as prestações sociais desta natureza é acompanhada do reforço dos mecanismos de fiscalização e controlo dos critérios de atribuição e manutenção, através do/a:

- Continuação do reforço da fiscalização domiciliária de beneficiários do Rendimento Social de Inserção;
- Verificação semestral dos rendimentos dos beneficiários e obrigatoriedade de validação anual de condições de atribuição da prestação;
- Penalização de falsas declarações e comportamentos que tenham como resultado percepção indevida destas prestações;
- Melhoria do cruzamento de dados com as bases fiscais, para aferição de património e rendimentos de capitais;
- Activação dos beneficiários de subsídio de desemprego, isto é, reforço da inserção dos beneficiários em idade activa em programas de qualificação escolar e profissional e inserção profissional, de forma a promover a sua autonomização da prestação;
- Fiscalização e penalização de recusas indevidas de emprego por parte dos beneficiários destas prestações.

A esta medida acresce o controlo das despesas com prestações sociais não contributivas, inerente à definição do seu limite de crescimento, passando pela manutenção do valor nominal na generalidade das prestações não contributivas até 2013. Assim, estas prestações sociais terão regra de actualização por aplicação do Indexante de Apoios Sociais (IAS), sendo que este indexante manterá o valor nominal até 2013.

Alteração do Regime do Subsídio de Desemprego

Os mecanismos de atribuição e manutenção do subsídio de desemprego serão revistos, com a introdução dos seguintes elementos:

- Revisão da relação entre o subsídio de desemprego e a remuneração líquida anteriormente auferida pelo trabalhador;
- Diminuição do nível de salários oferecidos que obrigam à aceitação do posto de trabalho.

Pretende-se, com estas medidas, criar um incentivo a que o beneficiário do subsídio de desemprego encontre mais rapidamente emprego.

No que respeita à aceitação de ofertas de emprego pelo beneficiário, o mecanismo actual prevê como “emprego conveniente” aquele que i) nos primeiros seis meses de concessão de prestações de desemprego garanta uma retribuição ilíquida igual ou superior ao valor da prestação de desemprego acrescido de 25%; ii) a partir do sétimo mês garanta uma retribuição ilíquida igual ou superior ao valor da prestação de desemprego acrescido de 10%. O critério será reforçado com a redução dos limites de aceitação.

Regra de Actualização das Pensões do Regime Geral da Segurança Social

Para actualização das pensões aplica-se a regra de indexação à inflação, em função do crescimento económico verificado e do valor da pensão a actualizar. Esta regra, definida no âmbito da reforma da Segurança Social de 2006, contribui decisivamente para o controlo da despesa com pensões e, portanto, para a sustentabilidade deste regime.

Aceleração da Convergência do Regime CGA com o Regime Geral da Segurança Social

Ao longo de 2006, o Governo desencadeou um debate com os parceiros sociais e forças políticas, procurando um consenso alargado sobre a melhor estratégia de reforma para enfrentar os desafios que então se colocavam à Segurança Social. A partir desse debate foi criada a Lei de Bases da Segurança Social⁵, onde se destacam medidas como o novo regime de pensões⁶, a revisão do modelo de financiamento do sistema da segurança social⁷ e a implementação do Regime Público de Capitalização⁸.

O controlo da evolução da despesa em pensões tem vindo a ser assegurado pelas medidas que incidem na reforma dos dois subsistemas de segurança social pública: o subsistema da segurança social, que abrange os trabalhadores do sector privado e os funcionários públicos admitidos desde 2006, e o subsistema da Caixa Geral de Aposentações (CGA), que engloba os restantes trabalhadores públicos.

Neste âmbito, destacam-se medidas como a i) introdução do factor de sustentabilidade, que condiciona o valor das novas pensões à evolução da esperança média de vida aos 65 anos (idade legal de reforma); ii) introdução da nova regra para actualização das pensões, indexando-as à evolução da inflação no consumidor, em função do valor da pensão e da taxa de crescimento real do PIB e iii) antecipação da transição para a nova fórmula de cálculo das pensões, a qual tem em conta toda a carreira contributiva e discrimina a taxa de formação da pensão de acordo com o valor da remuneração de referência. Destaque ainda para o Regime Público de Capitalização, de adesão individual e voluntária, que constitui um meio de reforço do valor dos rendimentos de pensão dos beneficiários dos regimes de protecção social obrigatória.

A reforma levada a cabo nos sistemas de pensões da segurança social, nomeadamente a introdução do factor de sustentabilidade, a regra de actualização das pensões e a promoção do “envelhecimento activo” têm vindo a contribuir para a redução do risco de insustentabilidade associado à evolução das despesas públicas sensíveis ao envelhecimento da população. De facto, em sinal do reconhecimento do efeito deste conjunto de medidas implementadas desde 2006, Portugal viu já reclassificada, pela Comissão Europeia, a sua posição de país de risco elevado para risco médio em termos de sustentabilidade das finanças públicas⁹.

Encontra-se actualmente em curso o aprofundamento dos mecanismos de convergência do regime da CGA com o regime geral de segurança social, como forma de aumentar a sustentabilidade do sistema de segurança social e o rigor de avaliação do custo do trabalho na Administração Pública¹⁰. Neste sentido, será acelerada a convergência do regime de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social, incluindo a antecipação da nova regra de penalização de pensão antecipada e a plena entrada em vigor, já entre 2012 e 2013, do requisito da idade de reforma aos 65 anos.

Determinação do Valor da Pensão para os Subscritores Abrangidos pelo Estatuto da Aposentação

A Lei n.º 52/2007 de 31 de Agosto de 2007 definiu o valor da pensão de aposentação dos subscritores da CGA inscritos até 31 de Agosto de 1993 como resultado de duas componentes: a primeira correspondente ao tempo de serviço prestado até 31 de Dezembro de 2005 e a segunda relativa ao

⁵ Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro.

⁶ Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio.

⁷ Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de Novembro.

⁸ Decreto-Lei n.º 26/2008 de 22 de Fevereiro.

⁹ Sobre este tema, vide capítulo V.

¹⁰ A adaptação das principais medidas de reforma do regime geral da Segurança Social à CGA foi traduzida nas Leis n.º 52/2007, de 31 de Agosto, e n.º 11/2008, de 20 de Fevereiro, estando em vigor desde Janeiro de 2008.

tempo de serviço posterior a 31 de Dezembro de 2005, aplicando-se a cada uma delas as regras em vigor nos respectivos períodos. Assim, para a primeira componente, a remuneração relevante é definida nos termos do Estatuto da Aposentação enquanto, na segunda componente, a remuneração de referência tem em conta toda a carreira contributiva desde 1 de Janeiro de 2006. O Estatuto da Aposentação determinava que a remuneração relevante seria a última remuneração auferida à data da aposentação; no entanto, uma vez que esta primeira componente se refere ao tempo de serviço decorrido até ao final de 2005, a remuneração a considerar deverá ser a referente ao final do ano deste mesmo ano.

Desta forma, o valor das novas pensões de aposentação a atribuir a partir de 2010 deverá ser calculado tendo em conta a remuneração auferida em 2005, actualizada para a data da aposentação segundo as regras em vigor, alterando a prática que tem vindo a ser seguida até à data considerado que a remuneração relevante é a remuneração auferida à data da aposentação.

Regime da Pensão de Aposentação Antecipada

Também no contexto da convergência entre o regime aplicável aos subscritores da CGA e o do RGSS, foi determinado que o valor da pensão de aposentação antecipada, designadamente o valor da taxa de redução da pensão será idêntico nos dois regimes. Para o RGSS, desde Maio de 2007, que a taxa aplicável corresponde ao produto do número de anos de antecipação em relação à idade legalmente exigida para a aposentação pela taxa mensal de 0,5%. No caso de todos os subscritores da CGA, esta taxa também será aplicável, mas de acordo com o artigo 4.º da Lei nº 11/2008 de 20 de Fevereiro, apenas para as pensões requeridas a partir de 1 de Janeiro de 2015, sendo que até ao final de 2014 se mantém a taxa anual de 4,5%. No entanto, esta disposição será agora revista no sentido de antecipar, para 2010, a adopção do novo regime de penalização por pensão antecipada.

Estas duas últimas alterações face à situação existente até à data, para além de contribuírem para uma maior equidade entre os regimes de pensões, concorrem também no sentido de reforçar a sustentabilidade do sistema público de pensões.

Sistema de Saúde

A racionalização das despesas e a reforma da política da saúde passam por diversas iniciativas. Neste âmbito, tem vindo a ser adoptado um conjunto articulado de medidas de contenção de custos e de melhoria da eficiência na prestação dos cuidados de saúde, com o intuito de reforçar, no médio prazo, a sustentabilidade financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS).

Em termos estruturais, com efeitos a nível macro, destacam-se i) o reforço do processo de contratualização com os prestadores de cuidados de saúde; ii) a centralização electrónica de informação de controlo orçamental; iii) a implementação de uma política rigorosa do medicamento; iv) e a introdução de mecanismos de monitorização de gastos em medicamentos, quer a nível hospitalar, quer ambulatorio.

O reforço da eficiência a nível micro das despesas em saúde tem vindo a ser concretizado através i) da reestruturação da rede de cuidados primários (centros de saúde / unidades de saúde familiar); ii) da reestruturação da rede de cuidados secundários (hospitais) e; iii) do desenvolvimento da rede de cuidados continuados integrados. Em termos operacionais são ainda de salientar a implementação do serviço Saúde 24, o reforço dos processos de planeamento estratégico dos hospitais e a utilização de serviços partilhados.

O impacto destas reformas na Saúde tem sido notório, sendo que, desde 2006, a situação financeira do SNS tem estado perto do equilíbrio.

A continuação das reformas no SNS passa agora, no período 2010-2013, por:

- Controlo interno do SNS;
- Definição e implementação de modelos de contratualização e mecanismos de incentivos;
- Plano Nacional de Saúde 2011-2016;
- Racionalização da despesa com medicamentos, material clínico e meios complementares de diagnóstico e terapêutica.

Controlo Interno do SNS

O objectivo é que o Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) recolha e divulgue informação relativa à execução orçamental do Serviço Nacional de Saúde com uma frequência mensal. Nesse âmbito, é importante que a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) reforce o exercício de atribuições conferidas aquando do PRACE, e, no que se refere aos hospitais pertencentes ao universo empresarial do Estado, que essas atribuições sejam desempenhadas em articulação estreita com a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

Este controlo interno do SNS resultará de protocolos entre o MFAP e o Ministério da Saúde (MS). Assim sendo, o MS remeterá ao MFAP, nomeadamente para consideração nos Boletins da Direcção Geral do Orçamento, um relatório de execução orçamental mensal (relativo ao mês n-2). Este documento sintetiza e complementa as fichas de acompanhamento mensais, relativas aos vários tipos de entidades do SNS, que a ACSS prepara e que constituem elementos determinantes para esta análise da evolução económica e orçamental. Este controlo passará também por um trabalho conjunto dos dois ministérios, para agirem concertadamente no acompanhamento das EPE da Saúde, no que respeita à função accionista do Estado.

Modelos de Contratualização e Mecanismos de Incentivos

Em relação aos modelos de contratualização (a desenvolver ou já desenvolvidos), importa pensar os termos da sua definição e implementação, com os hospitais, as Unidades Locais de Saúde (ULS) e com as Administrações Regionais de Saúde (ARS), com o objectivo de obtenção de ganhos decorrentes de melhores práticas e actuação mais eficiente. Neste contexto, destaque para os mecanismos de incentivos de ajustamento para desempenhos, quer de acesso e ganhos em saúde quer financeiros, mais eficazes e eficientes.

Especial atenção será conferida ao lançamento, implementação e acompanhamento de contratos em regime de parceria público-privada.

Já em 2010, será aplicada a metodologia revista de afectação de recursos às ULS, por capitação ajustada pelo risco, com incentivos, com maior peso relativo no financiamento, associados à prescrição racional de medicamentos e à qualidade e sustentabilidade económico-financeira.

Será igualmente revista a metodologia de financiamento dos Hospitais Entidade Pública Empresarial (HEPE), com reforço das vertentes de ganhos em saúde e de sustentabilidade económico-financeira e actualização dos níveis de preço eficiente por grupo de Hospitais. A contratualização continuará a ser

feita pelas ARS no respeito pelas prioridades de política de saúde estabelecidas e pelas condicionantes financeiras.

A metodologia de afectação de recursos às ARS será aprofundada, ajustando-a à dimensão populacional e ao risco de morbilidade específico das populações, de modo a incentivar a reorientação do financiamento em função das necessidades em saúde. Será desenvolvida e aplicada a metodologia de contratualização das ARS com os Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), sendo 2010 o ano de arranque destes novos processos generalizados de contratualização nos Cuidados de Saúde Primários (CSP).

Plano Nacional de Saúde 2011-2016

Um dos enfoques do Plano Nacional de Saúde 2011-2016 (PNS) será a sustentabilidade financeira do SNS, de acordo com recomendações produzidas recentemente pela Organização Mundial de Saúde.

Nesse sentido, o PNS 2011-2016 visa favorecer o planeamento local das necessidades e serviços de saúde e a reorientação do sistema de saúde para o domínio dos CSP, que deverão assumir um papel preponderante na gestão integrada da doença, na promoção da saúde e na gestão da referenciação e encaminhamento clínico dos utentes no sistema, de forma a garantir a sustentabilidade do SNS.

Serão elaboradas orientações de prescrição clínica e encaminhamento dos doentes em cinco condições de doença de maior impacto na saúde, de modo a consensualizar as necessidades de prescrição racional de medicamentos e MCDT nestas condições.

O problema da sustentabilidade do SNS português será também perspectivado no contexto internacional, atendendo ao esforço de estabilização do ritmo de crescimento da despesa *per capita*, e atendendo às funções que se espera que o SNS assegure, incluindo o domínio dos cuidados continuados de saúde.

No quadro da análise custo-benefício e da sustentabilidade económico-financeira será reforçada a prática de aplicação a todos os programas e medidas de Saúde.

Racionalização da Despesa do SNS: Produtos Farmacêuticos, Material Clínico, e Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica

Medidas com contributo, no curto, médio (horizonte do Programa de Estabilidade e Crescimento) e longo prazo, para a diminuição do nível e desaceleração da taxa de variação da despesa pública em saúde, nomeadamente:

- Política de Medicamentos, com a adopção de medidas que visam conter o crescimento dos gastos em medicamentos;
- Revisão dos acordos sobre MCDT;

No domínio da política de medicamentos, há a referir diversas medidas que actuam do lado da diminuição da despesa. A despesa com medicamentos de ambulatório será contida em 1%, através da promoção de genéricos e racionalização da política do medicamento. Também a despesa com medicamentos hospitalares não deve aumentar mais de 2,8% em 2010, por via da generalização de boas práticas e por acrescidos esforços de negociação com a indústria farmacêutica, sobretudo para medicamentos mais dispendiosos (e.g. HIV-Sida, oncologia e reumatologia).

A prescrição electrónica de medicamentos, e sua conseqüente desmaterialização, com início em 2010, através da informatização do circuito do receituário de medicamentos, desde a prescrição até à conferência de facturas, permitirá ganhos de eficiência e de controlo relevantes.

A comparticipação do Estado no preço dos medicamentos para os pensionistas, cujo rendimento não exceda 14 vezes o valor do Indexante dos Apoios Sociais, passa a ser de 100% para os medicamentos cujos preços de venda ao público correspondam a um dos cinco preços mais baixos do grupo homogéneo em que se inserem, desde que iguais ou inferiores ao preço de referência desse grupo.

O preço dos novos medicamentos genéricos a participar terá de ser inferior em 5% relativamente ao preço do medicamento genérico de preço mais baixo comercializado. Com esta medida, haverá uma redução do preço dos genéricos a entrar no mercado. Para além do mais, pretende-se reduzir o número de genéricos em cada grupo, ao mesmo tempo que se abrem oportunidades de negócio para a entrada de genéricos em novos grupos homogéneos.

É também definida uma comparticipação de referência baseada na aplicação das taxas de comparticipação ao preço de referência e independentemente do preço do medicamento. O impacto financeiro da medida dependerá em grande medida da dinâmica de mercado mas incentiva fortemente à redução de preços.

De modo a criar as condições para que a unidose possa ser implementada em Portugal, a Portaria n.º 697/2009, de 1 de Julho, deverá ser revista com vista a adequar a dispensa de medicamentos em situações de doença aguda e salvaguardadas que estejam questões como sejam a contrafacção e o manuseamento e acondicionamento dos medicamentos.

Outras medidas incluem a aplicação das regras de actualização do preço dos medicamentos de valor inferior a 15 euros, a actualização do preço de referência dos medicamentos decorrente da redução de 30% do preço dos genéricos, a revisão da forma de prescrição e facturação às ARS dos cuidados de saúde respiratórios domiciliários e reforço dos esquemas de avaliação de novos medicamentos e outras novas tecnologias (em especial, consumo clínico) no SNS.

No que se refere à despesa com meios complementares de diagnóstico e terapêutica esta não subirá, em 2010, mais de 1,8%, por via do incentivo à produção interna do SNS, pela alteração das regras de contratação de convencionados e pela correcta aplicação dos protocolos. Proceder-se-á à revisão de preços das áreas cujo preço dos MCDT é, em média, superior ao do SNS e serão feitas auditorias sistemáticas à facturação de MCDT potenciando a informação conseguida através do novo Centro de Conferências de Facturas do SNS, em vigor previsivelmente a partir de Junho.

No que se refere aos recursos humanos, será feito um acompanhamento mensal conjunto entre o MS e o MFAP, discriminando dados por serviço e entidade, da evolução das despesas com pessoal no SNS; e serão promovidas auditorias sistemáticas no SNS à contratação de recursos humanos através de empresas, visando designadamente não apenas fiscalizar o cumprimento da lei no que respeita a cumulação de funções, designadamente por profissionais de saúde aposentados, conflito de interesses e precariedade laboral, bem como regular centralmente tectos máximos de remuneração por essa prestação de serviços.

No domínio dos serviços partilhados e desmaterialização de processos na Saúde, terá início o funcionamento da empresa de serviços partilhados, criada em Dezembro de 2009, e que presta, de forma partilhada, serviços às unidades do Serviço Nacional de Saúde nos domínios da logística, compras, recursos humanos e financeiros.

No que respeita à desmaterialização e simplificação de processos, é introduzida a conferência electrónica de facturas do Serviço Nacional de Saúde.

Mais genericamente, o controlo da despesa na saúde envolverá a/o:

- Definição de regras de determinação do orçamento plurianual das despesas públicas em saúde, obedecendo aos princípios da sustentabilidade, eficiência da despesa pública e accountability;
- Fixação das responsabilidades do Estado, do SNS, da ADSE e dos subsistemas públicos de saúde, das entidades públicas empresariais, dos privados em Pareceria Público-Privada e dos convenionados, em termos financeiros e de prestação de cuidados de saúde;
- Lançamento de auditorias diversas, temáticas ou dirigidas, a entidades / domínios com maior evidência de maior crescimento de custos no SNS

II.1.3 Despesas de Consumo Intermédio

Neste contexto, é promovida a redução das despesas através da definição de tectos de 90 milhões de euros em 2011, 2012 e 2013 para as despesas em *outsourcing* com projectos, estudos, pareceres e consultoria, e de uma redução de 40% no quadro financeiro da Lei de Programação Militar. Outra área de intervenção passa pela racionalização dos processos de compras públicas e serviços partilhados.

São, assim, de destacar as seguintes áreas de intervenção:

- Despesas de funcionamento;
- Despesas com material militar;
- Melhoria da Gestão na Educação e na Justiça

Despesas de Funcionamento

Em matéria de controlo de despesas de funcionamento, destaque para as reformas na Administração Pública, de gestão partilhada de recursos, a racionalização de despesas com serviços partilhados na Saúde e com a frota automóvel do Estado, bem como a imposição de um tecto às despesas em *outsourcing*, com projectos, estudos, pareceres e consultoria.

Reformas na Administração Pública: Gestão Partilhada de Recursos

A obtenção de poupanças no consumo intermédio resultará, em parte, do prosseguimento das reformas em curso na Administração Pública.

Em 2007, no âmbito de intervenção de reestruturação da Administração Pública, foi iniciada a prestação de serviços partilhados nos domínios da gestão de recursos financeiros, humanos e materiais, nos quais se inclui a gestão centralizada de compras públicas, nomeadamente da frota de veículos do Estado. Os serviços partilhados, previstos no Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), pretendem gerar novas reduções de estruturas administrativas e das despesas relacionadas com a gestão de recursos da Administração Pública.

A solução GeRFiP, de gestão de recursos financeiros em modo partilhado, já se encontra em produção nos organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública, no Tribunal de Contas e no

Conselho Superior de Magistratura, estando planeada a sua disseminação pelo conjunto dos organismos da Administração Pública Central até final de 2012. A solução GeRHuP, de gestão de recursos humanos em modo partilhado, está em desenvolvimento e será progressivamente disponibilizada ao conjunto dos organismos da AP Central a partir de Janeiro de 2011, prevendo-se a difusão da componente de cálculo de salarial até final de 2012 e dos restantes módulos até final de 2013.

Está em curso o programa GeRALL de desenvolvimento e disseminação de serviços partilhados nos domínios da gestão integrada de recursos humanos e financeiros. O âmbito deste programa é o da Administração Pública central, podendo ser estendido às administrações públicas local e regional.

Para além da introdução de serviços partilhados, é objectivo deste programa normalizar os processos de gestão e melhorar a qualidade da informação disponível.

A implementação do Sistema Nacional de Compras Públicas tem vindo a permitir a racionalização de despesas com aquisição de bens e serviços. No âmbito do PRACE, foi criada a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP) com os objectivos de i) contribuir para o reequilíbrio das contas públicas, racionalizando a despesa em bens e serviços transversais e gerando poupanças; ii) contribuir para a modernização, eficiência e eficácia da Administração Pública, através da profissionalização e centralização das compras; e iii) promover a competitividade económica entre os fornecedores do Estado.

Este novo sistema de compras públicas tem tido resultados positivos, nomeadamente a maior simplificação e celeridade dos processos aquisitivos e a entrada efectiva na era das compras electrónicas. As poupanças obtidas com a implementação do Sistema atingem já os 75 milhões de euros.

A continuação da modernização dos processos aquisitivos e o aumento da eficiência do Sistema Nacional de Compras Públicas requer a adopção de um conjunto adicional de medidas, nomeadamente:

- Capacitação das Unidades Ministeriais de Compras Públicas (UMC): transferência da atribuição de compras das diversas entidades para as UMC do respectivo ministério, com a migração dos recursos humanos para essas Unidades. Será assim possível centralizar efectivamente processos de aquisição e contratualização, com conseqüente aumento do poder negocial favorável à obtenção de poupanças;
- Obrigatoriedade dos Planos Anuais de Compras (efectuados pelas entidades vinculadas à ANCP e enviadas às respectivas UMC): trata-se de uma medida de responsabilização e planeamento de compras com vista à racionalização e gestão da despesa pública;
- Promover o alargamento da base de entidades integradas na ANCP: medida com impacto na despesa, mas de forma indirecta;
- Promover o aumento da utilização dos Acordos Quadro (AQ) pelas entidades integradas na ANCP;
- Manter a avaliação permanente dos preços de bens e serviços contratados no âmbito dos AQ.

Outra reforma em curso relevante para o controlo do consumo intermédio é o processo de avaliação de desempenho. A inclusão da redução da despesa do serviço como indicador na avaliação de desempenho do serviço permite premiar os serviços e, por essa via, respectivos dirigentes e trabalhadores. Primeiro, a redução de despesa será um critério de avaliação de desempenho dos cargos dirigentes. Segundo, parte dos ganhos obtidos em poupanças nos consumos intermédios poderão reverter para os trabalhadores desse serviço.

A racionalização das despesas de funcionamento beneficia, também, em matéria de contratos de prestação de serviços, da introdução da obrigatoriedade de autorização prévia do membro do Governo responsável pela área das finanças para a contratação com empresas que forneçam trabalho temporário, acautelando, assim, a transparência e legalidade na gestão de recursos humanos.

Despesas com a Frota Automóvel do Estado e Imposição de um Tecto às Despesas em Outsourcing, com Estudos, Projectos, Pareceres e Consultoria

A ANCP assumiu em 2009, a gestão centralizada do Parque de Veículos do Estado (PVE). O novo modelo de gestão do PVE tem por objectivo eliminar desperdícios resultantes da gestão ad-hoc de um parque constituído por cerca de 28.000 viaturas, disperso, heterogéneo e envelhecido (média de 11 anos). O controlo da despesa orçamental, a responsabilidade das entidades utilizadoras dos veículos, a simplificação e automatização dos processos e do reporte da informação, bem como a preferência pela composição de uma frota automóvel ambientalmente avançada são, neste âmbito, princípios fundamentais.

No contexto deste modelo de governação, até 31 de Dezembro de 2009, registaram-se 1572 veículos abatidos em contrapartida da aquisição de 477 novos veículos, a que corresponde um impacto financeiro de 7,5 milhões de euros, incluindo poupanças em custos de manutenção.

A racionalização do PVE é reforçada, no período 2010-2013, através da:

- Regra de abate para aquisição de viaturas: abate de "pelo menos 3 viaturas por cada nova adquirida" quando até à data a regra era "1 por 1", excepto quando se trata de novas necessidades. Há a registar impactos a nível de redimensionamento (no final de 2010 seria da ordem dos 11%) e rejuvenescimento do PVE, com consequentes efeitos positivos a nível ambiental e económico. Em alinhamento com o esforço de abate que tem vindo a ser empreendido, passa a conferir-se obrigatoriedade ao abate de pelo menos 3 veículos por cada novo adquirido;
- Criação e implementação de pools de viaturas: definir a estrutura típica necessária de veículos por ministério/entidade, com o objectivo de diminuir a dimensão do PVE e os respectivos custos. Através de pools será possível reafectar os veículos menos utilizados de um organismo para outros da mesma tutela.

Em termos de despesas em *outsourcing*, com projectos, estudos, pareceres e consultoria é imposto um tecto de 90 milhões de euros nos anos de 2011, 2012 e 2013. Este tecto permite controlar o crescimento desta despesa, que em 2009 se fixou em 90,4 milhões de euros e, para 2010, está orçamentada, com cativação de 50%, em 95,5 milhões de euros.

Despesas com Material Militar

O investimento público das Forças Armadas relativo a forças, equipamento, armamento e investigação e desenvolvimento, com impacto directo na modernização e na operacionalização do Sistema de Forças Nacional, é concretizado através das medidas e capacidades constantes da Lei de Programação Militar (LPM).

As medidas inscritas na presente lei são objecto de programação financeira de longo prazo, sendo considerado um período total de 18 anos divididos em 3 sexénios. A LPM, incluindo a calendarização financeira, é revista de forma regular e prevista na própria lei.

Neste sentido, a necessária revisão da LPM, a realizar em 2010, terá em conta novos tectos de despesa, com consequência numa redução de 40% do quadro financeiro previsto na lei actualmente em vigor, bem como a não assumpção de novos compromissos. Estas medidas, sendo necessárias e excepcionais, irão permitir uma redução directa da despesa orçamental de 186 milhões de euros em 2011, 228 milhões de euros em 2012 e 170 milhões de euros em 2013.

Melhoria da Gestão na Educação e na Justiça

Este conjunto de medidas, que visa melhorar a eficiência na gestão de infra-estruturas e serviços públicos em domínios estruturantes, contribui para o esforço de racionalização dos recursos públicos.

No que respeita à melhoria da rede escolar, será prosseguido o reordenamento das escolas do ensino básico, com a criação de centros escolares. Este reordenamento promoverá também melhores condições de aprendizagem e socialização das crianças. A medida contempla, ainda, o reordenamento do parque de escolas do segundo e terceiro ciclos e ensino secundário, através da fusão de escolas em agrupamentos.

Outra medida ligada à gestão das escolas envolve o ajustamento de currículos e horários do 2.º e 3.º ciclo do ensino básico.

No domínio da Justiça, estão previstas diversas medidas de melhoria na gestão de processos e recursos humanos.

Com vista a aumentar a eficiência do serviço público da Justiça, e durante o período 2010-2013, serão levadas a cabo um conjunto de medidas que visem uma racionalização dos recursos da Justiça, bem como a elaboração e implementação de um programa de eficiência operacional da Justiça. Para a prossecução deste programa inclui-se, entre outros:

- Desenvolvimento de novas ferramentas e metodologias de trabalho visando, nomeadamente, a redução do tempo médio para as fases de inquérito e de instrução;
- Optimização e flexibilização da alocação de recursos humanos entre tribunais;
- Criação de mecanismos de aferição da produtividade, monitorizando e divulgando os respectivos resultados;
- Continuação do reforço da racionalização e capacidade de gestão dos tribunais.

Para a prossecução deste programa é necessário continuar o esforço de qualificação da Justiça e, em particular, dos seus recursos humanos.

No que respeita ao Código de Processo Penal, é proposto que na revisão do Código as sentenças passem a ser produzidas oralmente, como medida de simplificação administrativa e judicial, que resultará num aumento exponencial da celeridade dos processos penais. Esta medida permitirá uma maior rapidez na resolução dos processos por parte dos magistrados e funcionários e, conseqüentemente, aumenta a capacidade de resposta do sistema com os mesmos recursos humanos. É igualmente proposto um alargamento dos processos simplificados em matéria penal, aumentando o âmbito da competência desta

forma processual mais célere. Conforme sucede com a medida anterior, a resposta do sistema será melhorada com os mesmos recursos.

Em relação ao Código de Processo Civil, irá ser proposta a alteração do Código em 2010, no sentido de simplificar e desburocratizar os vários processos existentes no Código, para que sejam mais céleres, claros e eficazes.

Em matéria de processos judiciais, as principais medidas na área da informatização e simplificação são:

- Impulsionar a simplificação dos processos de cobrança de dívidas, com especial incidência na aplicação das injunções em matéria de acção executiva;
- Dinamizar as acções tendentes à eficácia das execuções, com o reforço do número de agentes de execução, com formação adequada, criando condições adequadas para prosseguir o trabalho desenvolvido pela Comissão para a Eficácia das Execuções;
- Alargar a rede dos julgados de paz, assim como as suas competências, e introduzir mecanismos de gestão e de objectivos que permitam uma adequada organização do trabalho e a uniformização de procedimentos e práticas;
- Promover e divulgar a mediação e arbitragem como meios de resolução alternativa de litígios mais rápidos, baratas e simples para solucionar conflitos;
- Aperfeiçoar o regime da arbitragem, de acordo com os padrões internacionais de referência, de forma a tornar o sector mais competitivo e criar mais transparência e segurança junto dos agentes económicos;
- Criar mecanismos de resolução alternativa de litígios ou pré-contenciosos, designadamente em matéria fiscal e contra-ordenacional, criando as bases para alcançar uma justiça tributária mais célere e eficaz;
- Melhorar a eficiência da gestão dos processos, através da intensificação do uso e modernização de Tecnologias de Informação e Comunicação, com destaque para a consolidação do Projecto CITIUS PLUS, a aplicação informática que suporta a desmaterialização dos processos judiciais.

II.1.4 Despesa com Juros

O programa de privatizações no Sector Empresarial do Estado (SEE) diminui a dívida pública, e por conseguinte os encargos dessa dívida, o que se repercute positivamente no esforço de consolidação orçamental. Entre 2010 e 2013, prevê-se a obtenção de receitas de privatizações estimadas em 6000 milhões de euros que contribuirão para reduzir a dívida pública, o que, por sua vez, originará uma poupança com juros que atingirá os 0,03% do PIB em 2011, os 0,07% do PIB em 2012 e os 0,1% do PIB em 2013.

II.2 Medidas com Impacto na Diminuição da Despesa de Capital

O peso das despesas de capital estabilizará em 2013 em 2.9% do PIB. Para este efeito, contribui a não assumpção de novos compromissos em matéria de concessões rodoviárias, o adiamento, por dois anos, nas linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa-Porto e Porto-Vigo, de forma a evitar o impacto financeiro até 2013, e o regresso progressivo a níveis de investimento pré-crise.

II.2.1 Investimento Público

Perante o contexto de crise económica e financeira, e os seus efeitos recessivos na economia e no emprego, o Governo implementou, sobretudo a partir de finais de 2008, um conjunto de medidas extraordinárias de estímulo à economia e de apoio às famílias mais carenciadas e afectadas. O programa de estímulo orçamental “Iniciativa para o Investimento e Emprego” permitiu, além do efeito conjuntural anti-cíclico, reforçar e acelerar a implementação de reformas estruturais no âmbito da Estratégia de Lisboa, com intervenções em escolas, energias (renováveis, eficiência energética, redes de transportes), infra-estruturas tecnológicas, apoio às empresas e ao emprego.

O Governo português, à semelhança de outros países da UE e da OCDE, utilizou assim o investimento público como uma das componentes de estímulo à economia e de reforço da confiança na recuperação económica. No seguimento i) do pico de investimento público atingido em 2009, em virtude da necessidade de combater os efeitos recessivos da crise, ii) dos sinais graduais de recuperação da economia já a partir do segundo trimestre de 2009, e iii) da necessidade de restabelecer o equilíbrio das contas públicas, no período de 2010-2013 ocorrerá o regresso progressivo do investimento público a níveis pré-crise. Além disso, espera-se que a recuperação da economia e os efeitos dos investimentos de iniciativa pública estimulem a componente de investimento privado.

Em todo o caso, não se defende uma retirada abrupta do investimento público na economia, tanto mais que se reconhece que a manutenção deste tipo de investimento, num contexto em que a actividade económica se encontra abaixo do produto potencial, é o instrumento mais eficaz para restabelecer a confiança, apoiar o relançamento da economia e promover a criação de emprego.

A forma de compatibilizar a necessidade da manutenção de uma política de investimento público com a consolidação orçamental é a de utilizar critérios que atendam sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas. Desta compatibilização resulta o necessário rigor na análise, hierarquização, selecção e acompanhamento de investimentos públicos. Assim, o Governo tem em conta não apenas o contributo dos projectos para os objectivos de crescimento, competitividade, melhoria da qualidade de vida e aumento da coesão, mas também a sustentabilidade das contas públicas, a evolução do endividamento público e do endividamento externo da economia.

Neste âmbito, o Governo irá recalendarizar, desde já, os seguintes projectos específicos:

- Não assunção de novos compromissos relativos a concessões rodoviárias;
- Adiamento, por dois anos, das linhas ferroviárias de alta velocidade Lisboa – Porto e Porto – Vigo.

Estas medidas serão implementadas ao longo dos próximos anos e, em conjugação com a criação da Unidade de Acompanhamento Centralizada das Parcerias Público-Privadas, serão monitorizadas pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública. Espera-se que daqui resulte uma alteração positiva na composição do capital público, tornando a sua mobilização mais exigente. As poupanças em despesa de capital deverão atingir 0,26%, 0,59% e 0,8% do PIB, em 2011, 2012 e 2013 respectivamente.

II.3 Medidas com Impacto na Diminuição da Despesa Fiscal

Este conjunto de medidas visa a redução da despesa fiscal do Estado, através da definição de um tecto/limite para o montante de benefícios fiscais, sujeição das mais-valias mobiliárias a tributação em sede de IRS e da diminuição de deduções específicas para pensões acima de 22.500 euros/ano.

Estas medidas asseguram a equidade fiscal ao permitirem distribuir o esforço de reequilíbrio das contas públicas por todos os contribuintes, em particular naqueles que se encontram em escalões de rendimentos mais altos. Já os escalões de rendimentos mais baixos não são afectados.

II.3.1 Tributação das Mais-Valias Mobiliárias

Nos termos do Código do IRS, as mais-valias resultantes da alienação de acções detidas por mais de 12 meses ou de obrigações e outros títulos de dívida estão integralmente excluídas de imposto. Quando detidas por menos de 12 meses, as mais-valias resultantes da alienação de acções estão sujeitas a uma taxa especial de apenas 10%.

Proceder-se-á à eliminação definitiva deste benefício e a sujeição à taxa de 20% de todas as mais-valias mobiliárias, dando-lhes tratamento idêntico ao que a Proposta do OE para 2010 contempla para a generalidade dos rendimentos de capitais. Ficarão salvaguardados, porém, os investidores que não obtenham, a título de mais-valias, um valor anual superior a 500 euros.

II.3.2 Limitação das Deduções e Benefícios Fiscais

Limitação Global das Deduções à Colecta de IRS em Função do Rendimento Colectável

As deduções à colecta do IRS possuem actualmente um valor semelhante para todos os contribuintes, independentemente do escalão de rendimentos em que estejam enquadrados.

O valor global das deduções à colecta será diferenciado tendo em consideração o rendimento colectável dos contribuintes. Para o efeito, estabelecem-se limites (correspondentes a uma percentagem do rendimento colectável) para cada um dos escalões de rendimentos.

Excluídos desta regra transversal de limitação, ficam os dois primeiros escalões do IRS, as deduções à colecta personalizantes (relativas aos contribuintes, dependentes e ascendentes) previstas no artigo 79.º do Código, e bem assim, as relativas às pessoas com deficiência.

Limitação Global dos Benefícios Fiscais em Sede de IRS em Função do Rendimento Colectável

Os benefícios fiscais podem actualmente ser deduzidos à colecta do IRS em montantes variados, independentemente do escalão de rendimentos em que se enquadram os contribuintes.

O valor global dos benefícios fiscais deduzidos à colecta será limitado em função do rendimento colectável dos contribuintes, estabelecendo-se para o efeito limites (correspondentes a uma percentagem do rendimento colectável) para cada um dos escalões de rendimentos. Com esta medida, acolhe-se regra equivalente à que actualmente vigora, já, em sede de IRC.

Congelamento do Valor das Deduções de IRS Indexadas à Retribuição Mínima Mensal Garantida

O Código do IRS compreende um conjunto de deduções actualmente indexadas à RMMG. Porém a Lei n.º 53B/2006, de 29 de Dezembro – a qual cria o indexante dos apoios sociais (IAS) e novas regras de actualização das pensões e outras prestações sociais do sistema de segurança social – prevê que o IAS seja o indexante utilizado para as receitas da Administração Central do Estado.

Desta feita, propõe-se que o valor destas deduções fique indexado ao IAS. Porém, até que este atinja valor idêntico ao da RMMG vigente em 2010, o valor previsto para as deduções fica inalterado, seguindo, a partir desse momento, o valor da evolução do IAS.

Eliminação dos Benefícios Fiscais de IRS com Seguros de Acidentes Pessoais e de Vida

Actualmente os prémios dos seguros de acidentes pessoais e de vida beneficiam de dedução à colecta do IRS com limite máximo de 128 euros para contribuintes casados. Prevê-se a extinção deste benefício fiscal.

Concentração Progressiva do Incentivo ao Abate de Veículos na Compra de Automóveis Eléctricos e de Elevado Desempenho Ambiental

Actualmente o incentivo fiscal ao abate de veículos em fim de vida pode ser aplicado na compra de veículos com emissões até 140 g/km, propondo-se no OE 2010 que esse limite se fixe nos 130 g/km.

O uso do incentivo ao abate ficará progressivamente reservado à compra de veículos eléctricos ou de elevado desempenho ambiental com emissões até 100 g/km, cada vez mais numerosos no mercado.

Reforço da Tributação dos Benefícios Acessórios em Sede de IRS e IRC (*fringe benefits*)

Prevê-se a sujeição a tributação autónoma dos salários ou quaisquer retribuições, acima de um determinado limite de referência, aos administradores, sócios ou gerentes de empresas que apresentem prejuízos.

Prevê-se, ainda, um reforço da tributação autónoma aplicável a benefícios acessórios designadamente para as empresas que paguem ajudas de custo, atribuam viaturas aos seus colaboradores, ou pratiquem outras formas de retribuição em espécie de modo a desincentivar estas práticas remuneratórias e combater a fraude e evasão fiscal.

II.3.3 Diminuição da Dedução Específica de IRS para Pensões Acima de 22.500 euros/ano

Prevê-se a redução da dedução específica, actualmente em 6000 euros, para rendimentos de pensões de valor anual superior a 22.500 euros, mantendo-se, para as pensões baixo desse valor, a dedução específica actualmente em vigor. Procura-se, deste modo, maior convergência entre as deduções feitas por trabalhadores dependentes e pensionistas, concentrando-se esse esforço, sobretudo nas pensões de valor mais elevado.

II.4 Medidas com Impacto no Aumento da Receita Contributiva e Outra Receita Corrente

II.4.1 Tributação Extraordinária em Sede de IRS dos Rendimentos Colectáveis Superiores a 150 mil euros

Actualmente, nos termos do Código do IRS, os rendimentos superiores a 64.623 euros estão sujeitos a uma taxa marginal de 42%.

Prevê-se agora a introdução de uma nova taxa de IRS no valor de 45% a qual será aplicada aos sujeitos passivos que obtenham um rendimento anual superior a 150 mil euros.

Esta medida contribuirá, sobretudo, para uma mais justa repartição do esforço de consolidação das finanças públicas.

II.4.2 Alargamento e Controlo da Base Contributiva da Segurança Social

Entrada em Vigor do Código Contributivo

A sustentabilidade dos regimes de Segurança Social tem vindo a ser promovida com sucesso nos últimos anos, através do novo regime de pensões, da revisão do modelo de financiamento do sistema de segurança social e da implementação do regime público de capitalização.

Em 2011, será prosseguido o reforço de sustentabilidade da Segurança Social, nomeadamente através de medidas que promovem o aumento de receita, como a entrada em vigor do Código Contributivo¹¹. Este Código procede ao alargamento da base de incidência contributiva, melhorando por esta via a protecção social dos trabalhadores e procede também à harmonização das taxas contributivas consoante o âmbito material da protecção concedida. O alargamento gradual da base de incidência contributiva, a alteração dos regimes de taxas especiais e ainda o pagamento gradual de 5% por parte das entidades contratantes de trabalhadores independentes concorrem, assim, para o aumento da receita contributiva.

Combate à Fraude e Evasão Contributiva

O combate à fraude e evasão contributiva continuará, no período 2011-13, a ser levado a cabo através do reforço de mecanismos na implementação de diversas medidas.

Será posto em funcionamento um processo massivo e automatizado de combate à evasão contributiva, através de emissão de Declarações de Remunerações Oficiosas por parte da Segurança Social quando se verificar que um dado trabalhador está considerado de forma incompleta na Declaração de Remunerações da entidade empregadora.

O reforço do cruzamento de dados com a Administração Fiscal quanto às declarações de custos com pessoal por parte das empresas para efeitos fiscais será outro domínio de intervenção.

Será iniciado um processo automático e mensal de cobrança de dívidas de entidades empregadoras com mais de 90 dias de antiguidade, com o correspondente accionamento dos mecanismos legais de cobrança coerciva destes valores.

¹¹ Lei n.º 110/2009 que, de acordo com o definido na Lei n.º 119/2009, adiou a sua entrada em vigor para o início de 2011.

Será igualmente implementado o funcionamento de processos de cobrança coerciva tempestiva das dívidas contributivas de trabalhadores independentes e relativas a prestações indevidamente pagas aos beneficiários do sistema de Segurança Social.

Neste contexto, a Segurança Social será dotada de mais recursos afectos à área de cobrança coerciva de dívidas, de forma a responder eficiente e eficazmente.

II.4.3 Introdução de Portagens

Serão introduzidas taxas nas auto-estradas Sem Custos para o Utilizador (SCUT) na Concessão SCUT Norte Litoral, Concessão SCUT Grande Porto e Concessão SCUT Costa da Prata. Nas restantes SCUT serão introduzidas taxas de portagem, uma vez verificados os critérios utilizados para a sua introdução.

Proceder-se-á à avaliação e revisão do modelo de financiamento das Estradas de Portugal, visando a racionalização e garantia da sua sustentabilidade, num contexto em que a infraestrutura rodoviária nacional está em fase de conclusão.

II.5 Medidas de Correção do Crescimento da Dívida Pública e do Endividamento

II.5.1 Privatizações

O programa de privatizações no Sector Empresarial do Estado (SEE) diminui a dívida pública, e por conseguinte os encargos dessa dívida, o que se repercute positivamente no esforço de consolidação orçamental. Entre 2010 e 2013 prevê-se a obtenção de receitas de privatizações no montante de 6000 milhões de euros que contribuirão para reduzir a dívida pública.

No quadro da programação plurianual das operações de privatização, continuará a promover-se, em geral, a alienação das participações integradas na denominada carteira acessória no período 2010-2013, contemplando-se, ainda, um conjunto de diversas empresas nas áreas da energia, construção e reparação naval, tecnologias de informação e comunicação, serviço postal, infra-estruturas aeroportuárias, transporte aéreo e transporte ferroviário. Avançar-se-á igualmente com a alienação de activos detidos fora do país, de que são exemplos as participações detidas em Moçambique na HCB – Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S.A. e em Angola, na Sociedade Mineira do Lucapa, Lda. Indirectamente detida através da Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SPE, S.A.

Quadro II.3. Privatizações no Sector Empresarial do Estado, 2010-2013

| Empresas | Sector | Participação detida pelo Estado |
|---|------------------|---------------------------------|
| Alienação integral da participação do Estado | | |
| BPN | Financeiro | 100,0% |
| INAPA – Investimentos, Participações e Gestão, S.A. | Papel | 32,7% |
| Edisoft | Defesa | 60,0% |
| EID | | 38,57% |
| Empordef TI | | 100,0% |
| Sociedade Portuguesa de Empreendimentos SPE. S.A. | Mineiro | 81,1% |
| Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S.A. | Energia | 15,0% |
| Alienação parcial da participação do Estado | | |
| GALP Energia, SGPS, S.A. | Energia | 8,0% |
| EDP – Energias de Portugal, S.A. | | 25,73% |
| REN – Redes Energéticas Nacionais, S.A. | | 51,08% |
| Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A. | Construção Naval | 100,0% |
| CP – Carga, S.A. | Transportes | 100,0% |
| TAP, SGPS, S.A. | | 100,0% |
| CTT – Correios de Portugal, S.A. | Comunicações | 100,0% |
| ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. | Transportes | 100,0% |
| Caixa Seguros | Financeiro | 100,0% |
| EMEF – Emp. de Manutenção de Equip. Ferroviário, S.A. | Transportes | 100,0% |
| Concessões | | |
| CP - exploração de linhas | Transportes | 100,0% |

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A entrada de capitais privados em empresas onde o Estado actualmente é accionista único, constitui um elemento potenciador de ganhos de eficiência, desde logo, pelos desafios que numa lógica de gestão privada, se colocam aos novos detentores do capital, tendo em vista a rentabilização dos capitais investidos. Por essa via, o próprio Estado também lucrará, pois passará a partilhar riscos e a colher benefícios de uma gestão *market oriented* e quiçá melhor preparada para enfrentar os desafios da liberalização do mercado, como acontece no caso do sector dos serviços postais e do transporte de energia. Por outro lado, a alienação de partes do capital em sectores onde o Estado já se encontra numa posição minoritária promoverá uma ainda maior dispersão de capital, com um aumento do *free float*, contribuindo assim para o reforço da liquidez dos títulos no mercado bolsista.

Prevê-se, assim, a abertura a capital privado de novas empresas que, sem prejuízo de operações de reestruturação prévias, se considera poderem ser objecto de privatização, contribuindo para promoção de uma maior eficiência e produtividade nos sectores em causa, e para a essencial redução da dívida pública.

No Orçamento de Estado para 2010, o Governo fixou em 1200 milhões de euros a estimativa de obtenção de receitas de privatização, ou seja, o equivalente a 0.73% do PIB. Nos exercícios subsequentes, promover-se-ão operações geradoras de receitas nos montantes previstos no quadro abaixo.

Quadro II.4. Receitas de privatizações, 2010-2013

| Ano | Em % do PIB | Em milhões de euros |
|------|-------------|---------------------|
| 2010 | 0,73 | 1.200 |
| 2011 | 1,09 | 1.870 |
| 2012 | 0,89 | 1.580 |
| 2013 | 0,73 | 1.350 |

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

No sector energético, serão levadas a cabo operações de privatização na Galp Energia, SGPS, S.A., onde o Estado ainda dispõe, indirectamente de 8%; na EDP – Energias de Portugal, S.A, onde a participação é de 25.73%; e na REN – Redes Energéticas Nacionais, SGPS, onde a participação é actualmente de 51.08% e em que o Estado manterá uma posição accionista que permita salvaguardar o interesse público.

No sector naval e das indústrias de defesa, promover-se-á a abertura a capitais privados dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S.A., e à alienação das participações públicas nas seguintes empresas do núcleo tecnológico da área da Defesa controlado através da Empordef SGPS, S.A.: i) Edisoft, S.A.; ii) EID, S.A.; e iii) Empordef TI, S.A.

No quadro do modelo aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2007, de 14 de Fevereiro, que determina que a privatização da ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. e a concepção, construção, financiamento e exploração do novo aeroporto de Lisboa se realize numa única operação, a concretizar por concurso público internacional, proceder-se-á à privatização da ANA.

Paralelamente promover-se-á a abertura do capital da TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.A. mediante a entrada de um parceiro estratégico que contribua para o reforço da competitividade da empresa e para o seu crescimento e desenvolvimento do seu modelo de negócio em condições de sustentabilidade.

Na sequência da progressiva liberalização do sector de transporte ferroviário, proceder-se-á à privatização do transporte de mercadorias e à reestruturação da exploração das actividades de transporte de passageiros suburbano, de longo curso, bem como de fabrico e manutenção de material circulante.

No domínio financeiro, proceder-se-á à reprivatização da totalidade do capital do BPN – Banco Português de Negócios, S.A. e à reorganização e (re)privatização de parte do universo segurador do Grupo CGD.

No sector das comunicações proceder-se-á à abertura do capital dos CTT – Correios de Portugal, S.A. à iniciativa privada e no sector do papel promover-se-á a alienação da participação de 32,7% na INAPA – Investimentos, Participações e Gestão, S.A., detida, indirectamente, pelo Estado.

II.5.2 Empresas e Participações Públicas

Será adoptado um conjunto de medidas no âmbito do Sector Empresarial do Estado (SEE) que se vão reflectir positivamente na diminuição da despesa primária, uma vez que a racionalização de recursos visada por essas medidas vai diminuir as necessidades de transferências do Estado para o SEE, nomeadamente:

- Maior selectividade no investimento e estabelecimento de limites de endividamento;
- Contratualização do serviço público;
- Alinhamento do SEE com a Administração Pública no âmbito da contenção salarial e da frota automóvel;
- Revisão dos Planos de Pensões e de Saúde que não tenham suporte contributivo;
- Compras do SEE;
- Unidade de Tesouraria para empresas não financeiras do SEE.

O Estado emitirá, no prazo de 6 meses, orientações no sentido de se procederem a reorganizações e reestruturações no seio do SEE, visando a melhoria da sua eficiência.

Selectividade no Investimento e Estabelecimento de Limites ao Endividamento das Empresas do Sector Empresarial do Estado

O Sector Empresarial do Estado (SEE) é muito diverso e heterogéneo, cobrindo todo o tipo de empresas e sectores de actividades e, em muitos casos, produzindo serviços públicos essenciais.

Sem pôr em causa a validade e a importância do papel público desempenhado pelas empresas do SEE, é fundamental vincar a exigência de maior selectividade no investimento público e adequar o crescimento do nível do endividamento do SEE à realidade do país, compatibilizando a aposta na modernização e no desenvolvimento, com a manutenção do investimento e endividamento em níveis sustentáveis.

Os critérios enunciados acima serão também aplicados aos investimentos das empresas públicas, aumentando a exigência no seu endividamento e melhorando o retorno dos investimentos realizados, não só para as empresas individualmente consideradas mas para o País.

A par da maior selectividade do investimento a levar a cabo através da Administração Pública, reforçar-se-ão os critérios de exigência e selectividade do investimento a levar cabo no âmbito do SEE, acautelando a sua sustentabilidade e volume em termos compatíveis com a capacidade de financiamento e de endividamento das empresas e do Estado.

Neste sentido, é fixado um limite máximo para o crescimento anual do endividamento das empresas públicas não financeiras, tendo por referência um crescimento médio anual de cerca de 5,5% (metade do verificado no período 2007-2009) até atingir um nível mais sustentável de 4% em 2013.

Quadro II.5. Limites de endividamento das empresas públicas não financeiras

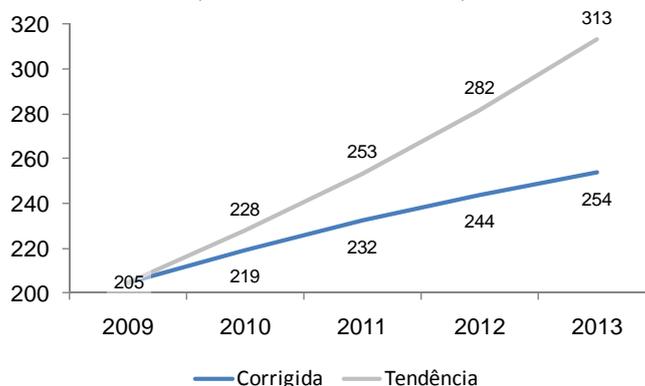
| Ano | Limite máximo |
|------------|----------------------|
| 2010 | 7% |
| 2011 | 6% |
| 2012 | 5% |
| 2013 | 4% |

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Depois de nos anos 2002 a 2009, o endividamento das empresas do SEE ter crescido a uma taxa anual média de 11%, importa definir um limite máximo para o crescimento anual deste endividamento que no curto prazo deverá ser progressivamente reduzido para um nível mais sustentável de 4%.

O limite de endividamento será aplicado por grupo de empresas sob tutela de cada Ministério (não abrangendo as empresas estruturalmente não deficitárias), não devendo prejudicar a captação de fundos comunitários, e cabendo ao respectivo Ministério, em articulação com o Ministério das Finanças, a gestão do *plafond* global, de forma a dar flexibilidade à definição e implementação de políticas sectoriais.

Gráfico II.3. Endividamento do Sector Empresarial do Estado, 2009-2013
(Valores em milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Tendo em vista o reforço do enquadramento jurídico aplicável na matéria, serão introduzidas alterações ao disposto no Estatuto do Gestor Público e aos contratos de Gestão, de forma a que, sem prejuízo de responsabilidade civil, ou outra, que eventualmente daí advenha, seja considerada justa causa de destituição o incumprimento dos limites de endividamento estabelecidos.

Contratualização do Serviço Público

No seguimento do que tem vindo a ser feito relativamente ao serviço público prestado noutros sectores, designadamente nas áreas da Saúde, da Cultura, e com os operadores privados de transportes, proceder-se-á, até final de 2010, à contratualização do serviço público com todas as empresas de transportes e gestoras de infra-estruturas e à revisão dos contratos de serviço público na área da comunicação social.

Alinhamento das Empresas e Institutos Públicos com a Administração Pública

Na sequência das orientações já aprovadas pelo Governo, os aumentos salariais nas empresas públicas deverão seguir, no período 2010-2013, o que vier a ser definido em cada ano para a Administração Pública.

Assim, em 2010, no âmbito das negociações salariais em curso ou a ser iniciadas com incidência no ano em curso, os Conselhos de Administração das empresas públicas deverão respeitar as orientações já adoptadas para as actualizações salariais na Administração Central, abstendo-se de negociar cláusulas de efeito pecuniário com implicações em anos subsequentes, prevalecendo esta orientação sobre decisões que possam ter sido já adoptadas pelas empresas, mas ainda não executadas, que disponham em sentido diferente.

Em casos excepcionais e devidamente fundamentados, poderá o Ministério das Finanças e da Administração Pública, em conjunto com a tutela sectorial, autorizar procedimento diferente, tendo em vista assegurar um tratamento equitativo entre a evolução das remunerações nas Administrações Públicas e nas entidades do Sector Empresarial do Estado, numa perspectiva plurianual.

Relativamente à aquisição de novos veículos para uso dos gestores e outros quadros dirigentes, bem como relativamente aos veículos de serviços gerais, fica a mesma igualmente sujeita a regras semelhantes às definidas para a Administração Pública, com os objectivos de redução da despesa e da emissão de CO2

Revisão dos Encargos com Pensões e Planos de Saúde

Atenta a extrema heterogeneidade dos planos em aplicação, em função da natureza, objectivo, cobertura e regime de financiamento, proceder-se-á à respectiva harmonização no decurso do presente ano, assente no princípio da complementaridade dos referidos planos.

Assim, os planos existentes que não se configurem como sendo de “contribuição definida” serão fechados à admissão de novos beneficiários, procedendo-se igualmente à sua adaptação, mediante negociação, sem prejuízo do respeito pelos direitos adquiridos.

Neste sentido, deverão as empresas públicas em causa proceder à constituição de novos planos de pensões e de saúde, abertos aos novos colaboradores, que deverão obrigatoriamente assumir-se como de “contribuição definida”, com sujeição à regulação e supervisão do Instituto de Seguros de Portugal.

Para o efeito, apresentarão as empresas públicas ao Ministério das Finanças e da Administração Pública, até 31 de Maio, relatório informativo das medidas adoptadas e a adoptar e respectivo calendário de implementação e estimativa de impacto financeiro.

Compras no Sector Empresarial do Estado

No quadro da racionalização da política de aprovisionamento de bens e serviços das empresas públicas, deverão as mesmas proceder à constituição de centrais de compras ao nível de cada empresa, e a nível sectorial abrangendo a aquisição de bens e serviços comuns.

Adicionalmente será, por determinação do accionista, promovida a adesão aos Acordos Quadro celebrados pela Agência Nacional de Compras Públicas, relativamente às empresas que ainda não tenham formalizado a sua adesão.

Unidade de Tesouraria para Empresas não Financeiras do Sector Empresarial do Estado

No quadro da gestão financeira das empresas será igualmente imposta a obrigatoriedade de aplicação dos excedentes de tesouraria das empresas do SEE na Tesouraria Central do Estado, junto do IGCP, contribuindo assim para a redução das necessidades de financiamento externo da República, além do seu reflexo positivo ao nível do custo líquido dessa mesma dívida.

III. COMPETITIVIDADE E CRESCIMENTO SUSTENTADO

Antes da crise económica e financeira internacional verificou-se, em Portugal, um período de reformas estruturais e de consolidação orçamental, que potenciou o início da recuperação do crescimento económico sustentado, com base no aumento das exportações e do investimento. Ainda assim, no cômputo da última década, Portugal registou um crescimento económico abaixo do potencial, um persistente défice externo e uma acumulação de dívida, quer pública, quer privada.

No entanto, durante a mesma década, e em particular no período que precedeu a crise económica internacional, verificou-se um reforço do peso dos mercados extra-europeus e uma melhoria do perfil tecnológico das exportações portuguesas, a par de melhorias no ambiente de negócios (em parte estimulada pela Administração Pública), no funcionamento dos mercados, nas qualificações e aproveitamento dos recursos, na capacidade de investigação e inovação e nas infra-estruturas, factores que reforçam a competitividade do país.

Em particular, a melhoria da balança de bens e serviços não energéticos, nos três anos anteriores à crise, mostra uma recuperação da competitividade interessante, por se ter verificado num período em que a melhoria do saldo não resultou de condições recessivas e da diminuição da procura, mas coincidiu com a aceleração do crescimento da economia. O crescimento das exportações verificado entre 2005 e 2008, apenas foi interrompido com o agravamento da crise financeira internacional em Setembro de 2008, quer na diversificação, quer no aumento do peso de mercados extra-europeus e na evolução das exportações dos produtos de média e alta tecnologia, que registaram um crescimento acentuado desde 1995.

A balança energética, responsável por metade do défice externo do país em 2008 (ver Caixa III.3), registou, entre 2005 e 2008, um agravamento resultante do aumento do preço do petróleo, contrariando o efeito positivo dos ganhos de competitividade expressos na balança de bens e serviços não energéticos que, no mesmo período, apresentou uma melhoria significativa, em resultado do acelerar do crescimento das exportações.

Este cenário explica uma parte significativa do agravamento das necessidades de financiamento externo da economia portuguesa, desde o final da década de noventa e início do novo século, assim como uma parte da diminuição do ritmo de crescimento económico.

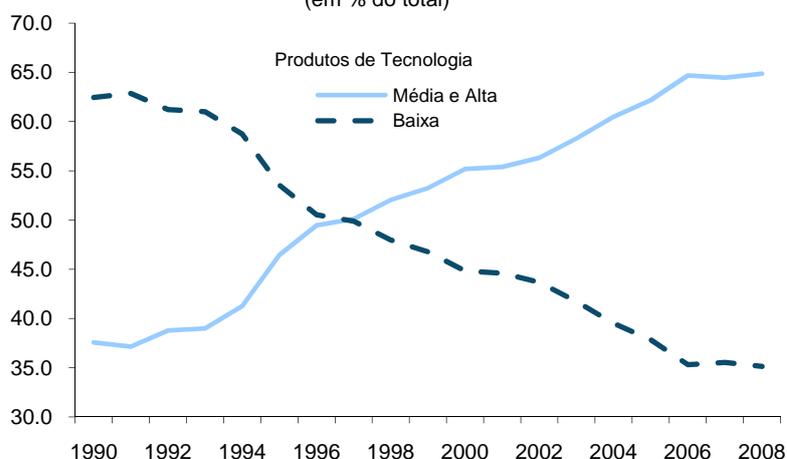
O objectivo de redução do défice externo e do endividamento requer o aumento da poupança e o incentivo a alterações estruturais que reforcem a produção de bens transaccionáveis. Esta alteração passa pelo reforço da competitividade e o aumento das exportações, assente em medidas de apoio ao investimento modernizador, à internacionalização, à redução de custos de contexto, ao desenvolvimento tecnológico, aos factores de produção e à promoção do bom funcionamento dos mercados. Passa também pela redução do défice energético, com melhor aproveitamento dos recursos naturais do país, que a evolução da tecnologia e dos preços dos combustíveis fósseis tornam viáveis.

Constata-se, assim, que a retoma do crescimento económico deve centrar-se no reforço das exportações, na recuperação do investimento privado, na dinamização do investimento modernizador de iniciativa pública, bem como na redução da dependência externa em áreas chave para o crescimento como os bens e serviços tecnológicos e a energia. Este processo será apoiado por políticas dirigidas à melhoria dos factores de competitividade da produção nacional, nomeadamente a inovação, as qualificações, a capacidade científica e tecnológica, e o ambiente de negócios, reforçando o aumento de produtividade, num contexto de moderação salarial.

III.1 Diversificação e Melhoria Tecnológica das Exportações

Na última década verificaram-se duas importantes alterações estruturais nas exportações portuguesas. Primeiro, registou-se um aumento do peso dos sectores de tecnologia média e alta, e uma diminuição acentuada do peso dos sectores de baixa tecnologia (Gráfico III.1). O aumento da incorporação tecnológica significa que as exportações portuguesas se desviaram em direcção a sectores com maior incorporação de conhecimento, em que as vantagens tecnológicas e a qualificação da mão-de-obra são mais importantes como factores competitivos do que a disponibilidade de mão-de-obra pouco qualificada.

Gráfico III.1. Aumento da intensidade tecnológica das exportações portuguesas
(em % do total)

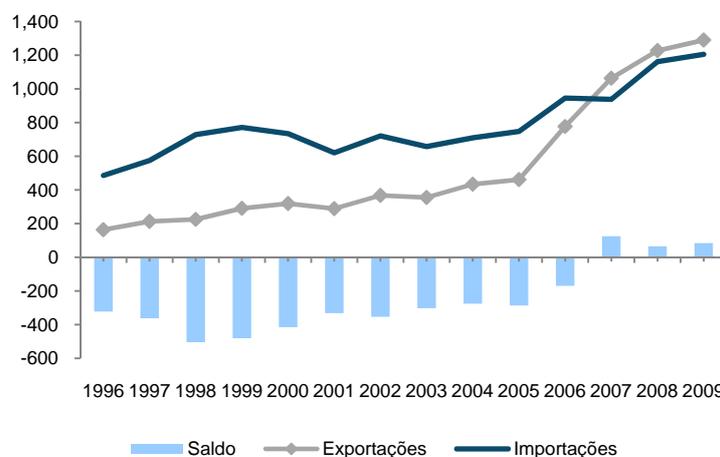


Fonte: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública.

O crescimento das exportações ocorreu, não apenas em novos segmentos de produtos, mas também a nível dos serviços, destacando-se aqui as exportações de serviços tecnológicos (Gráfico III.2). Em particular, a partir de 2005, as exportações de serviços começaram a revelar uma forte dinâmica de crescimento. Entre 2005 e 2008 as exportações de serviços incluídos na balança tecnológica¹² triplicou, passando esta última a apresentar um saldo positivo a partir de 2007. A este nível destacaram-se a evolução das exportações ligadas às tecnologias da informação e aos serviços de consultoria e a projectos de construção.

¹² A Balança de Pagamentos Tecnológica é composta pelos seguintes itens: Direitos de aquisição e utilização de patentes, marcas e direitos similares; Serviços de assistência técnica; Serviços de investigação e desenvolvimento e Outros serviços de natureza técnica.

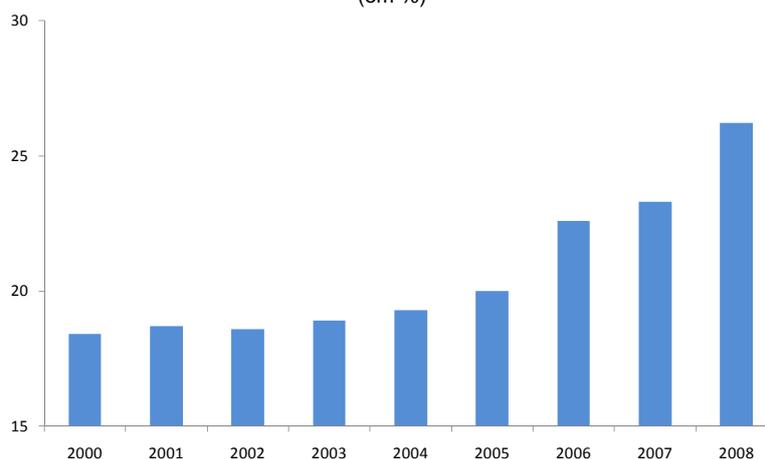
Gráfico III.2. Balança tecnológica
(em milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal.

A segunda alteração estrutural diz respeito à crescente diversificação dos mercados de exportação portugueses. O peso dos mercados extra-comunitários passou de 15% para 27% do total das exportações portuguesas, entre 1999 e 2008, período em que estes mercados contribuíram para cerca de metade do crescimento das exportações portuguesas (Gráfico III.3). Esta tendência acentuou-se depois de 2005, apoiada pela diplomacia económica, que colocou maior ênfase nos mercados extra-comunitários. A diversificação dos mercados, orientada para países caracterizados por um maior crescimento económico é um factor importante do processo de retoma das exportações do País.

Gráfico III.3. Peso dos mercados extra-comunitários nas exportações portuguesas
(em %)



Fonte: INE.

O crescimento das exportações de bens e de serviços entre 2005 e 2008, o aumento das exportações de tecnologia e de bens com maior incorporação tecnológica, e os ganhos de quota em novos mercados sugerem que as empresas portuguesas estavam já a conseguir responder aos desafios competitivos colocados pelo alargamento da União Europeia a Leste e pela abertura do espaço europeu aos produtos asiáticos. Tal reflectiu-se na evolução do saldo da balança de bens e serviços que, excluindo os efeitos

do aumento do preço do petróleo (entre 2006 e 2008), apresentou um andamento positivo. A manutenção do défice externo em níveis elevados deveu-se, assim, em grande medida, ao aumento dos preços da energia e não a uma perda generalizada de competitividade. Entre 2005 e 2008, as exportações cresceram até nos sectores tradicionais, mostrando que a reestruturação de sectores como o vestuário e o calçado alterou o paradigma concorrencial, gerando sectores mais pequenos, mas mais apetrechados tecnologicamente e a produzir bens de maior qualidade.

Os dados sugerem assim que, na última década, não se verificou uma diminuição geral de competitividade, mas antes uma perda de competitividade nos produtos de baixa tecnologia, resultante do aumento da concorrência de países com baixos salários. A diminuição das exportações nestes sectores até 2008, ocorreu em paralelo com um forte crescimento das exportações em novos de sectores de tecnologia média e alta. Verificou-se, também, uma evolução muito positiva nas exportações de serviços e um aumento da produção de energia a partir de fontes renováveis, contribuindo para a redução da dependência energética do país.

Até 2005, e a par dos ganhos de quota das exportações portuguesas em mercados extra-comunitários, verificou-se uma perda de quota em alguns mercados europeus, em particular na Alemanha, perda essa que esteve associada aos ganhos de quota dos países do alargamento.

Neste cenário conclui-se que o reforço da competitividade e o contributo da procura externa para o crescimento deverá ocorrer de acordo com cinco vectores: primeiro, continuando a crescer em sectores de intensidade tecnológica média-alta que, tendo sido fortemente afectados pela crise económica e financeira, deverão registar maior crescimento com a retoma do investimento e da procura de bens duradouros; segundo, continuando a reforçar o crescimento das exportações para o espaço extra-comunitário, reforçando posições em mercados em maior crescimento; terceiro, continuando a aumentar as exportações de serviços; quarto, reforçando o aproveitamento dos recursos do país e diminuindo a dependência energética; e quinto, promovendo a atracção de investimento modernizador.

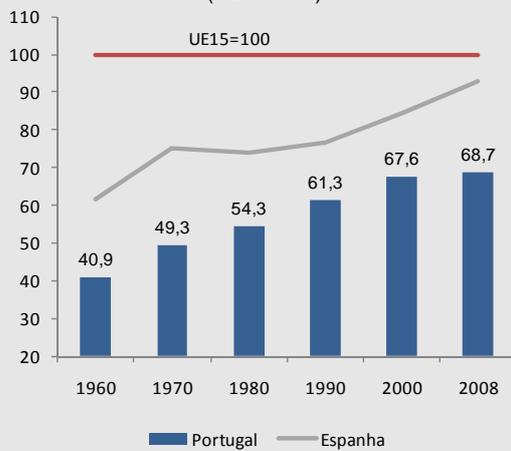
O contributo externo positivo destes cinco vectores tem de ser potenciado por políticas de reforço da competitividade e do crescimento económico, nomeadamente a nível:

- Do mercado de trabalho, onde a contenção salarial, a melhoria do funcionamento do mercado com maior flexibilização, a progressiva melhoria das qualificações, a facilitação da entrada de trabalhadores jovens e o estímulo à procura de emprego deverão ser promovidos;
- Da melhoria da eficiência e eficácia da Administração Pública na promoção do ambiente de negócios e redução de custos de contexto;
- Da promoção da internacionalização;
- Da aposta na tecnologia e inovação;
- Do melhor aproveitamento dos recursos naturais, nomeadamente de fontes de energia renováveis.

Caixa III.1. Evolução da Economia Portuguesa nas Últimas Décadas à Luz dos Indicadores Estruturais

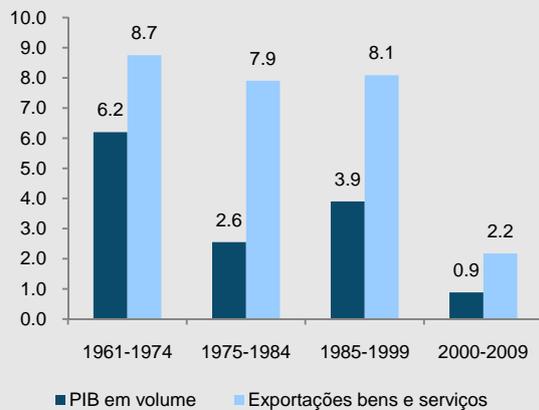
Numa perspectiva de longo prazo, verifica-se que a economia portuguesa tem vindo a convergir para os padrões de desenvolvimento médios da União Europeia. Ao longo das últimas décadas, verificaram-se alterações profundas no sentido da abertura do País ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro, da reconversão das respectivas estruturas de produção com impacto na diversificação das exportações portuguesas, da consolidação do sector bancário e do desenvolvimento dos mercados financeiros. Assim, o PIB *per capita* e o nível de produtividade de Portugal representava 41% e 36% da média da UE-15, em 1960, respectivamente, tendo aumentado para os 69% e para os 64% da média da UE-15 (76% e 71% da média da UE-27), em 2008.

Gráfico III.4. PIB *per capita* (em ppc) (UE15=100)



Fontes: AMECO; Eurostat.

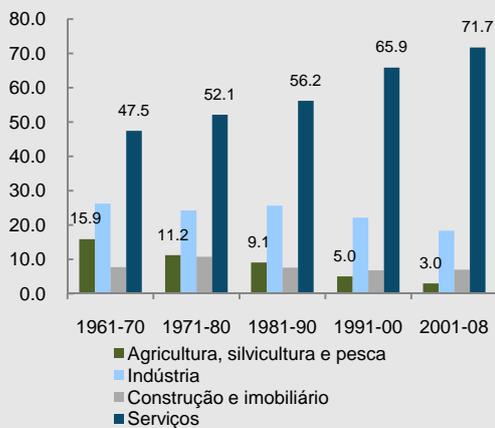
Gráfico III.5. Portugal - PIB e exportações (Taxa média de crescimento em volume, em %)



Fontes: AMECO; Eurostat.

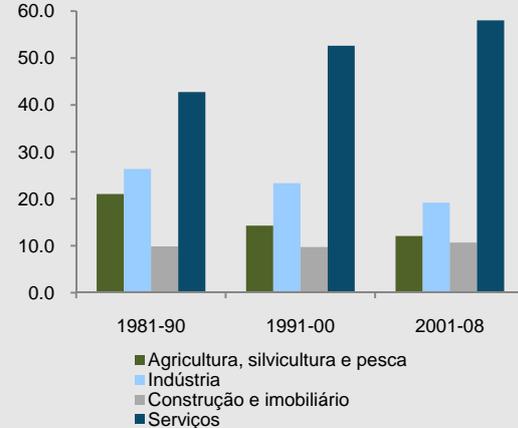
Na sequência da adesão de Portugal à EFTA e posteriormente à CEE o crescimento do PIB assentou fundamentalmente no aumento das exportações. A partir da década de 2000, a intensificação da globalização, a adesão da China à OMC e a adesão de algumas economias do Leste da Europa à UE condicionaram, em parte, o maior desenvolvimento das exportações portuguesas, apesar da recuperação verificada em 2005 e 2008.

Gráfico III.6. VAB de Portugal dos diferentes sectores (Em % do total)



Fonte: AMECO.

Gráfico III.7. Emprego de Portugal dos diferentes sectores (Em % do total)



Fonte: AMECO.

Outra grande transformação ocorrida na economia portuguesa ao longo das últimas décadas está associada à

terciarização e à redução do peso da agricultura no país tanto em termos de VAB como do emprego. Em particular, a diminuição do peso da indústria no total do VAB teve repercussões ao nível do abrandamento da produtividade.

Assim, em 2008, o peso dos serviços no total do VAB representava 74%, enquanto em 1960 este não ultrapassava os 45%. Da mesma forma, o emprego neste sector aumentou para 61% em 2008, quando não ia além dos 37% em 1977. Pelo contrário, o VAB do ramo agrícola desceu para 2,3% em 2008 (21% em 1960) e o respectivo emprego caiu para 12% em 2008 (28% em 1977).

Paralelamente, a estrutura industrial portuguesa alterou-se significativamente nas últimas décadas com resultados visíveis em termos da composição das exportações. Neste domínio, é de salientar a diminuição significativa do peso das indústrias tradicionais, caracterizadas por mão-de-obra intensiva e de baixa tecnologia (nomeadamente dos têxteis, vestuário e calçado) e a emergência de novos sectores com maior incorporação tecnológica, exigência de qualificações, escala de produção, e também maior presença de empresas multinacionais.

Com o nível acima da média europeia, nas últimas duas décadas, figuraram a taxa de emprego total e a taxa de emprego da população mais idosa em Portugal, derivada, em parte, do aumento da população feminina no mercado de trabalho. Outros indicadores relacionados com o nível de escolaridade da população jovem; do número de diplomados nas áreas científicas e tecnológicas e de abandono escolar em Portugal estão expressos no quadro abaixo e que demonstram sinais de evolução positiva.

Quadro III.1. Indicadores Estruturais

| Indicadores | Portugal | | Média da União Europeia | | Observações |
|---|--------------|-----------------|-------------------------|-----------------|---|
| | 2008 | Ano mais antigo | 2008 | Ano mais antigo | |
| PIB per capita (em ppc) | 76,0 | 40,9 (1960) | 100 | 100 (1960) | UE-27=100 p/2008 e UE-15=100 p/1960 |
| Produtividade do Trabalho por Pessoa Empregada (em ppc) | 71,2 | 35,7 (1960) | 100 | 100 (1960) | UE-27=100 p/2008 e UE-15=100 p/1960 |
| Taxa de Emprego (Total) | 68,2 | 61,5 (1986) | 65,9 | 58,4 (1987) | Percentagem de empregados dos 15 aos 64 anos, no Total da População do mesmo grupo etário |
| Taxa de Emprego da população com idade entre 55 e 64 anos | 50,8 | 44,5 (1986) | 45,6 | 36,9 (1987) | Percentagem de empregados dos 55 aos 64 anos, no Total da População do mesmo grupo etário |
| Nível de educação atingido pela população jovem | 54,3 | 35,0 (1992) | 75,8 | 69,2 (1995) | Percentagem da população de 20 a 24 anos que completou o ensino secundário |
| Diplomados pelo Ensino Superior em áreas científicas e tecnológicas | 12,6 (2006) | 5,2 (1998) | 13,0 (2006) | 8,8 (1998) | Por 1 000 habitantes dos 20 aos 29 anos |
| Abandono escolar precoce | 35,4 | 50,0 (1992) | 16,7 | 26,2 (1995) | População dos 18 aos 24 anos com ensino obrigatório completo que não se encontra em educação ou formação |
| Taxa de Desemprego de Longa duração (Total) | 3,7 | 1,2 (1992) | 2,6 | 4,9 (1994) | Percentagem de desempregados de longa duração (sup a 12 meses) no total da população activa (Total) |
| Desigualdade na distribuição de rendimentos | 6,1 | 7,4 (1995) | 4,9 | 5,1 (1995) | Rácio entre os 20 % da população com rendimentos mais elevados / 20% da população com menores rendimentos |
| Taxa de Pobreza depois das transferências sociais, Total | 18 | 23,0 (1995) | 16 | 17,0 (1995) | Corresponde a 60% da mediana do rendimento por adulto equivalente |
| Esperança de vida abaixo de 1 ano, Total | 79,38 | 63,97 (1960) | 80,55 (2007) | 77,38 (1995) | Número de anos que uma pessoa abaixo de 1 ano espera viver |
| Intensidade energética da economia | 196,9 (2007) | 230,6 (1990) | 151,7 (2007) | 215,9 (1991) | Rácio entre o consumo interno bruto de energia e o PIB. É medido em kgoe (quilogramas equivalentes de petróleo por 1000€) |

Fontes: AMECO; Eurostat; INE.

III.2 Plano Nacional de Reformas

Nos últimos cinco anos, Portugal realizou um importante conjunto de reformas estruturais que tiveram já um impacto importante na redução dos custos de contexto, na melhoria do ambiente empresarial e no aumento da produtividade e da incorporação de tecnologia tanto nos serviços públicos como no sector privado. Muitas destas reformas devem continuar a produzir efeitos no melhoramento da actividade empresarial, na relação desta com o Estado e dentro do próprio sector público, induzindo aumentos de produtividade e crescimento económico.

As reformas deverão continuar no quadro da estratégia 2020, ainda em definição ao nível europeu. Esta irá seguir-se ao Plano Nacional de Reformas – 2008-2010 (PNR), que sucede ao Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego 2005-2008, abarcando um conjunto de reformas estruturais em sectores-chave da economia portuguesa.

Este plano é monitorizado anualmente pela Comissão Europeia, que no seu relatório de Avaliação do Progressos dos Estados-membros de Janeiro de 2009 relativa à implementação das reformas estruturais previstas na estratégia de Lisboa, considerou que Portugal conseguiu implementar medidas que conduziram a uma redução sustentável do défice, reforma da administração pública e melhoria da sustentabilidade das finanças públicas. Foi reconhecido que o País tomou medidas para incentivar o aumento de I&D privada e pública para colmatar lacunas no Sistema Nacional de Inovação, e para tornar o sistema de educação mais eficiente. Foi ainda referida como uma conquista importante a revisão do Código do Trabalho.

O relatório refere vários desafios que Portugal ainda tem de enfrentar, especialmente no que respeita ao aumento da produtividade e a uma posição externa mais equilibrada, sugerindo uma política mais orientada para a qualidade da despesa pública, melhoria do funcionamento dos mercados, melhoria da eficiência nos sistemas de educação e formação e que seja orientada para o aumento da competitividade, nomeadamente por um maior alinhamento entre os aumentos salariais e os ganhos efectivos de produtividade.

O PNR 2008-2010 atende às recomendações da Comissão Europeia nas medidas que de seguida se apresentam.

No domínio das finanças públicas e dos serviços públicos, o PNR dá enfoque em áreas que promovam o crescimento potencial do País e o emprego. Algumas actividades em curso incluem a promoção da eficácia e eficiência da receita, a reformulação dos processos de gestão financeira no sector público, a introdução da contabilidade patrimonial e analítica, com base no software RIGORE, nos serviços integrados. Adicionalmente será dada atenção acrescida à composição da despesa, criando limites de endividamento das empresas públicas.

No domínio do apoio às Pequenas e Médias Empresas (PME) e da promoção de um ambiente mais favorável para os negócios, destacam-se diversas medidas implementadas como o Programa Pagar a Tempo e Horas, o financiamento das PME, com os Programas INOFIN, que integra os programas FINICIA, FINCRESCER e FINTRANS. O apoio a processos de capitalização de empresas, tem vindo a consubstanciar-se no programa PME Consolida, destinado a melhorar o acesso a instrumentos de financiamento para reforço da estrutura de capitais das PME, que é composto por três instrumentos: i) Fundo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas; ii) Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas e iii) capital de risco.

O apoio ao investimento privado, através de medidas no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), tem sido intensificado, através do pagamento à cabeça de incentivos FEDER às empresas, do alargamento de elegibilidade nos sistemas de incentivos ao investimento privado, do acréscimo em taxas máximas de comparticipação comunitária, da flexibilização no pagamento de adiantamentos a projectos de investimento, dos apoios no contexto dos planos sectoriais (automóvel, moda, cortiça, e madeira e mobiliário), da antecipação do investimento municipal na renovação do parque escolar do 1.º ciclo e ensino pré-escolar, da agilização do investimento municipal, assinatura de contratos de descentralização da gestão do QREN com associações de municípios, e da antecipação do investimento municipal em requalificação urbana ou integrado em estratégias de eficiência colectiva.

Outro instrumento de apoio ao investimento estruturante passa pelo Programa de apoio a projectos de Potencial Interesse Nacional (PIN), que em Setembro de 2009 apresentava uma carteira de 56 projectos em fase de acompanhamento, dois projectos em análise e 4 em instrução.

A facilitação do ambiente de negócios tem ainda vindo a ser promovida pela implementação do Plano Tecnológico da Justiça, que no âmbito dos programas sectoriais de modernização e com uso das TIC, introduz alterações significativas em três domínios: registo predial, registo Civil e desmaterialização dos processos judiciais.

No domínio da promoção da Investigação e Desenvolvimento (I&D) e da melhoria do Sistema de Inovação, Portugal aprofundou o saldo positivo da Balança Tecnológica e fez progressos assinaláveis no *European Innovation Scoreboard* (EIS 2008), sendo o País em que o investimento em I&D mais cresceu, passando a representar 1,5% do PIB. Outra alteração assinalável ocorre na composição desse esforço de I&D, com predominância para o investimento feito pelo sector empresarial, em relação ao sector público. De salientar, ainda, a acção desenvolvida no apoio a dinâmicas de inovação colectiva, em que se destaca o apoio à formação de clusters e pólos de competitividade, com vocação global, integrando empresas mas também outras entidades relevantes do Sistema Científico e Tecnológico Nacional.

No domínio do combate às alterações climáticas, Portugal é hoje o 5º país europeu com maior peso das energias renováveis no seu balanço energético. Com efeito, tem-se assistido a uma reformulação do perfil energético do País, através da aposta nas energias renováveis, em especial no Plano Nacional de Barragens, que permitirá a Portugal passar dos actuais 46% de aproveitamento do potencial hídrico para cerca de 70%, até 2020.

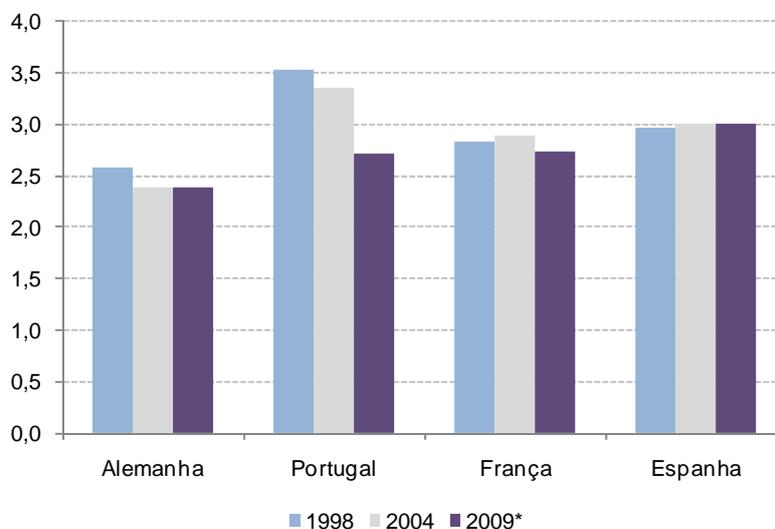
No domínio das qualificações, emprego e coesão social, destaque para a melhoria substancial dos indicadores de qualificação, nomeadamente pela redução do abandono precoce do sistema educativo e do aumento dos jovens entre os 20 e os 24 anos, que concluíram pelo menos o ensino secundário. Um milhão de adultos foi envolvido em processos de requalificação e/ou reconhecimento, validação e certificação de competências. As medidas do QREN, neste âmbito, abrangem 280 milhões de euros para o financiamento da Iniciativa Emprego 2009.

No domínio da promoção de um território inteligente, as medidas a implementar traduzem a aposta na promoção das redes inteligentes e no aproveitamento e gestão do território como factor de competitividade, qualidade de vida e coesão e têm um impacto muito positivo na qualidade do ambiente para desenvolver negócio no País.

III.3 Reformas no Mercado de Trabalho, Qualificações e Produtividade

A reforma da legislação laboral foi um avanço importante para o funcionamento do mercado de trabalho, permitindo maior flexibilidade e melhorando a gestão dos recursos humanos nas empresas. O Gráfico III.8 apresenta a evolução de um indicador de rigidez laboral para diversos países. Este indicador revela que em Portugal a reforma da Lei Laboral se reflectiu muito positivamente na diminuição da rigidez do mercado de trabalho. Com efeito, os valores mais recentes demonstram que Portugal se aproximou de outros países de referência do Modelo Social Europeu, como a Alemanha e a França, enquanto a Espanha permanece com níveis de rigidez relativamente mais elevados.

Gráfico III.8. Rigidez no mercado de trabalho



Fonte: OCDE.

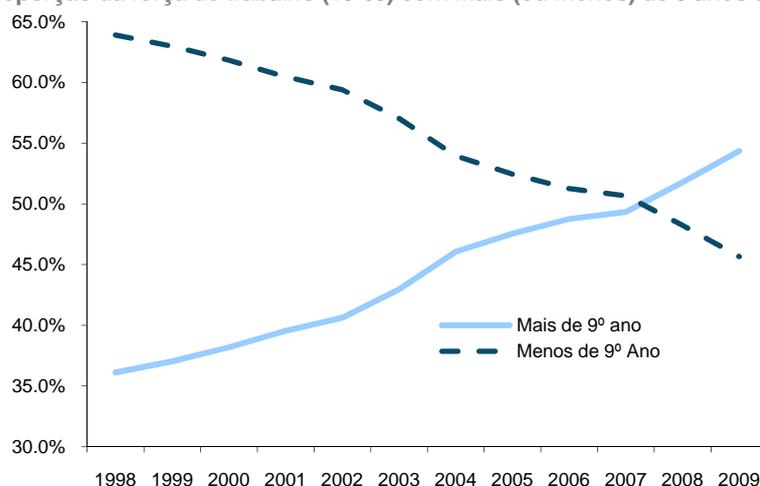
* Valores referentes a 2008 para a Alemanha e Espanha

O indicador é calculado numa escala de 0 (maior flexibilidade) a 6 (maior rigidez), que corresponde a soma ponderada de indicadores relativos aos contratos sem termo, contratos temporários e despedimento colectivo.

Os efeitos da nova legislação, que entrou em vigor em 2009, deverão começar a manifestar-se, de forma mais notória, apenas com a retoma da actividade económica. De facto, a retoma contribuirá para facilitar a criação de emprego e promover maior flexibilidade e eficiência no mercado de trabalho, que pode resultar numa diminuição dos custos e em ganhos de produtividade para as empresas. A alteração da legislação laboral mudou, também, a situação do País no que toca à posição relativa em termos de flexibilidade laboral, um dado que pode contribuir positivamente para a atracção de IDE.

Outro aspecto que deverá contribuir para o aumento da produtividade e para reforçar o processo de alteração da especialização portuguesa é o aumento das qualificações da mão-de-obra. O nível de qualificações português é um dos principais aspectos que determina as diferenças de produtividade ainda existentes entre Portugal e os seus parceiros europeus. Nos últimos quatro anos, verificou-se um importante aumento das qualificações, que resultou do alargamento da população escolar, em particular no que toca ao ensino superior, e também do esforço de investimento em qualificações feito por mais de 900 mil trabalhadores que participaram no programa Novas Oportunidades.

Gráfico III.9. Proporção da força de trabalho (15-65) com mais (ou menos) de 9 anos de escolaridade

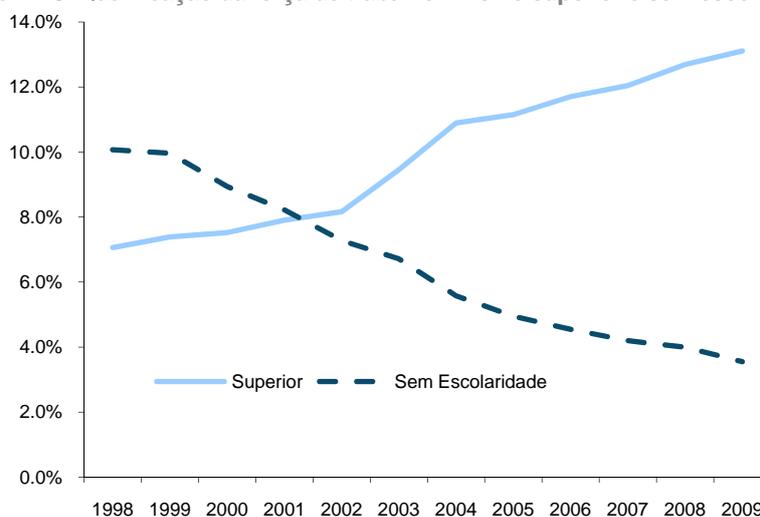


Fonte: INE e Ministério das Finanças e Administração Pública.

A alteração das qualificações na última década é visível no Gráfico III.9 e Gráfico III.10. Neste período, o número de licenciados na população activa portuguesa duplicou e a proporção de trabalhadores com o ensino obrigatório completo ultrapassou, pela primeira vez em 2008, os 50%.

A proporção de jovens a frequentar um curso superior ultrapassou os 30% do grupo etário situando-se, pela primeira vez, em valores semelhantes à média comunitária.

Gráfico III.10. Qualificação da força de trabalho. Ensino superior e sem escolaridade



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

O aumento da qualificação dos trabalhadores portugueses deverá continuar nos próximos anos, assim como a absorção e aproveitamento dos novos trabalhadores mais qualificados, à medida que as empresas e a especialização do País se ajustam ao aumento de qualificações. Esta realidade deverá ter efeitos na produtividade e competitividade já no curto e médio prazo, que resultam do aumento de esforço com a educação nas duas décadas anteriores.

Por outro lado, e numa perspectiva de estímulo ao crescimento de longo prazo, apostou-se no aumento do número de estudantes e na melhoria da qualidade do ensino. No ensino superior, foram criados incentivos para as universidades aumentarem o número de licenciados, verificou-se um forte aumento do número de doutorados, reforçou-se a internacionalização das universidades e assistiu-se a um forte incremento da investigação. Nos últimos quatro anos verificou-se, também, um aumento significativo da proporção de alunos em ciências e tecnologia.

No ensino primário e no ensino secundário, foi implementado um conjunto de reformas que envolvem o reforço i) do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); ii) do ensino da língua inglesa desde os primeiros anos de aprendizagem; iii) do ensino profissional; iv) e melhoria da gestão das escolas e do parque escolar.

O esforço de melhoria da educação e qualificações dos portugueses irá prosseguir com o alargamento da escolaridade obrigatória para os 12 anos; com a melhoria do parque escolar, em resultado do programa de investimentos em curso; com a melhoria da qualidade de ensino, nomeadamente pelo reforço da avaliação dos professores e dos resultados de aprendizagem; e através do Contrato de Confiança, pelo aumento do número de licenciados. Muitas destas reformas terão, sobretudo, efeitos na produtividade e no crescimento de longo prazo mas algumas, como o alargamento e melhoria do ensino superior e a continuação da qualificação dos trabalhadores poderão ter resultados já nos próximos anos.

No sentido de acelerar a entrada de jovens qualificados no mercado de trabalho, o Governo lançou programas de estágios como o Inov-Jovem, o Inov-contacto ou o Inov-Export. O objectivo de acelerar a retoma do emprego esteve, também, na origem das alterações propostas ao subsídio de desemprego, que criam incentivos à procura activa e ao ajustamento da oferta de trabalho às condições do mercado laboral resultantes da crise.

Por fim, de salientar que o esforço de contenção da despesa pública por parte do Estado também deverá dar um contributo para a competitividade e para a contenção da evolução dos custos unitários de trabalho. Em Portugal, a negociação dos aumentos salariais no sector privado é fortemente influenciada pelos acordos para o sector público, pelo que se pode prever que a moderação proposta para a evolução dos salários da função pública contribua também para a moderação dos salários no sector privado, e em particular nos sectores de bens transaccionáveis, reforçando a sua competitividade.

III.4 Melhoria no Ambiente de Negócios e Redução dos Custos de Contexto

A importância da simplificação administrativa direccionada às empresas advém da necessidade de criar um ambiente mais favorável aos negócios e de aumentar a sua competitividade. Essa simplificação opera por via de uma redução dos custos de contexto, enquanto factor positivo para o crescimento da economia portuguesa, no ciclo de retoma que se começa a verificar.

O Programa Simplex estrutura um ambicioso conjunto de medidas para a modernização e simplificação administrativa, com vantagem para os cidadãos e para a competitividade das empresas. Ao longo dos últimos quatro anos foram implementadas mais de 730 medidas, 46% das quais tendo as empresas como beneficiários directos. A Caixa seguinte destaca algumas das principais medidas.

Caixa III.2. Exemplos de algumas Medidas de Simplificação, entre 2005 e 2009

Empresa na hora

Há pouco mais de 4 anos, criar uma empresa em Portugal demorava várias semanas, preencher múltiplos formulários e muitas deslocações a diferentes serviços. Em 2005, foi implementado um procedimento simplificado de criação de empresas – Empresa na Hora. A partir de Julho desse ano, passou a ser possível criar sociedades – anónimas, por quotas ou unipessoais por quotas – em menos de uma hora (35 minutos foi o tempo médio em Janeiro de 2010).

- 87.386 Empresas na hora foram criadas o que representa 56,4% das sociedades constituídas;
- 15,8 Milhões de euros é a poupança estimada das empresas na hora já criadas.

Empresa online

Em 2006, a criação em empresas em balcão único passou a estar igualmente acessível de forma desmaterializada no Portal da Empresa. Criar uma Empresa *online* está ao alcance dos cidadãos detentores do Cartão de Cidadão, bem como de advogados, solicitadores ou notários possuidores de certificados digitais. É, assim, possível escolher a designação da sociedade, submeter o pacto social, assinar digitalmente os documentos e proceder ao pagamento das taxas, que foram reduzidas a um terço para quem use este procedimento.

- Em média, são criadas 32,6 empresas *online* por dia (dados de Fevereiro de 2010);
- 20,37 Milhões de euros é a poupança com as empresas *online* criadas.

Certidão permanente e certidão permanente em Inglês

A informação do registo comercial passou a estar disponível *online*, permanentemente actualizada, através da Certidão Permanente. Fornecendo o respectivo código de acesso, as empresas podem autorizar a consulta desta informação a qualquer entidade pública ou privada que a solicite, poupando tempo, dinheiro e deslocações. Esta certidão está também disponível em Inglês

- Mais de 1.250.000 de certidões permanentes de registo comercial emitidas através da internet – eliminando a necessidade de obter a certidão em papel, até Julho de 2009;
- 38,8 Milhões de euros é a poupança com as certidões permanentes disponíveis *online* (até Julho de 2009).

Informação Empresarial Simplificada

Através da Informação Empresarial Simplificada, a prestação de contas de natureza contabilística, fiscal e estatística, antes efectuada em formatos e momentos distintos, passou a ser cumprida numa única interacção através da internet.

- 1.112.709 IES submetidas *online* a 4 entidades diferentes entre 2007 e Julho de 2009;
- 6.000.000 páginas poupadas com a desmaterialização do registo de prestação de contas;
- 5,51 Milhões de euros é a poupança de encargos administrativos com a entrega da Informação Empresarial Simplificada nos anos de 2007 e Julho 2009.

Desmaterialização do processo de exportação

Foram várias as medidas de simplificação nos processos de importação e de exportação, disponibilizando formulários electrónicos para pedidos e instrução de procedimentos diversos, desmaterializando integralmente alguns dos procedimentos e implementando mecanismos de comunicação entre sistemas de informação, que viabilizaram a autenticação electrónica de documentos. Com a informatização e simplificação de procedimentos substituiu-se a declaração de exportação em papel por uma declaração electrónica.

- 720.000 Declarações de exportação foram apresentadas de forma desmaterializada, desde a sua implementação em 2006 até Agosto de 2009;
- 1,4 Milhões de euros é a poupança com a desmaterialização do processo de exportação.

Dispensa de apresentação de certidão de não dívida às Finanças e à Segurança Social

Foi dispensada a apresentação de certidão comprovativa da situação tributária ou contributiva regularizada a entidades públicas. As empresas podem agora optar por autorizar a consulta da referida informação no Portal das Finanças e no sítio da Segurança Social Directa, mediante indicação dos respectivos números fiscal e da segurança social.

Mais de 1.100.000 certidões de inexistência de dívidas deixaram de ser pedidas à Segurança Social e às Finanças,

em papel, desde a sua implementação em 2006 e Maio de 2009.

Simplex Autárquico

Este Programa nasceu da necessidade de evoluir esta colaboração aos vários níveis da Administração Pública. Algumas das medidas de simplificação desencadeadas ao nível da Administração Central têm significativo impacto na Administração Local e a sua associação ao programa contribui para uma maior e mais efectiva obtenção de resultados. Por essa razão iniciou-se, em 2008, um programa de simplificação com as autarquias, com alguns resultados interessantes para as empresas.

Catálogo de Licenças

Com o objectivo de identificar e facilitar o processo de obtenção de licenças foi criado, no Portal da Empresa, o Catálogo de Licenças das actividades económicas. Actualmente oferece informação sobre as licenças, autorizações e condicionamentos administrativos similares.

A política de simplificação prosseguida pelo Governo, em conjunto com o investimento em infra-estruturas de comunicação de banda larga, são instrumentos fundamentais para potenciar o País na retoma, tal como o atestam avaliações internacionais. Portugal tem sido classificado como um dos países mais avançados nesta área, tendo em matéria de disponibilização e sofisticação de serviços públicos *online*, evoluído do 16.º (em 2004) para o 1.º lugar no *ranking* Europeu¹³. Sucederam-se também avaliações positivas e elogios do FMI e do BEI.

No âmbito da preparação de um novo ciclo de medidas para a redução dos custos de contexto no período 2010-2013, foram considerados os contributos de entidades como a OCDE e o FMI, mas também dos principais agentes institucionais e económicos nacionais¹⁴. Esta recolha visa encontrar medidas que contribuam para simplificar a actividade e reduzir os custos de contexto para as empresas estrangeiras com interesses económicos em Portugal, promovendo por essa via o investimento estrangeiro, bem como para empresas nacionais que pretendam alargar a sua actividade além fronteiras, cumprindo assim com uma das prioridades do Governo – o reforço da internacionalização da economia.

No novo ciclo de políticas de simplificação administrativa são de destacar as seguintes medidas:

- Aprofundamento da desburocratização dos processos de licenciamento e eliminação de licenças em diversos actos, simplificando o início da actividade das empresas e juntando toda a informação sobre licenças e autorizações e condicionamentos administrativos similares. Este projecto conta já com licenças e autorizações da Administração Central e de nove Autarquias, mas pretende-se que envolva gradualmente todos os outros municípios;
- Desenvolvimento do dossier electrónico da empresa, disponível numa área reservada do Portal da Empresa, e que estará acessível através da utilização do Cartão de Cidadão. Este dossier permitirá às empresas aceder a informação disponibilizada pelos diferentes organismos da Administração Pública, tendo em conta o perfil e as características da actividade de cada uma dessas empresas. Pretende-se que seja possível iniciar ou consultar o estado de um determinado pedido efectuado a um organismo público;
- Criação, no âmbito do dossier electrónico da empresa, de um repositório central de informação de cada empresa para consulta por qualquer entidade da Administração Pública. Numa primeira fase, pretende-se disponibilizar o acesso aos documentos públicos necessários aos processos

¹³ De acordo com os dados do estudo da Comissão Europeia, *Smarter, Faster, Better eGovernment*.

¹⁴ Como a Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa, a AICEP, os representantes de várias Câmaras de Comércio estrangeiras presentes em Portugal e das instituições representativas das empresas nacionais.

de contratação, através da interacção com as plataformas de contratação pública existentes. É ainda avaliada a hipótese de se incluírem documentos emitidos por entidades privadas.

- Possibilidade, em breve, dos cidadãos portugueses acederem com o Cartão de Cidadão a serviços online do Governo espanhol, e dos cidadãos espanhóis acederem a serviços online da Administração Pública portuguesa com o “Documento Nacional de Identificación”. Numa primeira fase, as empresas portuguesas que operam na área da construção civil em Espanha vão poder registar online os seus trabalhadores nos serviços do Ministério do Trabalho e da Imigração. Os cidadãos espanhóis vão poder constituir empresas online em Portugal, a partir do Portal da Empresa, utilizando o seu “Documento Nacional de Identificación”.

III.5 Promoção da Internacionalização

O Governo está consciente que, para uma efectiva recuperação económica e redução progressiva do endividamento externo, é necessário promover os factores de competitividade que permitirão, num momento de retoma, maximizar o crescimento do PIB nacional e aproximar-nos de um equilíbrio virtuoso, em que se consiga manter os equilíbrios macroeconómicos, potenciando o crescimento económico do País.

O Governo assumiu como objectivo aumentar o peso das exportações no produto, comprometendo-se com a implementação de medidas orientadas para o incremento efectivo das exportações, em especial aquelas de maior valor acrescentado.

Para o conseguir, tem vindo a ser prosseguida uma estratégia de recuperação económica orientada para um reforço da competitividade e da capacidade exportadora seguindo três eixos principais: Em primeiro lugar pelo alargamento da base exportadora, incentivando e apoiando novas empresas a entrar nos mercados externos; em segundo lugar pela diversificação das exportações e, terceiro, continuando a reforçar a base tecnológica e o valor acrescentado das exportações portuguesas.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2009, de 15 de Dezembro aprovou um conjunto de medidas destinadas a apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, que visam actuar a três níveis: i) aumento do valor acrescentado das exportações; ii) reforço das exportações das empresas já presentes em mercados internacionais e iii) alargamento da base de empresas exportadoras, em particular PME.

Neste sentido o Governo assume como objectivo para o período 2010-2013 o reforço da internacionalização da economia, tendo já aprovado um conjunto de medidas neste sentido, nomeadamente:

- Apoio a operações de desenvolvimento das PME portuguesas em mercados internacionais, visando reforçar a capacidade de entrada em mercados externos, nomeadamente através do Fundo para a Internacionalização;
- Criação do programa INOV-Export, destinado a apoiar a inserção, numa primeira fase, de 500 jovens quadros profissionais especializados em comércio internacional em PME nacionais;
- Abertura de 14 lojas da exportação em Portugal, especialmente dedicadas a fornecer apoio técnico às empresas exportadoras ou potencialmente exportadoras;

- Conselho para a Promoção da Internacionalização, composto por representantes das associações empresariais, capaz de intermediar, dinamizar e promover processos exportadores significativos junto das empresas nacionais.

A diversificação dos mercados, com a redução da dependência do mercado europeu, é uma estratégia que tem vindo a ser consolidada com o aproveitamento da estrutura diplomática e um conjunto de missões promovidas pela Agência para o Investimento e Comércio Externo (AICEP) e pelo Governo, que abriram a porta a novos mercados. Para os próximos anos, será efectuada uma nova aposta na reformulação da diplomacia económica, que será complementada com a criação de uma rede de altos quadros portugueses de empresas no exterior, articulando-a com a diplomacia económica e a AICEP, tendo em vista detectar, criar e apoiar a concretização de oportunidades de investimento em Portugal ou de internacionalização de empresa portuguesas.

O esforço de criação de sinergias entre a rede da AICEP e as representações diplomáticas vai permitir aumentar o número de representações da agência, reforçando o apoio às empresas em novos mercados, nomeadamente em economias emergentes, na Ásia, América do Sul.

Os dados apresentados anteriormente reflectem a profunda transformação sectorial e a evolução na cadeia de valor. Complementarmente, o necessário aumento da competitividade e da capacidade produtiva nacional passa pela atracção de investimento estrangeiro modernizador em indústrias de alto valor e onde o País detém significativas vantagens competitivas. Em paralelo, será dinamizada a criação de redes para reforçar o enraizamento dos projectos de IDE aumentando a sua ligação a fornecedores domésticos e a transferência de tecnologia para as empresas nacionais.

Estabelecem-se, assim, as medidas que concretizam esta estratégia de internacionalização da economia e de aumento das exportações para a recuperação económica.

Na vertente de apoio à internacionalização, salienta-se também a evolução da estratégia de acompanhamento prestado às empresas nacionais através dos Gestores de Cliente feita pela AICEP, criando condições para alavancar os seus processos de internacionalização. As mais de 5.000 empresas que estão a ser acompanhadas ilustram bem a preocupação e o foco na criação de condições para potenciar os negócios das empresas nacionais. Também através dos estagiários do Programa INOV Contacto, tem vindo a ser alavancada uma Rede Internacional de Recursos que já integra mais de 2.000 estagiários. O Programa PME SEGURA, que visa assegurar acesso a seguros de crédito à exportação é outra medida relevante no âmbito do apoio à internacionalização.

No apoio ao Turismo, durante o ano de 2009, foram reforçadas um conjunto de acções de promoção externa, com o objectivo de sustentar os fluxos turísticos, aumentar a taxa de ocupação das rotas aéreas, incentivar a promoção do País junto dos operadores turísticos, bem como melhorar as condições de financiamento das empresas do sector do turismo. Para além da abertura de um conjunto de instrumentos de apoio ao financiamento, foram elaboradas medidas de facilitação dos procedimentos no turismo (simplificação do regime de instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos e do regime de acesso à actividade de animação turística).

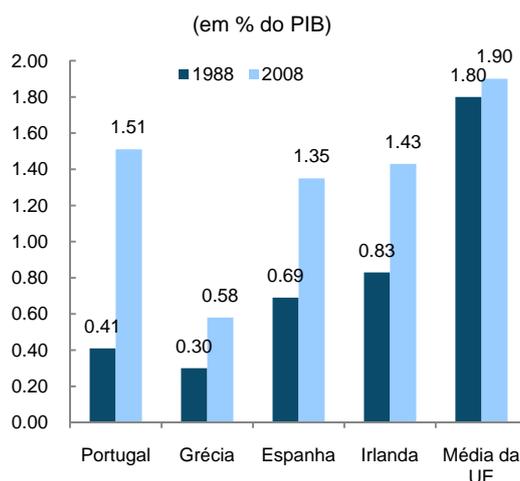
III.6 Aposta na Tecnologia e Inovação

A aposta na tecnologia e inovação reflectiu-se num aumento acentuado do investimento em investigação e desenvolvimento – ver Gráfico III.11. Portugal aproximou-se da média europeia no nível de esforço em

investigação e desenvolvimento, tendo reforçado não só o investimento do sector público mas também, de forma mais acentuada o do sector privado, que já ultrapassou os 50% do total dos gastos em investigação e desenvolvimento. Esta evolução deverá continuar a contribuir para o processo de alteração do perfil das exportações, já referido anteriormente, e para continuar a melhorar os resultados verificados ao nível da balança tecnológica.

A introdução de doutores nas empresas, a especialização em áreas de elevado potencial – nomeadamente na saúde e energia -, o reforço dos laboratórios nacionais e a internacionalização das universidades portuguesas têm contribuído para a melhoria da produtividade e competitividade de muitos sectores que são agora motores da fileira exportadora nacional e para aumentar o potencial de crescimento da economia, nomeadamente pela melhoria da incorporação de tecnologia e inovação, criação de marcas e pelas medidas de enquadramento do ambiente de negócios e redução de custos de contexto e por um melhor aproveitamento dos recursos naturais. Esta estratégia será reforçada com medidas de eficiência colectiva estabelecidas na criação de clusters e pólos de competitividade que agrupam empresas exportadoras estimulando estratégias de cooperação e de sinergias quer ao nível da inovação e capacitação quer no esforço de internacionalização.

Gráfico III.11. Despesa em investigação & desenvolvimento



Fonte: Eurostat.

Notas: Para a Irlanda e Média da EU, o valor do 1.º ano é de 1990 e de 1995, respectivamente. Para a Grécia o valor do último ano é de 2007.

III.7 Estímulo ao Investimento Privado

O estímulo ao investimento privado constitui um vector essencial da política económica no período 2010-2013. Apoiar os processos de modernização das estruturas produtivas - de racionalização e optimização, de reforço de capacitação tecnológica ou de melhoria de capacidade de comercialização internacional - é condição essencial para Portugal aproveitar melhor a recuperação geral da actividade económica no espaço internacional. Destaca-se neste domínio algumas medidas a desenvolver no período 2010-2013:

- Apoiar os processos de capitalização de empresas, nomeadamente através i) Fundo de Apoio à Concentração e Consolidação de Empresas; ii) Fundo Imobiliário Especial de Apoio às Empresas; iii) Instrumentos capital de risco e iv) desenvolvimento de um segmento específico de mercado de capitais dirigido a PME;

- Acelerar o ritmo de investimento co-financiado pelo QREN, desenvolvendo e adaptando as medidas já adoptadas para este fim (pagamento à cabeça de incentivos FEDER às empresas, alargamento de elegibilidade nos sistemas de incentivos ao investimento privado, acréscimo em taxas máximas de comparticipação comunitária, flexibilização no pagamento de adiantamentos a projectos de investimento e apoios no contexto dos planos sectoriais);
- Estímulo à actividade das PME's através do desenvolvimento do investimento de iniciativa municipal no âmbito do QREN, e no seguimento de recente acordo com a ANMP (objectivo de execução de 600M€ em 2010);
- Promoção das Estratégias de Eficiência Colectiva (Pólos e Clusters), como forma de apoiar a racionalização do investimento, o desenvolvimento de modernas capacidades competitivas e a capacidade de cooperação empresarial nas áreas do *Engineering & Tooling*; Indústrias da Mobilidade; Indústrias de Refinação, Petroquímica e Química industrial; Energia; Tecnologias de Produção; Indústrias de base florestal; Turismo; Tecnologias de Informação, Comunicação e Electrónica; Moda; Saúde; Agro-Indústria; Empresas de mobiliário; Habitat sustentável; Pedra Natural; Vinhos da Região Demarcada do Douro; Conhecimento e Economia do Mar; Indústrias Criativas da Região do Norte.

III.8 Investimentos de Iniciativa Pública

O investimento público é um elemento essencial para a modernização da economia e para o aumento da produtividade. Os investimentos promovidos pelo Estado podem também dar um contributo importante para a redução de custos das empresas e para o reforço da sua competitividade. Os investimentos podem também contribuir para o reforço da internacionalização, reduzindo a distância ao centro, diminuindo os custos de contexto que as empresas que operam em Portugal enfrentam e reforçando a capacidade de atracção de investimento estrangeiro.

A melhoria das infra-estruturas, nos últimos 10 anos, contribuiu para melhorar as redes de comunicações e de distribuição de Portugal, dando por essa via um importante contributo para o aumento da produtividade do país e para a redução dos custos de contexto.

No seguimento, i) do pico do investimento público de 2009, do combate à crise; ii) dos sinais graduais de recuperação da economia; iii) da necessidade de restabelecer o equilíbrio das contas públicas, a escolha dos investimentos de iniciativa pública deverá continuar a dar particular atenção aos efeitos sobre o défice e o endividamento de longo prazo do país. A qualidade do investimento público é um factor determinante do seu contributo para o crescimento económico de longo prazo, salientando-se os critérios de crescimento e competitividade como critérios centrais na decisão dos projectos a implementar.

Os investimentos considerados prioritários, contribuem para promover o processo de consolidação por promoverem o crescimento e para a competitividade da economia no longo prazo ajudando a minorar os problemas de défice e endividamento externo da economia portuguesa.

A ligação de alta velocidade a Madrid, o investimento no novo aeroporto de Lisboa, o reforço das redes de logística e portos, são exemplos de investimentos que promovem a internacionalização e a produtividade da economia portuguesa. Muitos destes investimentos, por terem elevada capacidade de mobilização de capitais privados e de geração de receitas, têm um impacto relativamente baixo nos encargos do Estado.

Por outro lado, a aceleração dos investimentos no âmbito do QREN será uma prioridade a prosseguir. Neste âmbito, serão privilegiados investimentos dirigidos a factores críticos de competitividade – qualificação de recursos humanos, competitividade empresarial, inovação e valorização do território - com elevada capacidade de dinamização da economia, e com reduzidos impactos orçamentais.

III.9 Aproveitamento de Recursos Naturais: Estratégia para a Energia

No que toca ao aproveitamento dos recursos naturais, destaca-se o aproveitamento dos recursos energéticos, em particular da energia eólica e hídrica.

A Estratégia para a Energia em Portugal tem vindo a apostar decisivamente nas fontes renováveis, na eficiência energética, em novos conceitos de mobilidade, bem como na provisão de infra-estruturas.

A política energética do Governo visa a promoção da concorrência, adequação ambiental de todo o processo energético e a segurança de abastecimento de energia. Para estes objectivos têm contribuído a produção de energia com base em fontes endógenas renováveis, que geram novos investimentos privados em equipamentos energéticos com elevada incorporação tecnológica, fomentando a criação de emprego e reduzindo a dependência energética face ao exterior. O Governo tem igualmente assumido políticas proactivas na área da eficiência energética, como forma de reduzir as emissões de carbono e aumentar a produtividade e a competitividade da economia. Outra aposta de relevo, em que Portugal é pioneiro, é a mobilidade eléctrica, através da qual o Governo alarga à área dos transportes as suas opções em matéria de energias renováveis e sustentabilidade ambiental.

Estas orientações de política energética são estruturantes para a promoção da competitividade e sustentabilidade do País, uma vez que contribuem para a redução das emissões de carbono, da dependência energética e para o aumento da capacidade exportadora de bens e serviços nesta fileira.

No domínio das energias renováveis, Portugal tem assumido um papel de destaque, reconhecido a nível europeu e internacional. A estratégia de diversificação das fontes de abastecimento, baseada na utilização de recursos que o País possui – vento, água e sol – tem vindo a contribuir para a redução da dependência energética externa e, também, para o cumprimento dos objectivos de redução de gases de efeito de estufa. O sector é responsável pela manutenção, directa e indirecta de 30.000 empregos, estimando-se que possa criar cerca de 7000 novos empregos por ano durante a próxima década, e gera um VAB anual de cerca de 1000 milhões de euros, estando previsto que este valor possa triplicar até 2020. No final de 2008, do total de energia eléctrica consumida, 43,3% provinha já de fontes de energia renovável.

Neste âmbito, o motor para esta progressão tem sido a energia eólica, cuja potência instalada aumentou de 537 MW em 2004 para 3450 MW em 2009, esperando-se um reforço de 1100 MW em 2010. Ao nível da energia hídrica, foi lançado o Programa Nacional de Barragens de Elevado Potencial Hidroeléctrico, o qual prevê o reforço da capacidade de produção de várias barragens e a construção de 8 novas barragens, num total de mais de 1300 MW. Está também prevista a simplificação do processo de identificação do potencial para a construção de mini-hídricas. Esta aposta na fonte hídrica, combinada com a fonte eólica, tem efeitos positivos na eficiência do sistema electroprodutor nacional.

É de salientar que o aproveitamento da energia eólica e hídrica permitirá reduzir uma componente de importações que corresponde a metade do défice externo da economia portuguesa – ver Caixa III.3. Além disso, esta é também uma área em que a aposta feita no mercado permitiu internacionalizar a estratégia nacional de energia, através da exportação de equipamentos de produção de energia eólica e solar.

Caixa III.3. A Balança Energética e a Política de Promoção das Energias Renováveis

Portugal, à semelhança de outras economias desenvolvidas, tem sido sempre um país dependente do exterior em termos energéticos. Em 2008, as importações de bens energéticos corresponderam a 13,5% do total das importações de bens e serviços e o saldo da balança energética representou 50,2% do total do défice da balança de bens e serviços no mesmo período (Gráfico III.12). Este resultado reflecte a continuada deterioração das trocas comerciais de bens energéticos, o que é ilustrado pelo agravamento do défice da balança energética que passou de 3838 milhões de euros em 2000 para 7439 milhões de euros em 2008, o que representa um agravamento de 1,9 p.p. do PIB (Gráfico III.13). Em 2009, esta trajectória foi interrompida devido aos efeitos da crise financeira e económica nos fluxos de comércio internacional e no preço das matérias-primas, nomeadamente do petróleo, cujo preço diminuiu 35% face a 2008 (Gráfico III.14.).

Gráfico III.12. Evolução do défice da balança de bens e serviços

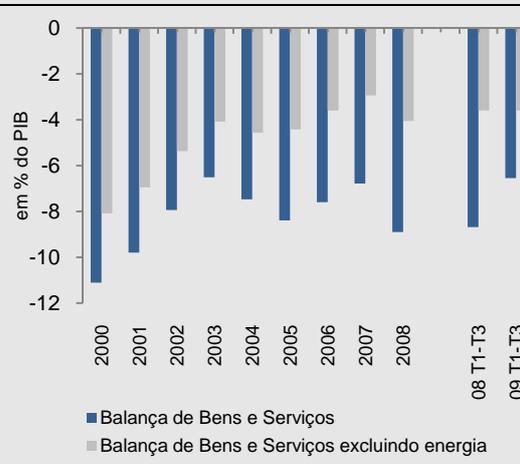
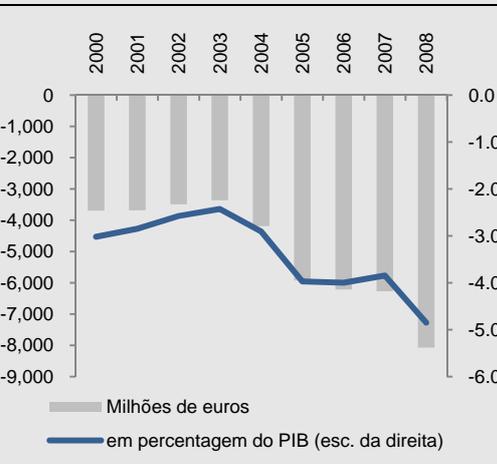


Gráfico III.13. Evolução do défice da balança energética



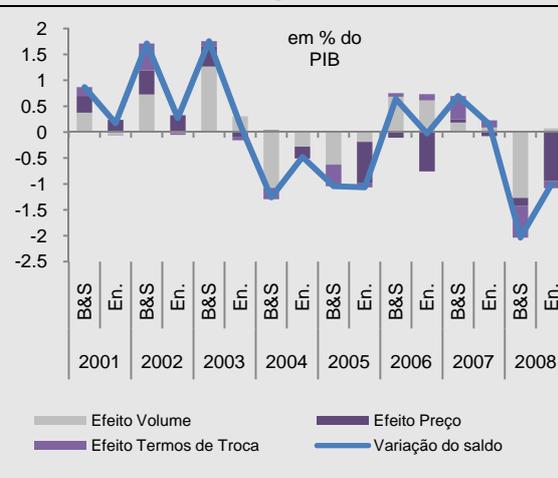
Fontes: BdP e INE.

A economia portuguesa encontra-se assim fortemente influenciada pela volatilidade do preço do petróleo. O efeito preço tem sido, desde 2005, o factor mais significativo na explicação da variação do saldo da balança energética (Gráfico III.13) sendo aqui relativamente mais relevante do que na balança de bens e serviços (Gráfico III.15).

Gráfico III.14. Evolução do preço médio spot do petróleo Brent (médias trimestrais)



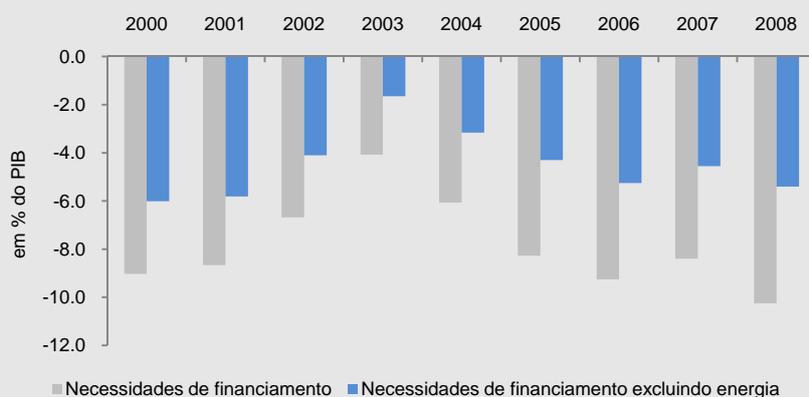
Gráfico III.15. Decomposição da variação do saldo da balança de bens e serviços e da balança energética



Fontes: BdP, DGGE e INE.

O saldo deficitário das trocas energéticas tem, assim, um impacto bastante significativo nas necessidades de financiamento da economia (Gráfico III.16.), que se cifraram, em 2000, em 9% do PIB. Excluindo a componente de energia, este indicador foi de 6% do PIB, diminuindo, até 2003, ano em que as necessidades de financiamento atingiram o valor mínimo de 1,6% do PIB. Desde então têm-se vindo a agravar, não ultrapassando, no entanto, o valor de 5,4% em 2008, o que compara com um valor de 10,3% do PIB quando se inclui a componente de energia. Neste ano, o contributo da componente energética para as necessidades de financiamento da economia, que vinha a aumentar desde 2003, atingiu o valor máximo de 4,9 p.p. do PIB, sendo que a evolução negativa do preço do petróleo foi determinante para este desenrolar. Excluindo a componente energética, as necessidades de financiamento da economia têm-se mantido relativamente constante nos últimos anos.

Gráfico III.16. Necessidades de financiamento da economia com e sem componente energética

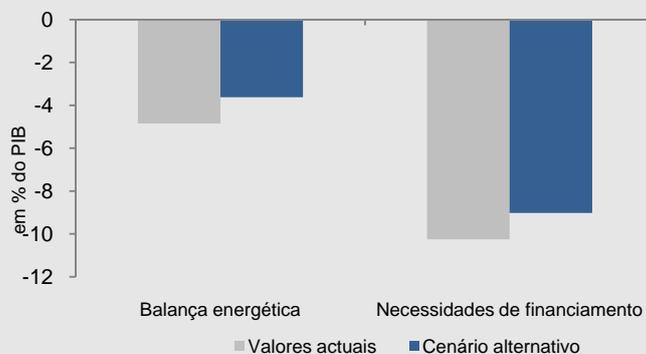


Fonte: INE.

Face a esta situação, o desenvolvimento de uma política de promoção de energias renováveis tem sido uma das linhas estratégicas do desenvolvimento do país visando por um lado, reduzir a sua dependência energética e, por outro lado, promover o desenvolvimento económico e ambientalmente sustentável, nomeadamente através da redução das emissões de CO₂.

A política energética em curso tem, entre outros objectivos, a redução das importações de energia, de modo a diminuir significativamente o défice externo da economia portuguesa. De acordo com os valores estimados para o efeito desta política no saldo da balança comercial em 2020, e considerando um cenário alternativo em que este impacto se reflectisse nos dados referentes a 2008, obter-se-ia uma redução da necessidade de financiamento da economia em 1,2 p.p. do PIB, estimando-se que o défice da balança energética se cifrasse em 3,6% do PIB (Gráfico III.17).

Gráfico III.17. Avaliação do impacto da política energética



Fontes: INE, Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A actuação no domínio da eficiência energética assenta na meta definida no Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética, através da qual se pretende reduzir, até 2015, 10% do actual consumo energético. Para tal, tem vindo a ser implementado um conjunto alargado de iniciativas como o lançamento do processo de Certificação Energética de Edifícios; o Sistema de Gestão dos Consumos Intensivos de Energia, que visa racionalizar o consumo de energia e obter poupanças energéticas nas 758 instalações industriais com maior consumo energético do País; a distribuição de cerca de 2,5 milhões de lâmpadas eficientes, a cerca de 600.000 agregados familiares de menor consumo/rendimento; o apoio a particulares, IPSS e associações e clubes desportivos de utilidade pública para a instalação de painéis solares térmicos; e a promoção da eficiência energética em edifícios públicos, contribuindo para a diminuição da sua factura energética e aumento da sustentabilidade financeira e ambiental.

Foram ainda lançadas medidas de fiscalidade verde, como, por exemplo, o reforço da ponderação ambiental no imposto automóvel, a criação da taxa para lâmpadas de baixa eficiência energética, as deduções em IRS para a utilização de equipamentos de energias renováveis. O Governo vai ainda alargar o âmbito do incentivo fiscal para obras que promovam a edificação energeticamente sustentável. Será também realizado um projecto de demonstração, em Évora, de um modelo integrado de gestão inteligente da energia ao nível duma cidade.

A terceira grande linha de intervenção na energia – mobilidade eléctrica – pressupõe a exploração de novos modelos de mobilidade sustentáveis do ponto de vista ambiental. A introdução do veículo eléctrico consubstancia o princípio de uma mobilidade menos poluente, mais eficiente e tecnologicamente desenvolvida. Em 2009, foi criado o Programa de Mobilidade Eléctrica em Portugal, que assenta nos princípios de enfoque no utilizador; livre concorrência no mercado de mobilidade eléctrica, e enfoque no uso de energia através de fontes renováveis.

O programa de mobilidade eléctrica encontra-se na sua fase piloto, que decorrerá até ao final de 2011, havendo já a registar importantes marcos. Primeiro, foi assinada uma parceria com a Renault/Nissan, para a instalação de uma fábrica para produção de baterias de lítio, que permite a captação de investimento e iniciativa empresarial estruturante neste domínio, que, por sua vez, poderá estimular mais investimentos, mas também investigação e desenvolvimento das entidades do sistema científico e tecnológico nacional. Segundo, foram celebrados diversos tipos de acordos – com Municípios e com empresas nacionais em diversos ramos (distribuição, hotelaria, transportes, energia) – com vista à promoção da rede de carregamento homogénea e interactiva dos veículos eléctricos, uma infra-estrutura essencial para o modelo de mobilidade eléctrica. Terceiro, foram também lançadas medidas de incentivo ao carro eléctrico, como sejam o subsídio à aquisição de veículos eléctricos por particulares, os incentivos fiscais às empresas e particulares que comprem veículos eléctricos, a fixação de uma percentagem anual de veículos eléctricos para renovação das frotas da Administração Central, e a implementação de uma infra-estrutura de carregamento dos veículos disseminada pelo País.

O Governo aprovará, ainda em Março do corrente ano, a Estratégia Nacional para a Energia 2020. Esta estratégia desenvolve objectivos e metas quantificadas em 5 áreas: i) promoção das energias renováveis, ii) consolidação da mobilidade eléctrica; iii) promoção das redes inteligentes; iv) reforço da eficiência energética e v) reforço da concorrência dos mercados.

IV. DESENVOLVIMENTOS E PROJEÇÕES ORÇAMENTAIS

IV.1 Execução Orçamental de 2009 e Perspectivas 2010-2013¹⁵

IV.1.1 Execução Orçamental de 2009

À semelhança do verificado na generalidade dos países desenvolvidos, a execução orçamental de 2009, em Portugal, foi fortemente marcada pela crise económica e financeira. Com efeito, os desenvolvimentos da conjuntura macroeconómica reflectiram-se nas contas públicas quer via estabilizadores automáticos – com particular incidência na quebra da receita fiscal – quer através das medidas anti-crise que implicaram, sobretudo, acréscimos na despesa pública. Deste modo, o processo de consolidação orçamental, iniciado em 2005, foi interrompido em 2008, estimando-se que o défice das Administrações Públicas se tenha agravado em 6,7 p.p. do PIB entre 2007 e 2009, o que está em linha com os desenvolvimentos a nível internacional, uma vez que a deterioração estimada para o saldo orçamental foi de cerca de 6 p.p. do PIB, no conjunto dos Estados Membros da União Europeia, e próximo de 7 p.p. nos países da OCDE e do G-20.

Quadro IV.1. Saldos orçamentais
(em percentagem do PIB)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|
| Saldo global | -6,1 | -3,9 | -2,6 | -2,7 | -9,3 |
| Saldo primário | -3,5 | -1,2 | 0,2 | 0,2 | -6,4 |
| Saldo estrutural ^(a) | -5,8 | -3,9 | -3,1 | -2,8 | -8,1 |
| Saldo primário estrutural ^(a) | -3,2 | -1,1 | -0,3 | 0,1 | -5,2 |

Notas: (a) Incluindo medidas anti-crise.

Os valores relativos a 2009 correspondem à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010.

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

Também o peso da dívida pública no PIB apresentou um acréscimo, estimando-se um valor de 77,2 por cento do PIB no final de 2009, ainda assim inferior à média da área do euro (

Quadro IV.2). Ainda assim, esse aumento foi inferior ao observado num número significativo de países, dada a maior resiliência apresentada pelo sector financeiro português e, conseqüentemente, a inexistência de operações de estabilização do sistema financeiro por parte do Estado português. Assim, o acréscimo no rácio da dívida pública no PIB é quase integralmente explicado pelo valor do défice primário e pelo diferencial de crescimento entre o PIB nominal e a taxa de juro implícita na dívida (efeito dinâmico), sendo as operações financeiras menos relevantes.

¹⁵ A análise desta secção tem subjacentes valores comparáveis, i.e., a Conta das Administrações Públicas de 2008 e a estimativa para 2009 foram ajustadas das alterações metodológicas descritas na Caixa IV.1.

Caixa IV.1.Compatibilidade da Conta das Administrações Públicas 2008 - 2010

O Orçamento do Estado para 2010 tem subjacentes alterações metodológicas que influenciam a comparabilidade da Conta das Administrações Públicas (AP), no período 2008 a 2010, para as receitas e despesas correntes, sem ter, no entanto, qualquer implicação no valor do saldo orçamental.

Uma primeira alteração respeita ao subsídio do Estado para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) que, até 2008, era classificado como contribuição social do Estado para aquela entidade, o qual estava, no lado da despesa, integralmente registado nas despesas com o pessoal e, no lado da receita, como contribuições sociais efectivas. Ora, com o fecho da CGA a novos subscritores desde o início de 2006, a transferência do Estado necessária para assegurar o financiamento da CGA tenderá a ser maior, enquanto a parcela correspondente, de facto, a encargos com os funcionários públicos inscritos na CGA será decrescente no tempo. Assim, em 2009, com a decisão de alargamento da contribuição para a CGA aos serviços da administração directa do Estado, apenas o valor equivalente a 7,5% da remuneração ilíquida sujeita a desconto de quota continuou a ser registado como contribuição social efectiva, com contrapartida em despesas com pessoal. O valor remanescente, correspondente ao subsídio do Estado para financiamento da CGA, passou a ser classificado como transferência corrente. Para 2010, de acordo com o Orçamento do Estado, o valor da contribuição dos serviços de administração directa do Estado, registado na rubrica de contribuições sociais efectivas, passa a ser de 15%, pelo que o registo em Contabilidade Nacional deve ser ajustado em conformidade. Adicionalmente, de acordo com a Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, a receita arrecadada na sequência do aumento em dois pontos percentuais da taxa normal do IVA, em 2005, foi consignada, em igual proporção, à CGA e à Segurança Social. De acordo com o artigo 3.º da Lei n.º 26-A/2008, de 26 de Junho, esta consignação foi cessada à data de 31 de Dezembro de 2009. Assim, estes montantes, que tinham um tratamento metodológico idêntico ao referido para o subsídio do Estado para a CGA, são agora reclassificados de modo idêntico em transferências correntes, de forma a assegurar a comparabilidade com a estrutura metodológica assumida para 2010.

Refira-se que a compensação destas duas alterações registadas nas rubricas despesas com pessoal e contribuições sociais se efectua nas transferências correntes entre AP. Como a previsão da conta apresentada se refere a dados consolidados, isto é, exclui as operações entre sub-sectoros das AP, esta compensação é também excluída. Deste modo, o total da receita corrente e da despesa corrente é agora menor, em igual montante, não afectando o saldo das AP.

Uma outra alteração metodológica efectuada prende-se com o registo da transferência do Estado destinada ao financiamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS) por conta dos encargos com a prestação de cuidados de saúde aos beneficiários dos subsistemas públicos de saúde. Até 2009, este valor era registado como despesas com o pessoal, do lado da despesa, e como contribuições sociais imputadas, do lado da receita, e portanto sem implicação no saldo, passando, a partir de 2010 a ser registado como transferência corrente. Com esta alteração metodológica, o registo das transferências do Estado para o SNS por conta dos encargos deste Serviço com os beneficiários dos subsistemas públicos de saúde fica harmonizado com o das transferências do Estado por conta dos encargos de saúde suportados pelo SNS com os demais cidadãos. A comparabilidade dos dados entre anos implica também uma correcção ao valor das despesas com o pessoal e das contribuições sociais imputadas para os anos anteriores a 2010. Tal como no caso anterior, as transferências entre sub-sectoros são anuladas na conta consolidada, ficando o total da receita corrente e da despesa corrente também inferior em montante de igual magnitude.

Quadro IV.2. Evolução da dívida pública

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|------|------|------|------|
| Dívida pública consolidada (% PIB) | 64,7 | 63,6 | 66,3 | 77,2 |
| Varição em p.p. do PIB | 1,1 | -1,1 | 2,7 | 10,8 |
| Efeito saldo primário | 1,2 | -0,2 | -0,2 | 6,4 |
| Efeito dinâmico | 0,2 | -0,2 | 1,6 | 4,1 |
| Outros | -0,2 | -0,6 | 1,3 | 0,4 |

Nota: O valor do efeito do saldo primário, para 2009, corresponde à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010.

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

A evolução do saldo orçamental reflecte o comportamento do saldo primário, com os encargos com a dívida pública a manterem o seu peso relativo no PIB, tendo o efeito do aumento do seu *stock* sido compensado pela redução registada nas taxas de juro. (Quadro IV.3.).

Quadro IV.3. Conta das Administrações Públicas

| | Em % do PIB | |
|---|-------------|-------------|
| | 2008 | 2009 |
| 1. Receitas Fiscais | 24,5 | 22,2 |
| Impostos s/Produção e Importação | 14,6 | 13,1 |
| Impostos s/Rendimento e Património | 9,9 | 9,1 |
| 2. Contribuições Sociais | 10,9 | 11,2 |
| Das quais: Contribuições Sociais Efectivas | 10,2 | 10,4 |
| 3. Outras Receitas Correntes | 4,8 | 4,9 |
| 4. Total Receitas Correntes (1+2+3) | 40,3 | 38,2 |
| 5. Consumo Intermédio | 4,4 | 4,4 |
| 6. Despesas com Pessoal | 10,9 | 11,2 |
| 7. Prestações Sociais | 19,9 | 21,8 |
| Das quais: Prestações que não em Espécie | 15,6 | 17,1 |
| 8. Juros | 2,9 | 2,9 |
| 9. Subsídios | 1,2 | 1,5 |
| 10. Outras Despesas Correntes | 2,0 | 2,7 |
| 11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10) | 41,2 | 44,6 |
| <i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i> | 38,3 | 41,7 |
| 12. Poupança Bruta (4-11) | -0,9 | -6,4 |
| 13. Receitas de Capital | 0,9 | 1,2 |
| 14. Formação Bruta de Capital Fixo | 2,2 | 2,6 |
| 15. Outras Despesas de Capital | 0,5 | 1,6 |
| 16. Total Despesas de Capital (14+15) | 2,7 | 4,2 |
| 17. Total Receitas (4+13) | 41,2 | 39,5 |
| 18. Total Despesa (11+16) | 43,9 | 48,8 |
| <i>Da qual: Total Despesa Primária</i> | 41,0 | 45,9 |
| 19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18) | -2,7 | -9,3 |

Nota: Os valores relativos a 2009 correspondem à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010, sendo que os valores de 2008 e 2009 se encontram ajustados das alterações metodológicas apresentadas na Caixa IV.1

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

A receita fiscal verificou, em 2009, uma quebra significativa, maior do que a registada em episódios recessivos passados. A recente crise económica, para além da quebra real do PIB, caracterizou-se por algumas particularidades que potenciaram a diminuição da receita em proporção superior à decorrente da consideração das elasticidades fiscais geralmente assumidas. Dessas particularidades, são de salientar a significativa contracção dos preços, a quebra abrupta das vendas de bens duradouros, o aumento da poupança das famílias e o efeito resultante de algumas medidas de estímulo orçamental implementadas desde 2008, para reforçar a confiança dos agentes económicos.

No Quadro seguinte é apresentada a decomposição da variação da receita e da despesa, em peso relativo no PIB, nas seguintes componentes: efeito de redução do PIB nominal, efeito medidas, efeito componente cíclica, efeito componente recessão e resíduo. Na componente medidas foi incluída a parcela de cada uma das rubricas que resultou das medidas implementadas com efeitos na receita ou na despesa desde 2008. A parcela relativa à componente cíclica resulta da aplicação directa das elasticidades da receita e da despesa face à evolução da actividade económica. A componente recessão quantifica a parcela que se entende estar relacionada com a evolução anormal de algumas das variáveis macroeconómicas e que não é captada pelas elasticidades *standards*. A parcela que não é justificada por nenhuma das anteriores é remetida para a componente residual.

Quadro IV.4. Decomposição da variação do défice orçamental entre 2008 e 2009
(em pontos percentuais do PIB)

| | Variação total | Efeito PIB nominal | Efeito medidas | Efeito cíclico | Efeito recessão | Resíduo |
|---|----------------|--------------------|----------------|----------------|-----------------|-------------|
| 1. Receitas Fiscais | -2,3 | 0,4 | -0,7 | -0,7 | -1,0 | -0,3 |
| Impostos s/Produção e Importação | -1,5 | 0,2 | -0,4 | -0,4 | -0,7 | -0,2 |
| Impostos s/Rendimento e Património | -0,9 | 0,2 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,1 |
| 2. Contribuições Sociais | 0,2 | 0,2 | 0,0 | -0,3 | 0,0 | 0,3 |
| Das quais: Contribuições Sociais Efectivas | 0,2 | 0,2 | 0,0 | -0,3 | 0,0 | 0,3 |
| 3. Vendas e Outras Receitas Correntes | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4. Total Receitas Correntes (1+2+3) | -2,1 | 0,7 | -0,7 | -1,1 | -1,0 | 0,1 |
| 5. Consumo Intermédio | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 6. Despesas com Pessoal | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | -0,2 |
| 7. Prestações Sociais | 1,9 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,8 |
| Prestações que não em Espécie | 1,5 | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,6 |
| das quais: Pensões | 0,8 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 |
| Subsídio de Desemprego e Apoio ao Emprego | 0,3 | 0,0 | 0,2 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Prestações em Espécie | 0,4 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| 8. Juros | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 |
| 9. Subsídios e Outra Despesa Corrente | 1,0 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,3 | 0,5 |
| 11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10) | 3,4 | 0,8 | 0,8 | 0,1 | 0,6 | 1,1 |
| 12. Poupança Bruta (4-11) | -5,4 | -0,1 | -1,5 | -1,3 | -1,6 | -0,9 |
| 13. Receitas de Capital | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,3 |
| 14. Formação Bruta de Capital Fixo | 0,5 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,2 |
| 15. Outras Despesas de Capital | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 |
| 16. Total Despesas de Capital (14+15) | 1,5 | 0,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 1,2 |
| 17. Total Receitas (4+13) | -1,8 | 0,7 | -0,7 | -1,1 | -1,0 | 0,3 |
| 18. Total Despesa (11+16) | 4,9 | 0,8 | 1,0 | 0,1 | 0,6 | 2,3 |
| 19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18) | -6,6 | -0,2 | -1,7 | -1,2 | -1,6 | -2,0 |

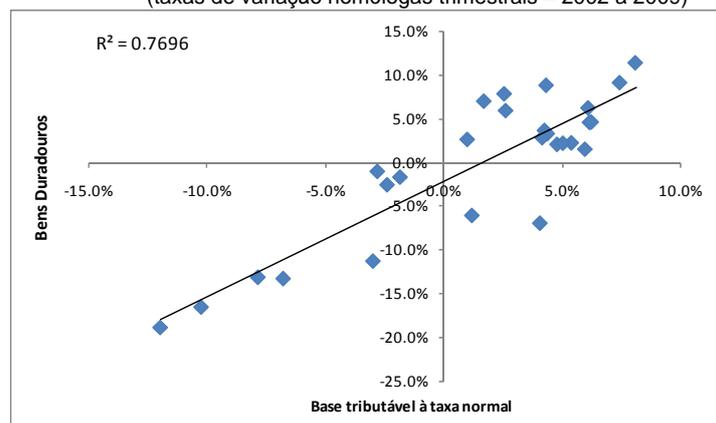
Nota: Os valores relativos a 2009 correspondem à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010, sendo que os valores de 2008 e 2009 se encontram ajustados das alterações metodológicas apresentadas na Caixa IV.1

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

A redução na receita fiscal em 2009, estimada em 2,3 pontos percentuais do PIB, reflecte uma queda particularmente significativa na receita dos impostos sobre a produção e a importação e, em menor grau, na receita dos impostos sobre o rendimento e o património, os quais dependem, em parte, do rendimento do ano anterior.

Os Impostos sobre a Produção e Importação registaram uma diminuição de 1,5 pontos percentuais do PIB, dos quais, cerca de 0,7 pontos percentuais são explicados pelos efeitos adicionais que algumas variáveis exerceram sobre a receita, e capturados, pela componente recessão atrás mencionada. É exemplo disso a quebra da receita do IVA associada à contração do consumo de bens duradouros, na qual se destaca a diminuição das vendas de veículos automóveis, as quais registaram, em 2009, uma quebra de cerca de 26 por cento, a qual se reflectiu também na receita do Imposto sobre Veículos. O Gráfico IV.1 permite constatar a forte relação existente entre a evolução do consumo de bens duradouros e o andamento da base tributável de IVA, sendo que foi nos trimestres de 2009 que se registou as diminuições mais acentuadas na base tributável de IVA no período considerado.

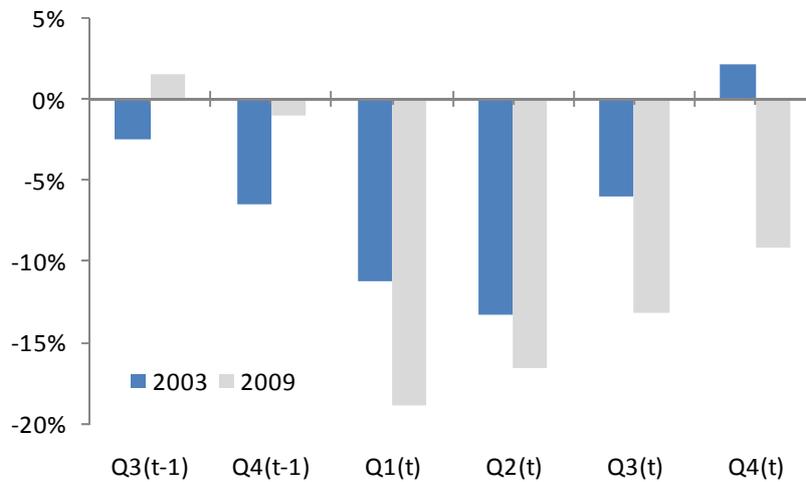
Gráfico IV.1. Relação entre base tributável IVA e consumo de bens duradouros
(taxas de variação homólogas trimestrais – 2002 a 2009)



Fonte: INE e Ministério das Finanças e da Administração Pública

Outra particularidade, prende-se com a forte concentração da redução do consumo de bens duradouros nos quatro trimestres de 2009, quando comparado, por exemplo, com a crise ocorrida em 2003, em que se verificou um desfasamento temporal mais pronunciado e, portanto, com efeitos relativamente menos concentrados, alisando a respectiva variação anual.

Gráfico IV.2. Consumo de bens duradouros
(taxas de variação homólogas trimestrais – 2003 e 2009)



Fonte: INE Notas: Qi(t) representa o trimestre i do ano t.

Adicionalmente outros efeitos contribuíram para a redução da receita fiscal, em particular, a contracção dos preços, com especial incidência para os preços sobre os combustíveis; a forte contracção das importações extra-comunitárias (as quais registaram uma quebra de cerca de 37% em 2009) e a contracção das transacções de casas com reflexos significativos na receita do Imposto do Selo e do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas. Em relação aos impostos sobre o rendimento e propriedade salienta-se o comportamento do IRC, o qual registou em 2009 uma quebra de cerca 24 por cento. A forte redução registada em 2009 induzirá a um comportamento de recuperação mais rápido nos próximos anos. Estes efeitos, dadas as suas características e as perspectivas de evolução futura, devem ser vistos como temporários.

Em 2009, a receita contributiva aumentou 1,3% em termos comparáveis, apesar do contexto de redução do emprego e da implementação de medidas temporárias de diminuição da taxa contributiva em determinados casos, de acordo com o definido na Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE). Contudo, esta mesma Iniciativa, tendo como objectivo estimular o emprego, permitiu conter a redução da base contributiva. Para este resultado positivo terão contribuído também as medidas de combate à evasão e fraude contributiva e, ainda, o aumento dos salários acima da inflação registada em 2009.

As outras receitas correntes mantiveram o seu peso no PIB virtualmente constante, salientando-se, no entanto, o aumento dos recebimentos do Fundo Social Europeu por conta de acções de formação profissional co-financiadas, enquanto a receita de capital subiu 0,3 p.p. do PIB, também em linha com o acréscimo de receitas de fundos da União Europeia para financiamento de despesa de capital.

A despesa das Administrações Públicas foi, em 2009, particularmente influenciada pelas medidas de estímulo à economia implementadas no âmbito da IIE, sendo de destacar o seu efeito nas prestações sociais, nomeadamente do subsídio de desemprego e apoio ao emprego, nos subsídios e na despesa de investimento. No caso do subsídio de desemprego, para além do efeito dos estabilizadores automáticos devido ao aumento do desemprego, registou-se o impacto das medidas de prolongamento do subsídio social de desemprego a todos os que, em 2009, vissem terminado o período de concessão deste apoio e da redução do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego.

As restantes prestações sociais que não em espécie aumentaram devido, principalmente, à evolução das pensões de reforma e sobrevivência e outras prestações de apoio social (com um acréscimo de 1.1 p.p. do PIB). As prestações em espécie, por seu turno, foram directamente afectadas pelas medidas de apoio social às famílias.

Para a variação dos subsídios há a destacar o contributo das acções de formação profissional com suporte no Fundo Social Europeu, bem como as medidas de apoio à instalação de painéis solares térmicos. No que se refere à despesa de investimento, os programas de modernização das escolas e a aceleração da execução do QREN reflectiram-se no crescimento significativo da FBCF (0,5 p.p. do PIB).

Por seu turno, as despesas com pessoal, em 2009, foram condicionadas pelo aumento da tabela salarial de 2,9%, valor significativamente acima da inflação registada no ano (-0,8 por cento)¹⁶. Os encargos com a saúde, contribuíram igualmente para este resultado, não obstante a contenção na admissão de novos funcionários públicos.

As restantes componentes da despesa corrente primária – consumo intermédio e outra despesa corrente – registaram aumentos de 0,1 e de 0,8 p.p. do PIB, respectivamente, sendo de destacar, nesta última, o aumento da contribuição financeira para a União Europeia e das transferências de acção social para Instituições privadas sem fins lucrativos.

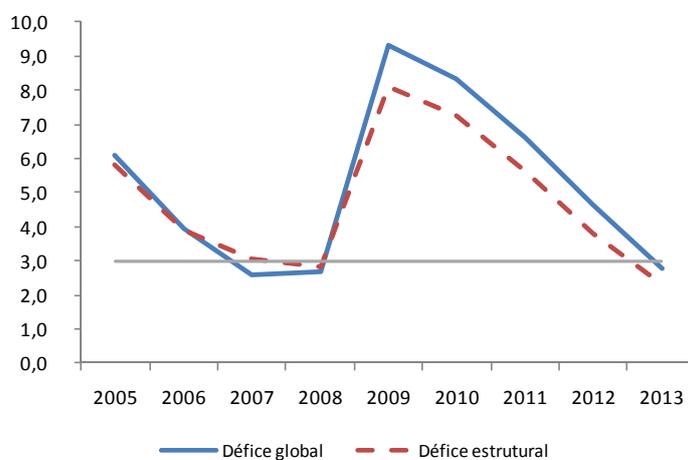
Para a evolução da outra despesa capital contribuiu, essencialmente, o efeito base da dedução a esta rubrica do montante da receita de concessão da utilização do domínio público hídrico em 2008 (cerca de 1 p.p. do PIB) e o apoio especial à actividade económica, exportações e PME, via transferências de capital.

IV.1.2 Perspectivas de Médio Prazo

A trajectória de consolidação orçamental prevista para o período 2010-2013 inicia-se de forma moderada em 2010, acentuando-se nos anos seguintes (Gráfico IV.3). A retoma da actividade contribui para a correcção das contas públicas não só via estabilizadores automáticos, que actuam essencialmente do lado da receita fiscal e contributiva e, em menor grau, do lado da despesa em prestações sociais, mas também pela recuperação do “efeito recessão” sobre as contas públicas descrito na secção anterior. O maior dinamismo da actividade permitirá a retirada das medidas de estímulo à economia, que incidiram sobre a execução orçamental de 2009, mas ainda com efeitos em 2010 (designadamente, no caso da Iniciativa Emprego 2010).

¹⁶ Recorde-se que, aquando das negociações da actualização salarial na função pública, a inflação esperada para 2009 era ainda de 2,5 por cento.

Gráfico IV.3. Défice das Administrações Públicas
(em percentagem do PIB)



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

Quadro IV.5. Conta das Administrações Públicas

| | Em % do PIB | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 1. Receitas Fiscais | 24,5 | 22,2 | 22,4 | 23,4 | 24,3 | 24,7 |
| Impostos s/Produção e Importação | 14,6 | 13,1 | 13,5 | 14,2 | 14,8 | 14,9 |
| Impostos s/Rendimento e Património | 9,9 | 9,1 | 8,9 | 9,2 | 9,4 | 9,8 |
| 2. Contribuições Sociais | 10,9 | 11,2 | 11,1 | 11,2 | 11,2 | 11,4 |
| Das quais: Contribuições Sociais Efectivas | 10,2 | 10,4 | 10,5 | 10,6 | 10,6 | 10,8 |
| 3. Outras Receitas Correntes | 4,8 | 4,9 | 5,6 | 5,3 | 5,2 | 5,2 |
| 4. Total Receitas Correntes (1+2+3) | 40,3 | 38,2 | 39,0 | 40,0 | 40,7 | 41,4 |
| 5. Consumo Intermédio | 4,4 | 4,4 | 4,7 | 4,5 | 4,0 | 4,0 |
| 6. Despesas com Pessoal | 10,9 | 11,2 | 11,2 | 10,9 | 10,5 | 10,0 |
| 7. Prestações Sociais | 19,9 | 21,8 | 22,1 | 21,9 | 21,8 | 21,5 |
| Das quais: Prestações que não em Espécie | 15,6 | 17,1 | 17,1 | 17,0 | 17,0 | 16,8 |
| 8. Juros | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,8 | 4,1 | 4,1 |
| 9. Subsídios | 1,2 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,2 |
| 10. Outras Despesas Correntes | 2,0 | 2,7 | 2,5 | 2,1 | 2,0 | 1,9 |
| 11. Total Despesa Corrente (5+6+7+8+9+10) | 41,2 | 44,6 | 45,5 | 44,7 | 43,6 | 42,6 |
| <i>Da qual: Despesa Corrente Primária (11-8)</i> | 38,3 | 41,7 | 42,3 | 40,9 | 39,5 | 38,5 |
| 12. Poupança Bruta (4-11) | -0,9 | -6,4 | -6,5 | -4,8 | -2,9 | -1,2 |
| 13. Receitas de Capital | 0,9 | 1,2 | 1,5 | 1,2 | 1,2 | 1,2 |
| 14. Formação Bruta de Capital Fixo | 2,2 | 2,6 | 2,7 | 2,3 | 2,1 | 2,0 |
| 15. Outras Despesas de Capital | 0,5 | 1,6 | 0,7 | 0,7 | 0,8 | 0,9 |
| 16. Total Despesas de Capital (14+15) | 2,7 | 4,2 | 3,3 | 3,0 | 2,9 | 2,8 |
| 17. Total Receitas (4+13) | 41,2 | 39,5 | 40,5 | 41,1 | 41,8 | 42,6 |
| 18. Total Despesa (11+16) | 43,9 | 48,8 | 48,8 | 47,7 | 46,5 | 45,4 |
| <i>Da qual: Total Despesa Primária</i> | 41,0 | 45,9 | 45,6 | 43,9 | 42,4 | 41,3 |
| 19. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (17-18) | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |

Nota: Os valores relativos a 2009 correspondem à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010, sendo que os valores de 2008 e 2009 se encontram ajustados das alterações metodológicas apresentadas na Caixa IV.1

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

Em 2013, a situação de défice excessivo deverá estar corrigida, atingindo os 2.8 por cento do PIB (Quadro IV.6).

Quadro IV.6. Saldos orçamentais

(Em percentagem do PIB)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|
| Saldo global | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| Saldo primário | -6,4 | -5,1 | -2,8 | -0,6 | 1,3 |
| Saldo estrutural ^(a) | -8,1 | -7,3 | -5,6 | -3,8 | -2,3 |
| Saldo primário estrutural ^(a) | -5,2 | -4,1 | -1,8 | 0,3 | 1,8 |

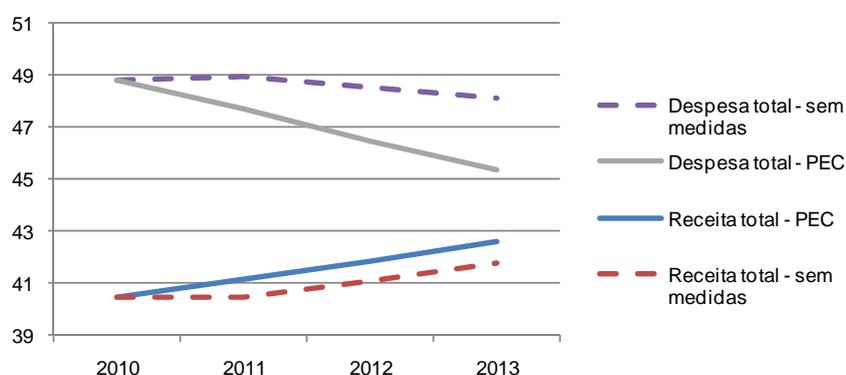
Notas: (a) Corrigido de efeitos cíclicos, mas incluindo medidas anti-crise. Os valores relativos a 2009 correspondem à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010.

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

A estratégia de consolidação assenta, assim, na contenção da despesa pública por efeito do pacote de medidas apresentado, e, em menor grau, no aumento da receita. Comparando as trajectórias estimadas para a evolução da receita e da despesa pública com as projectadas num cenário de ausência de medidas adicionais às definidas até 2010, é visível o efeito das novas medidas no horizonte de médio prazo, cujo contributo para a redução do défice orçamental em 2013 é estimado em cerca de 3,5 p.p. do PIB (Gráfico IV.4 e Caixa IV.2).

Gráfico IV.4. Evolução da receita e despesa das Administrações Públicas

(em percentagem do PIB)



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

No lado da receita, é de destacar a recuperação gradual da receita fiscal, reflectindo quer a recuperação da actividade económica quer os efeitos das medidas definidas para redução da despesa fiscal com efeitos a partir de 2011.

Para 2010, prevê-se um crescimento da receita fiscal em cerca de 2%, com a maior contribuição a vir do lado dos impostos indirectos, em particular do IVA, uma vez que foi neste imposto que incidiram as principais medidas anti-crise tomadas em 2009 (nomeadamente a aceleração dos reembolsos), as quais, não tendo reflexo em 2010, acabam por exercer um efeito significativo na taxa de crescimento deste

imposto. Durante o restante período de projecção, a recuperação económica permitirá reverter, gradualmente, os efeitos sobre a receita dos impostos indirectos associados à componente crise identificada atrás, para os níveis relativos anteriores a 2008.

Quanto aos impostos directos, os desenvolvimentos esperados para o mercado de trabalho, quer em termos de evolução dos salários quer em termos de emprego, contribuirão de forma moderada para a evolução da receita de IRS em 2010, reagindo nos anos seguintes à recuperação desta última variável, e à qual acresce o resultado esperado das medidas de consolidação agora apresentadas.

Em relação ao IRC, a repercussão da recessão económica nos resultados das empresas de 2009 far-se-á sentir na receita a arrecadar em 2010, ainda que uma parte deste efeito tenha sido já acomodada, pela via da redução dos pagamentos por conta, não se esperando, contudo, que a receita deste imposto venha a registar uma evolução positiva já em 2010. Prevê-se que os desenvolvimentos económicos para o período em análise contribuam para aumentar a receita de IRC para os níveis relativos que apresentava antes da crise.

Também as medidas de combate à fraude e evasão contributivas e de alargamento da base contributiva deverão permitir um crescimento da receita contributiva superior ao que decorreria apenas da retoma no mercado de trabalho, projectada de forma mais notória a partir de 2012.

No que se refere à despesa corrente primária, as medidas de consolidação orçamental previstas têm reflexos significativos na contenção das despesas com pessoal e prestações sociais, em particular nos benefícios do regime não contributivo, e nas despesas em saúde. Do mesmo modo, projecta-se uma redução do consumo intermédio em termos do seu rácio no PIB, no contexto da racionalização das despesas de funcionamento da Administração Pública e com material militar.

A despesa com juros, por seu turno, deverá ainda aumentar o seu peso relativo no PIB até 2012, não só devido ao aumento projectado para o stock da dívida pública até então, mas também em resultado da subida das taxas de juro de referência para a dívida emitida pelas Administrações Públicas¹⁷. Para 2013, projecta-se uma estabilização dos encargos com a dívida pública no PIB em linha com o comportamento do rácio da dívida pública e as hipóteses de relativa estabilização das taxas de juro.

As operações de capital apresentam uma importância relativa no PIB decrescente, a partir de 2010, dada a retirada das medidas de estímulo entretanto tomadas a nível do investimento público e de promoção do investimento privado. O rácio da Formação Bruta de Capital Fixo no PIB deverá tender para valores mais consentâneos com os observados nos anos anteriores à recessão. Do mesmo modo, as receitas de capital tenderão a diminuir o seu peso no PIB, em linha com a evolução da comparticipação dos fundos da União Europeia destinados a financiar as despesas de capital.

¹⁷ De acordo com as hipóteses externas apresentadas pelas instituições internacionais, utilizadas neste exercício de previsão.

Caixa IV.2. Especificação do Cenário de Ausência de Medidas

Caso as medidas de reforma incluídas no cenário base deste Programa não tivessem sido consideradas, a evolução projectada para a conta das Administrações Públicas seguiria as seguintes hipóteses:

Principais rubricas da receita

Para a projecção da receita de impostos directos e contribuições sociais, em cada ano, considerar-se-ia a evolução nominal da actividade económica, a dinâmica do mercado de trabalho e as elasticidades de cada uma destas rubricas, sendo que no caso do IRC pesa sobretudo a actividade do ano anterior. Relativamente aos impostos indirectos, a evolução projectada para a receita teria em conta a evolução nominal da actividade económica de cada ano, as respectivas elasticidades, bem como a recuperação de algumas variáveis económicas com efeito expressivo na receita destes impostos, como é o caso, já referido, do consumo de bens duradouros.

Principais rubricas da despesa

Na projecção das despesas com pessoal, admitir-se-ia que a actualização salarial se faria em linha com a inflação esperada para cada ano.

Para a evolução das pensões, considerava-se a aplicação das regras em vigor, com excepção das alterações previstas no Orçamento do Estado para 2010; no caso das prestações sociais do regime não contributivo e das prestações sociais em espécie, admitia-se a manutenção do seu peso relativo no PIB.

Relativamente ao consumo intermédio, tomava-se em conta a evolução prevista para as entregas de equipamento militar e pagamento de rendas referentes às auto-estradas sem custos para o utilizador; quanto à restante despesa de consumo intermédio, admitia-se a evolução de acordo com inflação esperada.

Para a despesa com juros, considerava-se o *stock* de dívida pública no final do ano anterior e a hipótese seguida no cenário macroeconómico para a evolução das taxas de juro relevantes.

Quanto à despesa de Investimento, tomava-se como hipótese a manutenção do seu peso relativo no PIB registado durante a crise económico-financeira.

A trajectória de consolidação orçamental prevista até 2013, em particular a melhoria do saldo primário, permitirá conter a tendência crescente que a dívida pública vinha a exhibir desde 2008 no contexto da crise económica e financeira (Quadro IV.7). Para 2013, prevê-se mesmo uma diminuição do rácio da dívida pública no PIB, ano em que o saldo primário deverá voltar a ser positivo. As operações de privatização previstas para o horizonte até 2013 também deverão dar um contributo significativo na redução do rácio da dívida pública, dado que as receitas das operações de privatização serão, em larga medida, afectas à amortização de dívida. O efeito dinâmico, que é dado pelo diferencial de crescimento da taxa de juro implícita na dívida e do PIB nominal também contribuirá para a trajectória decrescente da dívida, pois o ritmo da recuperação da economia em termos nominais deverá ser superior ao da subida prevista para as taxas de juro.

Quadro IV.7. Evolução da dívida das Administrações Públicas

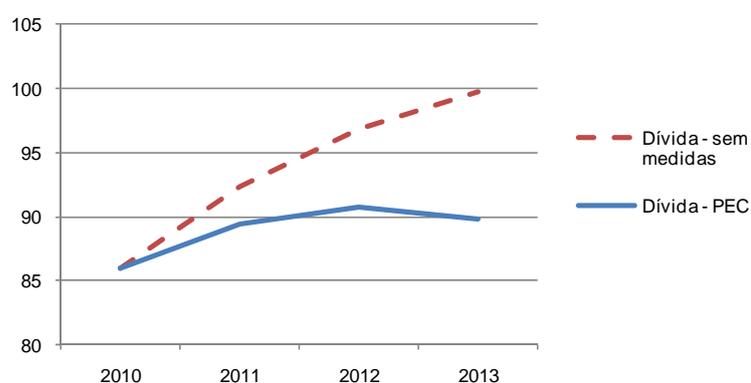
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|
| Dívida pública consolidada (% PIB) | 77,2 | 86,0 | 89,4 | 90,7 | 89,8 |
| Variação em p.p. do PIB | 10,8 | 8,9 | 3,4 | 1,3 | -0,9 |
| Efeito saldo primário | 6,4 | 5,2 | 2,8 | 0,6 | -1,3 |
| Efeito dinâmico | 4,1 | 2,0 | 1,4 | 1,2 | 0,8 |
| Outros | 0,4 | 1,6 | -0,7 | -0,5 | -0,4 |

Nota: O valor do efeito do saldo primário corresponde à estimativa do Relatório do Orçamento do Estado para 2010

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

As medidas de consolidação orçamental, com efeito no saldo primário, bem como o programa de privatizações com repercussões directas na dívida pública permitem conter a trajectória crescente que o rácio da dívida pública no PIB exibiria num cenário sem medidas adicionais a partir de 2010. (Gráfico IV.5).

Assim, o cumprimento de todas as medidas previstas neste Programa revela-se crucial para o reequilíbrio das contas públicas neste horizonte de médio prazo e para o assegurar da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

Gráfico IV.5. Evolução da dívida das Administrações Públicas
(em percentagem do PIB)

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

V. ANÁLISE DE SENSIBILIDADE E COMPARAÇÃO COM A ACTUALIZAÇÃO DE JANEIRO DE 2009

V.1 Análise de Sensibilidade

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

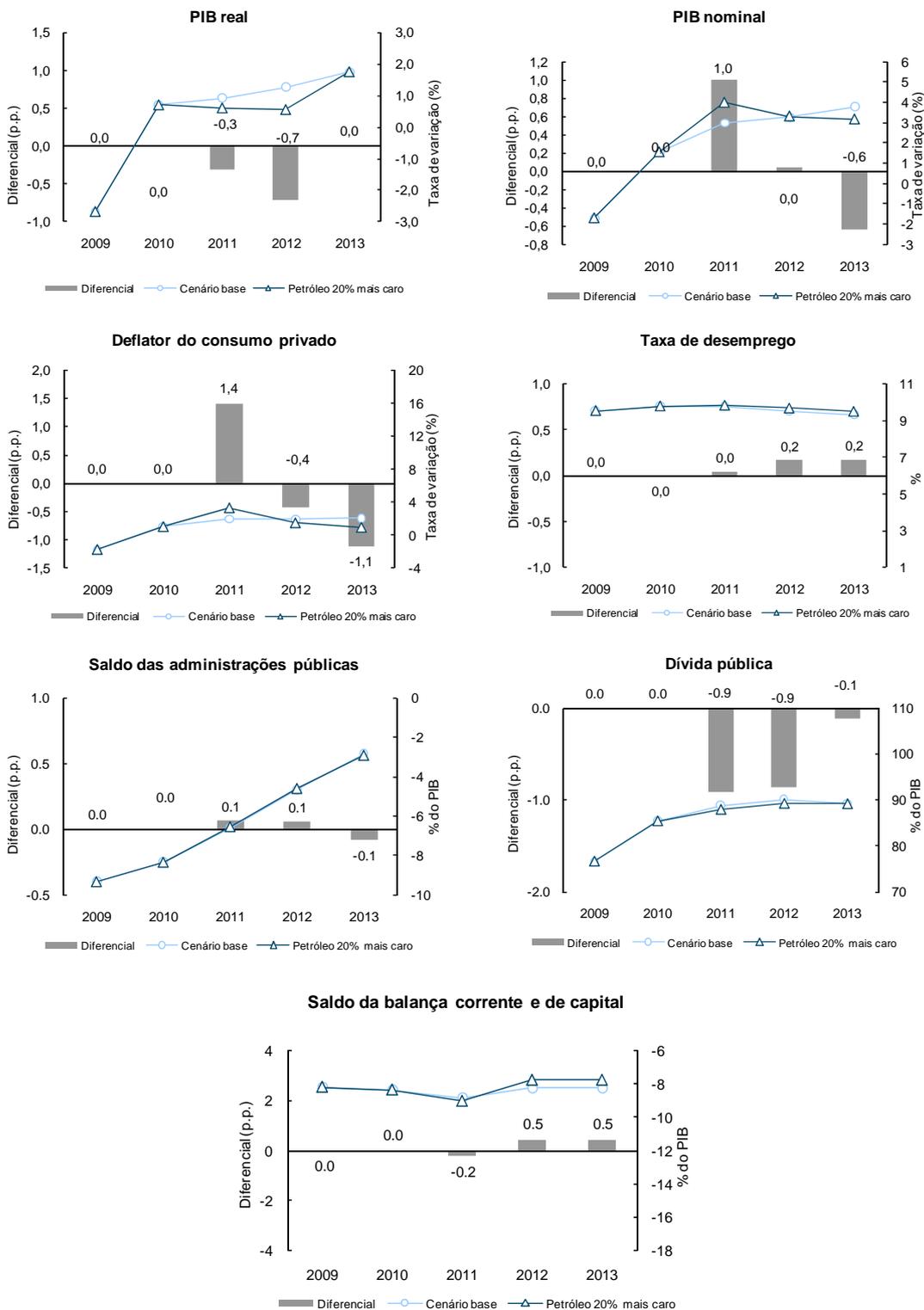
Nesse sentido, apresenta-se no Gráfico V.1 a evolução das principais variáveis da economia nacional num cenário em que o preço do petróleo é 20% superior ao admitido no cenário base. Pressupõe-se que o choque ocorre em 2011 e que os efeitos são permanentes.

A simulação revela um efeito negativo no crescimento real do PIB em 2011 e 2012, invertendo depois em 2013 (em que revela um diferencial nulo face ao cenário base), sobretudo devido aos efeitos adversos sobre a procura interna. Esta redução da actividade económica real, no período 2011-12, induz efeitos negativos no mercado de trabalho, sendo visível um ligeiro aumento da taxa de desemprego em todo o horizonte de projecção.

O PIB nominal, tal como os preços no consumidor, exhibe em 2011 uma subida face ao cenário base, reflectindo o impacto na inflação. Nos anos subsequentes este movimento inverte-se, fruto da pressão descendente sobre os preços que é induzida pelo abrandamento da actividade económica real. As necessidades de financiamento apresentam também um comportamento menos favorável em 2011, face ao cenário base, mas melhoram contudo ao longo do horizonte de previsão.

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

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



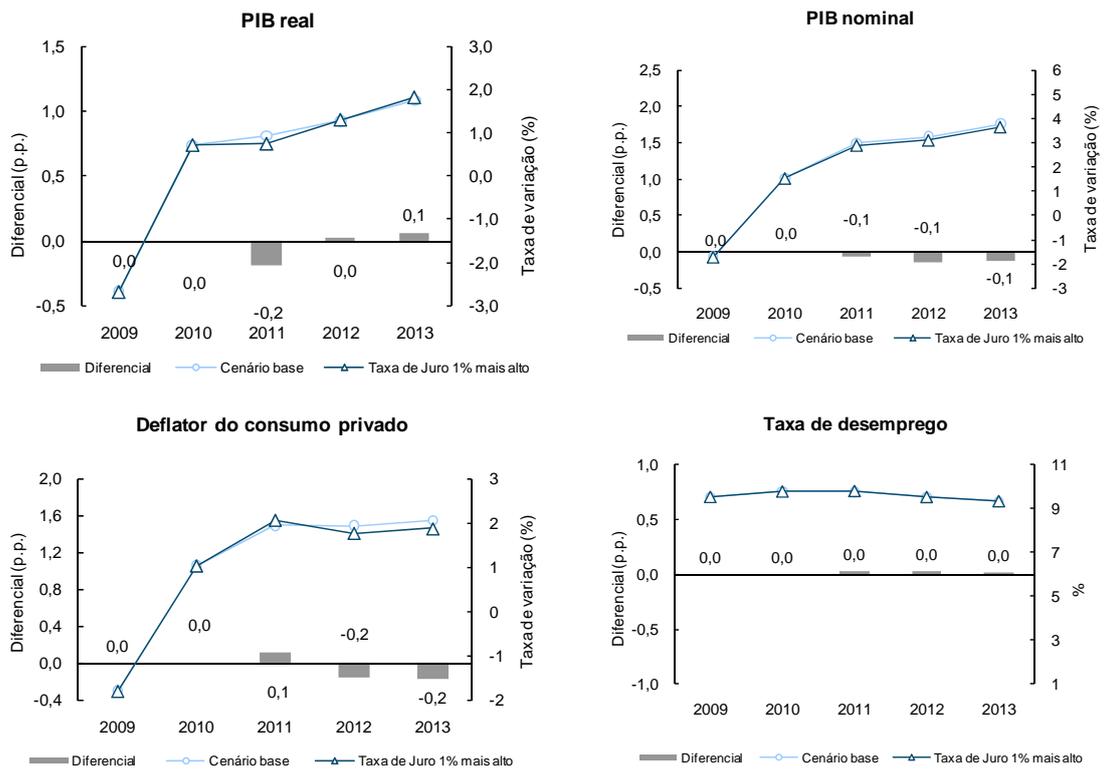
Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

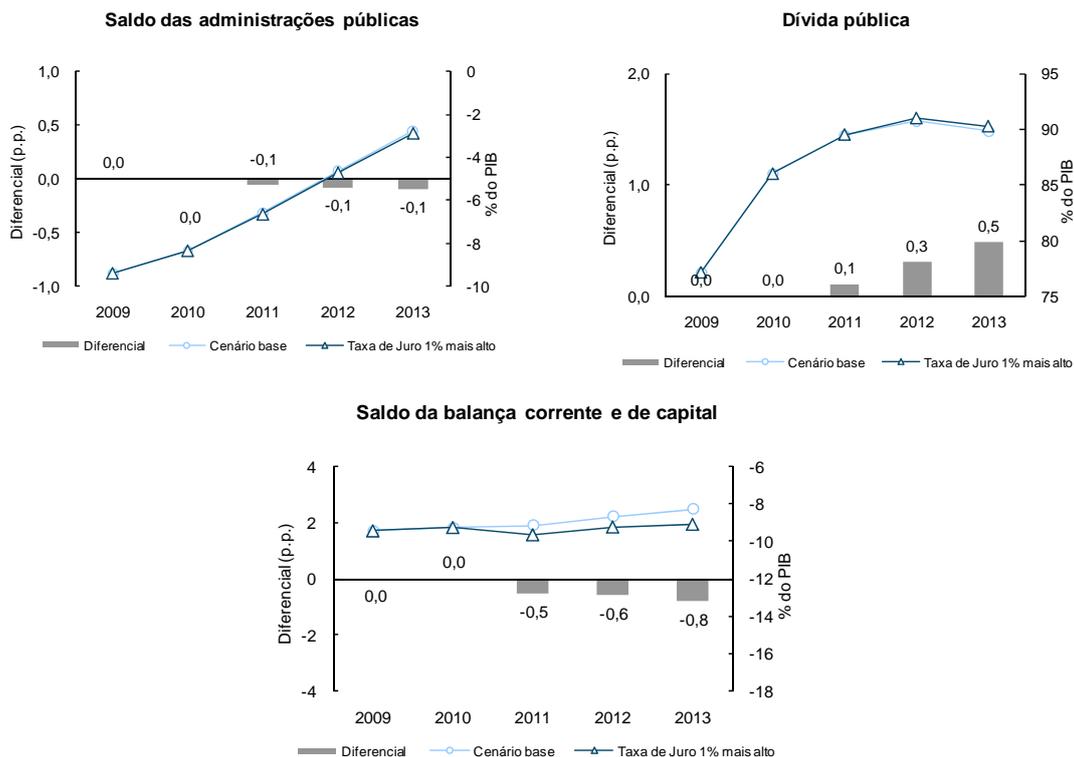
Na simulação da resposta da economia nacional a um cenário de taxas de juro mais elevadas considera-se que, ao longo de todo o período de projecção, as taxas de juro de curto prazo se mantêm 1 p.p. acima do valor projectado no cenário base. O Gráfico V.2 apresenta os principais resultados obtidos com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

Os efeitos adversos sobre o crescimento real da economia nacional encontram-se limitados a 2011, fruto de uma contracção apreciável da procura interna. Neste período é também visível uma aceleração dos preços no consumidor. Os efeitos adversos sobre o mercado de trabalho são praticamente marginais e, por isso, menores do que no caso do choque petrolífero, uma vez que o impacto negativo na actividade económica real se concentra exclusivamente em 2011.

Quanto às necessidades de financiamento face ao exterior, o efeito negativo das taxas de juro mais elevadas faz-se sentir por via do maior montante de juros pagos ao exterior, sendo este efeito pronunciado ao longo do horizonte de projecção. Os encargos financeiros associados à dívida pública são também maiores do que no cenário base, o que provoca um agravamento do défice orçamental entre 2011 e 2013, e uma consequente deterioração progressiva do nível da dívida pública.

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





Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

V.2 Comparação com a Actualização de Janeiro de 2009

Em Janeiro de 2009, na última actualização do Programa de Estabilidade e Crescimento, as perspectivas económicas começavam já a ser negativas, mas foram-se agravando ao longo do ano, principalmente na primeira metade do ano, resultando numa quebra do PIB de 2,7%, 1,9p.p. abaixo da previsão de Janeiro de 2009. Este período de circunstâncias excepcionais pelo qual passou não só a economia portuguesa mas também a maior parte das economias avançadas reflectiu-se numa deterioração significativa do défice das administrações públicas, e também da Dívida Pública (em % do PIB).

Quadro V.1. Programa de Estabilidade – Comparação com actualização Janeiro 2009

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| PIB (t.c.r. em %) | | | | | | |
| actualização Janeiro 2009 | 0,3 | -0,8 | 0,5 | 1,3 | : | : |
| actualização Março 2010 | 0,0 | -2,7 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,7 |
| diferença | -0,3 | -1,9 | 0,2 | -0,4 | : | : |
| Saldo das administrações públicas (% do PIB) | | | | | | |
| actualização Janeiro 2009 | -2,2 | -3,9 | -2,9 | -2,3 | : | : |
| actualização Março 2010 | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| diferença | -0,4 | -5,4 | -5,4 | -4,3 | : | : |
| Dívida Pública (% do PIB) | | | | | | |
| actualização Janeiro 2009 | 64,1 | 62,5 | 59,7 | 56,7 | : | : |
| actualização Março 2010 | 66,3 | 77,2 | 86,0 | 89,4 | 90,7 | 89,8 |
| diferença | 2,2 | 14,6 | 26,3 | 32,7 | : | : |

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Assim, a redução dos valores previstos para o saldo global e para a dívida pública nos anos 2009 a 2013 reflecte, acima de tudo, o impacto da actual situação económica e das medidas orçamentais de estímulo económico adoptadas. O actual Programa prevê um período de consolidação orçamental que permite alcançar um défice das Administrações Públicas inferior a 3% em 2013.

Em termos estruturais, estima-se que o saldo orçamental das Administrações Públicas tenha atingido um défice de 8,1% do PIB em 2009, retomando a partir de 2010, a trajectória de consolidação orçamental, devendo atingir - 2,3% do PIB em 2013

Quadro V.2. Saldos orçamentais
(em % do PIB)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Saldo global | | | | | | |
| PEC – Janeiro 2009 | -2,2 | -3,9 | -2,9 | -2,3 | : | : |
| PEC – Março 2010 | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| Saldo estrutural | | | | | | |
| PEC – Janeiro 2009 | -2,2 | -3,1 | -2,1 | -1,7 | | |
| PEC – Março 2010 | -2,8 | -8,1 | -7,3 | -5,6 | -3,8 | -2,3 |

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública – Programa de Estabilidade e Crescimento, actualização de Janeiro de 2009 e Março de 2010.

O rácio da dívida pública em percentagem do PIB vê o seu nível aumentado face às previsões apresentadas na actualização de Janeiro de 2009 relativamente ao período 2008-2011. Esta evolução reflecte não só o aumento do défice em relação à actualização anterior, como o efeito aritmético da diminuição do crescimento do PIB.

VI. ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DE LONGO PRAZO DAS FINANÇAS PÚBLICAS¹⁸

A sustentabilidade das finanças públicas, definida em termos teóricos, implica que o valor actualizado dos saldos primários orçamentais futuros seja igual ao valor da dívida pública actual. Isto significa que as finanças públicas podem ser consideradas sustentáveis se, caso as políticas orçamentais mantenham inalteradas, as receitas fiscais e as outras receitas orçamentais forem suficientes para financiarem as despesas futuras que dependem, em particular, da evolução demográfica. Refira-se que a estrutura demográfica tem implicações na despesa pública, de forma directa, na despesa de natureza social, especialmente na despesa em pensões e cuidados de saúde e, de forma indirecta, via oferta de trabalho, no crescimento potencial da economia.

Com efeito, a sustentabilidade das finanças públicas depende não só da evolução demográfica mas também da situação orçamental inicial e do crescimento potencial (em particular do diferencial entre a taxa de crescimento do produto e da taxa de juro implícita na dívida pública, que afecta a sua dinâmica).

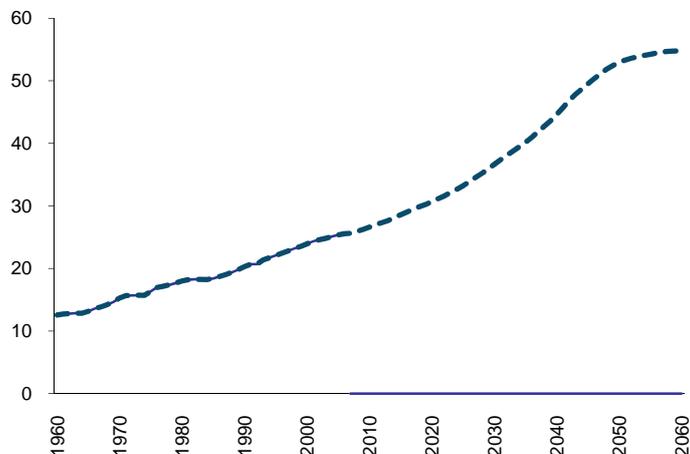
A recente crise económica e financeira traduziu-se de imediato numa deterioração acentuada das situações orçamentais na generalidade dos países desenvolvidos, podendo também ter reflexos sobre a sua capacidade de crescimento potencial futuro. As medidas de estímulo entretanto tomadas procuram contrariar este último efeito, a par das reformas estruturais que potenciam o crescimento e o emprego definidas no âmbito da Estratégia de Lisboa. Isto significa que a actual situação económica, em geral, e das finanças públicas, em particular, colocam desafios acrescidos para a sustentabilidade das finanças públicas num contexto de envelhecimento da população. Esta situação é comum à generalidade dos países europeus e Portugal não é excepção. As medidas de reforma de carácter estrutural já iniciadas nos últimos anos e que serão intensificadas (referidas no Capítulo II) contribuirão para assegurar finanças públicas sustentáveis. Neste contexto, a reforma do regime público de pensões reforçada desde 2005 teve já um papel primordial, permitindo a passagem de Portugal de uma situação de risco elevado de insustentabilidade para risco médio.

Evolução Demográfica

A tendência de diminuição da taxa de natalidade, bem como os ganhos contínuos observados na esperança média de vida, têm conduzido a uma alteração significativa na estrutura demográfica em Portugal, seguindo o padrão observado noutros países europeus. Em particular, o rácio de dependência da população mais idosa, calculado como o rácio entre a população com 65 ou mais anos e a população em idade activa (entre os 15 e os 64 anos) duplicou nos últimos 50 anos, projectando-se um novo aumento, para o dobro, nos próximos 50 anos (Gráfico VI.1).

¹⁸ A análise efectuada neste capítulo tem subjacente a metodologia prevista no âmbito do Código de Conduta do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em particular, as projecções apresentadas neste capítulo e no Quadro A-9 do Apêndice utilizam as hipóteses definidas em 2008 no contexto do Grupo de Trabalho do Envelhecimento (GTE), que assiste o Comité de Política Económica do Conselho de Economia e Finanças da União Europeia (CPE), publicadas no "Ageing Report 2009" e que serviram de base à análise de sustentabilidade de finanças públicas divulgada em "Sustainability Report 2009".

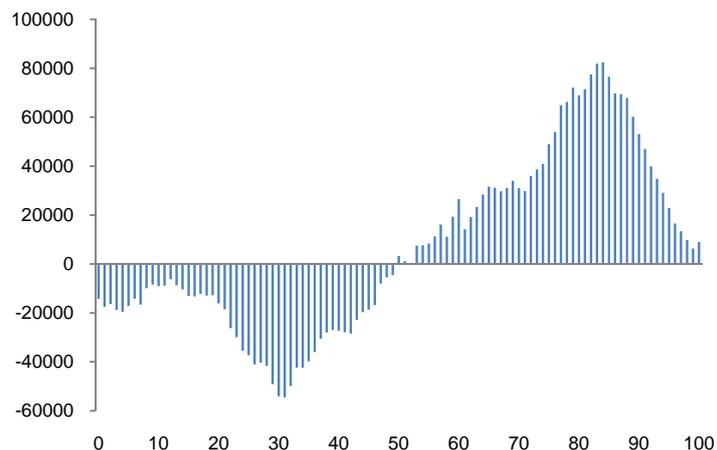
Gráfico VI.1. Rácio de dependência
(pop 65+/pop 15-64, em percentagem)



Fontes: INE e Eurostat (EUROPOP2008).

Analisado a evolução futura da população, até 2060, projecta-se um ligeiro aumento da população total, mas, por idade, deverá assistir-se a uma diminuição na população até aos 50 anos, mais acentuada nos estratos da idade activa, e a um acréscimo significativo nas idades superiores (Gráfico VI.2.).

Gráfico VI.2 Variação projectada da população por idade
(2060-2007)



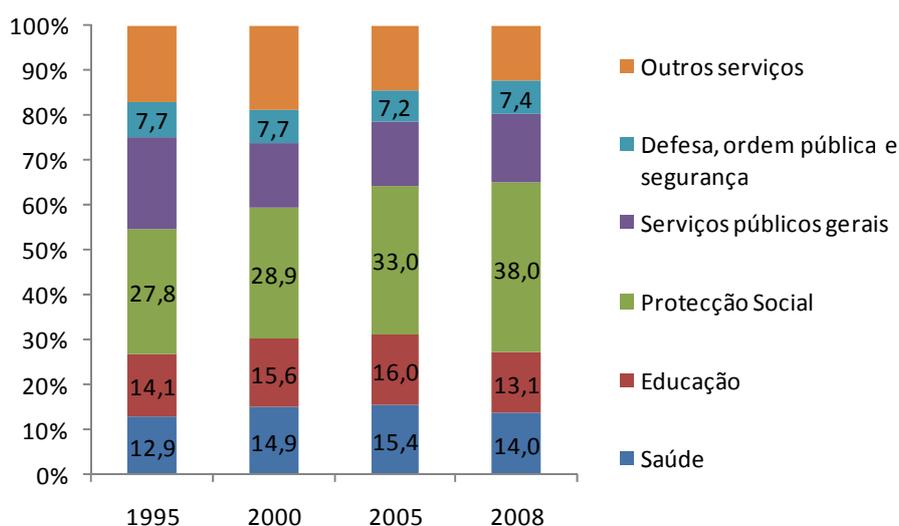
Fontes: INE e Eurostat (EUROPOP2008).

Esta alteração na estrutura demográfica é particularmente relevante quando se analisa a estrutura da despesa pública e se verifica que cerca de dois terços da despesa pública corresponde a despesas que dependem directamente da estrutura etária da população.

Despesa Pública

Os últimos dados disponíveis para a despesa pública por função revelam que as despesas de protecção social (designadamente pensões, subsídio familiar a jovens, subsídio de desemprego, complemento social para idosos), de saúde e educação representam cerca de 65% do total da despesa. As despesas com protecção social e cuidados de saúde têm vindo a aumentar o seu peso relativo, enquanto a despesa com educação está a diminuir a sua importância nos últimos anos (Gráfico VI.3)

Gráfico VI.3 Despesa pública por função



Fonte: INE.

Neste contexto, e atendendo a que o sistema de pensões público em Portugal consiste num sistema *Pay-as-you-go* (PAYG), o decréscimo na população activa e na receita de contribuições sociais a par do acréscimo do número de pensionistas, bem como o aumento do valor médio das pensões com a maturidade do sistema, colocam pressões acrescidas sobre o sistema de segurança social. A análise de sustentabilidade das finanças públicas levada a cabo em 2006 revelava, por isso, um elevado risco de insustentabilidade. As medidas de reforma que têm vindo a ser tomadas nos sistemas de pensões da segurança social desde 2007 reduziram de forma significativa esse risco.

Medidas de Reforma

Na sequência do acordo estabelecido entre o Governo e os Parceiros Sociais no Outono de 2006, o sistema público de pensões foi alvo de um conjunto de medidas de reforma, as quais estão em vigor, desde 2007, para o subsistema da Segurança Social e, desde 2008, para a Caixa Geral de Aposentações (que abrange os funcionários públicos admitidos até ao final de 2005).

Actualmente, encontra-se em curso o aprofundamento dos mecanismos de convergência do regime da CGA com o regime geral de segurança social, como forma de aumentar a sustentabilidade do sistema de segurança social e o rigor de avaliação do custo do trabalho na Administração Pública. Neste sentido, a O Orçamento do Estado para 2010 apresenta três novas medidas i) aumento da taxa contributiva dos serviços integrados no Estado enquanto entidade patronal; ii) alteração na determinação da remuneração

de referência para efeitos de cálculo da pensão de aposentação dos subscritores inscritos na CGA até 31 de Agosto de 1993 (abrangidos pelo Estatuto da Aposentação); e iii) aplicação imediata do novo regime da pensão de aposentação antecipada, nomeadamente na taxa de penalização aplicável. Adicionalmente, a estimativa de despesa elaborada para o ano de 2010 reflecte a suspensão da regra de actualização das pensões neste ano, tendo em conta a inflação excepcional registada em 2009 (-0,8 por cento), mas, tal como referido, no Relatório que acompanha o Orçamento do Estado para 2010, a mesma será já retomada no ano de 2011.

Estas alterações, além de tornarem o sistema de segurança social contributivo mais sustentável¹⁹, concorrem também para a diminuição na desigualdade do rendimento dos pensionistas: por um lado, o regime da CGA encontra-se em processo de convergência com o regime geral e, por outro lado, a nova regra de actualização das pensões permite actualizações maiores para as pensões de menor valor, existindo mesmo um tecto para a pensão ser elegível para actualização²⁰. Com este mesmo intuito, e dada a diminuição projectada para a taxa de substituição dos futuros pensionistas, foi criado o sistema público de capitalização, de adesão voluntária, mas que permitirá complementar, no futuro, o rendimento dos pensionistas do sistema PAYG.

Também ao nível do sistema público de prestação de cuidados de saúde, no quadro do acesso universal à prestação de cuidados de saúde, através do Serviço Nacional de Saúde (SNS), têm vindo a ser levadas a cabo medidas de reforma no sentido de o tornar mais eficiente e financeiramente mais sustentável. Este esforço será intensificado nos próximos anos, nomeadamente através das medidas já incluídas no Orçamento do Estado para 2010 que visam alcançar ganhos de eficiência neste sistema, tais como i) controlo da despesa do SNS; ii) promoção de boas práticas e da utilização de serviços partilhados; e iii) promoção da implementação de medidas conducentes à facturação e cobrança, a terceiros legal e contratualmente responsáveis, dos serviços prestados pelo SNS²¹.

Este sector irá continuar a merecer uma monitorização constante pois a despesa é determinada não só por factores demográficos, mas por outros gerados pela procura (rendimento, evolução tecnológica, ...). A própria procura pelos serviços públicos de prestação de cuidados continuados de saúde terá tendência a aumentar com a alteração da composição dos agregados familiares e a redução dos cuidados informais prestados pelos familiares.

Análise dos Indicadores de Sustentabilidade

A avaliação geral dos riscos a que os Estados-Membros estão sujeitos em termos de sustentabilidade de longo prazo é baseada em indicadores específicos e em informação adicional (qualitativa e quantitativa). Os indicadores de sustentabilidade utilizados pela Comissão Europeia (CE) medem o ajustamento permanente do saldo orçamental primário necessário para garantir que a dívida pública se situe no valor máximo de 60% do PIB (em final do horizonte de projecção, no caso do indicador S1) ou para que a restrição orçamental intertemporal das Administrações Públicas seja satisfeita (no caso do indicador S2),

¹⁹ O impacto financeiro da introdução conjunta das duas últimas alterações na determinação das pensões entre é estimado numa redução na despesa em pensões de cerca de 28 milhões de euros em 2010 e de 60, 90 e 120 milhões de euros, em cada ano, entre 2011 e 2013, devendo ainda ter consequências importantes a médio e longo prazo.

²⁰ O efeito da regra de actualização das pensões sobre a distribuição do rendimento encontra-se discutido em Cunha, V., A. Paulo, N.S. Pereira e H. Reis (2009), *The Reform of the Portuguese Public Employees' Pension System*, WP no. 2, GPEAR, Ministério das Finanças e da Administração Pública.

²¹ As medidas de gestão e controlo das despesas em saúde encontram-se desenvolvidas na secção II.1.2.

isto é, o valor actualizado dos excedentes do saldo primário futuros deve ser igual ao valor da dívida pública actual²².

No cálculo destes indicadores, admite-se um cenário de “*no policy change*” i.e. quer a receita quer a despesa primária não relacionada com o envelhecimento mantêm o seu peso no PIB. A trajectória considerada para a despesa pública relacionada com o envelhecimento é determinada pelo exercício conjunto do Comité de Política Monetária e da Comissão Europeia, tendo o último sido divulgado em 2009.

Note-se que dado o elevado grau de incerteza inerente a este tipo de exercício, baseado em projecções de longo prazo, os resultados obtidos devem ser analisados como indicativos da tendência futura. No entanto, esta análise é crucial uma vez que para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas é importante avaliar da necessidade de eventuais medidas de forma atempada, permitindo que os agentes económicos as tomem em conta tão cedo quanto possível nas suas decisões, minimizando assim os custos de ajustamento. Adiar eventuais medidas necessárias pode significar o acumular de desequilíbrios orçamentais e, conseqüentemente, o aumento do *stock* de dívida pública, implicando aumentos de carga fiscal ou redução de despesas sociais no futuro.

Para Portugal, o acréscimo projectado para este tipo de despesa é de 3,4 p.p. do PIB até 2060, sendo explicado principalmente pela evolução da despesa em pensões e em saúde e cuidados continuados, em partes idênticas, sendo estas as despesas mais sensíveis ao envelhecimento da população. Pelo contrário, as despesas em educação e em subsídios de desemprego tendem a reduzir a sua importância relativa dada a redução da população da população mais jovem e em idade activa (Quadro VI.1.).

Quadro VI.1. Evolução da despesa e receita relacionada com o envelhecimento

(em % do PIB)

| | 2007 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | Variação 2060-2007 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-----------------------|
| Despesas relacionadas com o envelhecimento da população | 24,5 | 24,9 | 25,2 | 25,7 | 26,0 | 27,4 | 27,8 | 3,4 |
| Pensões | 11,4 | 11,9 | 12,4 | 12,6 | 12,5 | 13,3 | 13,4 | 2,1 |
| Saúde e cuidados continuados | 7,3 | 7,4 | 7,7 | 8,1 | 8,6 | 9,1 | 9,3 | 2,0 |
| Outras ⁽¹⁾ | 5,8 | 5,6 | 5,2 | 4,9 | 4,8 | 5,0 | 5,1 | -0,7 |
| Receita de contribuições sociais ⁽²⁾ | 9,9 | 10,3 | 9,7 | 9,0 | 8,7 | 8,6 | 8,5 | -1,5 |

Notas: (1) Educação e subsídios de desemprego; (2) Inclui contribuições sociais efectivas para os sistemas da Segurança Social e da Caixa Geral de Aposentações.

Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

A evolução demográfica reflecte-se na evolução do emprego e, por conseguinte, também na receita de contribuições sociais que se espera que reduza em cerca de 1,5 p.p. do PIB no mesmo horizonte.

Comparando com a média dos demais países europeus, pode observar-se que o acréscimo da despesa esperado é inferior em Portugal, sobretudo no caso da despesa em pensões, em resultado das medidas estruturais implementadas nos últimos anos (Quadro VI.2.). No caso das despesas em cuidados de

²² Qualquer um dos indicadores pode ser decomposto no contributo da posição orçamental inicial (IBP) e da alteração de longo prazo resultante da despesa associada ao envelhecimento da população (LTC). O indicador S1 apresenta ainda a componente relativa à redução adicional da dívida necessária para atingir o objectivo de 60% do PIB em 2060 (DR). Para uma explicação mais detalhada destes indicadores, vide a Actualização de Dezembro de 2007 do Programa de Estabilidade e Crescimento.

saúde, está projectado um aumento superior ao da média dos países quer da área do euro quer da UE27, indiciando a necessidade de medidas adicionais neste sistema. Acresce que este exercício tem apenas em conta os factores demográficos e, tal como referido anteriormente, existem outros determinantes que podem colocar pressão adicional sobre os encargos com os cuidados de saúde prestados.

Quadro VI.2. Comparação Internacional da despesa relacionada com o envelhecimento
(em % e pontos percentuais (variação) do PIB)

| | Pensões | | Saúde | | Cuidados Continuados | | Desemprego | | Educação | | Total | |
|----------------|---------|-----------------|-------|-----------------|----------------------|-----------------|------------|-----------------|----------|-----------------|-------|-----------------|
| | 2007 | Varição 2007-60 | 2007 | Varição 2007-60 | 2007 | Varição 2007-60 | 2007 | Varição 2007-60 | 2007 | Varição 2007-60 | 2007 | Varição 2007-60 |
| Portugal | 11,4 | 2,1 | 7,2 | 1,9 | 0,1 | 0,1 | 1,2 | -0,4 | 4,6 | -0,3 | 24,5 | 3,4 |
| União Europeia | 10,2 | 2,4 | 6,7 | 1,5 | 1,2 | 1,1 | 0,8 | -0,2 | 4,3 | -0,3 | 23,1 | 4,7 |
| Área do euro | 11,1 | 2,8 | 6,7 | 1,4 | 1,3 | 1,4 | 1,0 | -0,2 | 4,2 | -0,3 | 24,3 | 5,2 |

Fonte: EPC and EC (2009), *The 2009 Ageing Report*.

As projecções de despesa com pensões para Portugal sofreram revisões significativas entre o anterior Relatório de Sustentabilidade divulgado em 2006 e o último disponibilizado em 2009. Em 2006, o acréscimo projectado para a despesa era próximo de 10 p.p. do PIB (Quadro VI.3.). No entanto, a adopção das medidas de reforma dos sistemas públicos de pensões em vigor desde 2007, contribuiu para diminuir esse acréscimo em cerca de 50 por cento. No exercício de 2009, foram consideradas novas hipóteses demográficas e macroeconómicas para o conjunto dos países europeus. No caso das projecções demográficas, o novo cenário (EUROPOP 2008), à semelhança de para outros países, é mais favorável para Portugal do que o anterior (EUROPOP2004), sobretudo porque assume uma maior estabilização dos fluxos migratórios líquidos ao contrário do anterior, que projectava uma queda acentuada a médio prazo. Também o cenário macroeconómico assume uma convergência mais acentuada com os demais países europeus em termos da produtividade dos factores e logo em termos de crescimento económico até 2030. Com estas hipóteses, o acréscimo da despesa pública em pensões é mais moderado (2,4 p.p. entre 2005 e 2050).

Quadro VI.3. Decomposição da diferença das projecções de despesa em pensões entre 2006 e 2009

| | 2005 | 2007 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ageing Report 2006 | 11,5 | 11,7 | 14,1 | 16,0 | 18,8 | 20,8 |
| - Nova modelização (CGA) ^(a) | -0,6 | -0,1 | -0,6 | -0,5 | -0,8 | -1,3 |
| - Reforma do sistema público de pensões | 0,0 | -0,1 | -0,9 | -2,1 | -3,0 | -3,6 |
| - Alteração das hipóteses | -0,1 | -0,1 | -0,2 | -0,8 | -2,5 | -2,6 |
| Ageing Report 2009 | 10,9 | 11,4 | 12,4 | 12,6 | 12,5 | 13,3 |

Nota: (a) Inclui outros efeitos como a revisão da informação para o ano base.

Fonte: EPC and EC (2009), *Country Fiche Portugal*.

As novas projecções em pensões revelam-se cruciais para a melhoria registada nos indicadores de sustentabilidade, em particular na componente LTC que se reduziu significativamente entre 2006 e 2009 (Quadro VI.4.).

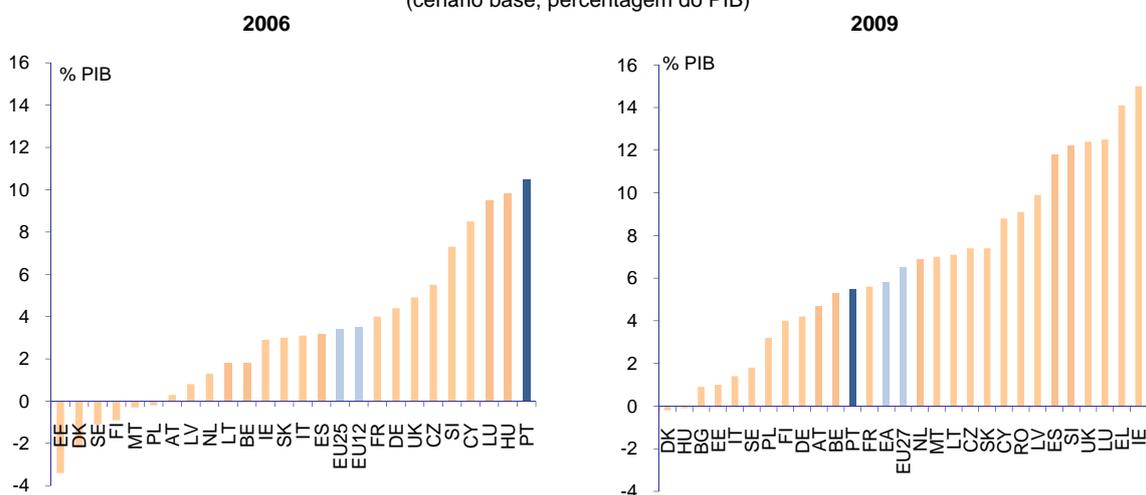
Quadro VI.4. Indicadores de sustentabilidade
(em percentagem do PIB)

| | S1 | IBP | DR | LTC | S2 | IBP | LTC |
|-------------------|------------|-----|-----|-----|-------------|-----|-----|
| Cenário base 2006 | 7,9 | 3,6 | 0,3 | 4,1 | 10,5 | 3,8 | 6,7 |
| Cenário base 2007 | 1,9 | 0,2 | 0,0 | 1,7 | 3,6 | 0,4 | 3,2 |
| Cenário base 2009 | 4,7 | 3,4 | 0,3 | 1,0 | 5,5 | 3,7 | 1,9 |

Fonte: Comissão Europeia.

Já as componentes IBP e DR que traduzem a situação orçamental inicial revelam uma deterioração quando se compara o cenário base 2007 com o cenário base 2009, explicando a parcela mais significativa dos hiatos de sustentabilidade. Com efeito, o agravamento do saldo estrutural em 2009 e o aumento do rácio da dívida na sequência da crise económica e financeira colocaram uma pressão acrescida no sentido de retomar as políticas de consolidação orçamental à medida que a economia recupera. Ainda assim, a análise de sustentabilidade para Portugal revela um hiato de sustentabilidade (S2) de 5,5% do PIB, inferior ao da média da UE (6,5% do PIB) e, tal como reconhecido pela Comissão Europeia, Portugal manteve-se classificado com risco médio em termos da sustentabilidade das finanças públicas. Com efeito, a situação relativa de Portugal no contexto da União Europeia melhorou significativamente desde a análise de sustentabilidade das finanças públicas levada a cabo em 2006 (Gráfico VI.4).

Gráfico VI.4 Indicador de sustentabilidade S2
(cenário base, percentagem do PIB)



Fonte: Comissão Europeia.

A presente actualização do Programa de Estabilidade apresenta já a trajectória de consolidação orçamental até 2013, ano em que a situação de défice excessivo deverá estar corrigida. A concretização deste Programa é crucial para a correcção deste desequilíbrio e para o assegurar da sustentabilidade das finanças públicas. O efeito da política de consolidação prevista pode ser aferido pelo recalculo dos indicadores de sustentabilidade tomando a situação orçamental prevista para 2013 como ponto de partida

e tendo já em conta as medidas de reforma adicionais introduzidas no sistema da CGA com o Orçamento do Estado para 2010²³. Neste caso, os hiatos de sustentabilidade reduzem-se já de forma notória (Quadro VI.5.). Em contrapartida, num cenário sem as medidas previstas neste Programa, os indicadores de sustentabilidade deteriorar-se-iam significativamente face ao cenário base de 2013.

Quadro VI.5. Indicadores de sustentabilidade – alteração do cenário base
(em percentagem do PIB)

| | S1 | IBP | DR | LTC | S2 | IBP | LTC |
|--------------------------|------------|------|-----|-----|------------|------|-----|
| Cenário base 2009 | 4,7 | 3,4 | 0,3 | 1,0 | 5,5 | 3,7 | 1,9 |
| Cenário base PEC 2013 | 0,6 | -0,7 | 0,4 | 0,9 | 1,4 | -0,4 | 1,8 |
| Cenário sem medidas 2013 | 4,5 | 2,9 | 0,6 | 1,0 | 5,1 | 3,2 | 1,9 |

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

²³ Dado que a CGA é um sistema fechado a novos subscritores desde 2006, o impacto destas medidas a muito longo prazo é diminuto, pelo que se traduzem numa redução da componente LTC de apenas 0,1 p.p. do PIB.

VII. QUALIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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

VII.1 Reforma do Quadro Orçamental

Na anterior legislatura foram tomadas diversas iniciativas no sentido da avaliação e reforma do processo orçamental português. Destas iniciativas resultaram recomendações para a modernização do quadro orçamental, destacando-se as do relatório elaborado para o efeito pela OCDE, em particular a necessidade de definição de um quadro plurianual para a despesa, que seja abrangente, para dar estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais.

No Programa do XVIII Governo Constitucional consta o objectivo de implementar um novo “ciclo plurianual de planeamento, programação, orçamentação, controlo e avaliação do desempenho, no cumprimento dos limites de despesa anuais definidos”. O novo quadro orçamental que se pretende implantar assenta em quatro pilares: i) um quadro plurianual para a despesa; ii) uma contabilidade patrimonial e analítica de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP); iii) uma orçamentação baseada no desempenho; e iv) uma gestão baseada no desempenho;

Dado que a maior parte das políticas públicas se desenvolve ao longo de vários anos e produz resultados que, muitas vezes, vão para além de uma legislatura, é fundamental programar os projectos e actividades num quadro orçamental plurianual, com definição de limites anuais de despesa. Este quadro, para além de tornar mais eficaz o planeamento estratégico, permite uma melhor avaliação dos riscos orçamentais para os anos seguintes, conferindo estabilidade e credibilidade aos objectivos orçamentais de médio prazo, transparência e reforço de responsabilização dos organismos executores do orçamento. Com efeito, a fixação de tectos para a despesa pública para vários anos impõe restrições orçamentais efectivas a cada organismo, o que tem um efeito disciplinador, uma vez que obriga, sempre que necessário, a reafecções de dotações.

Esta reforma constitui um processo complexo e contínuo, que decorrerá ao longo de vários anos. No horizonte do actual Programa, são de destacar os seguintes passos:

1. Até 30 de Junho de 2010, o Ministério das Finanças e da Administração Pública submeterá à apreciação do Governo uma proposta de revisão da Lei de Enquadramento Orçamental.
2. Até à apresentação do Relatório de Orientação de Política Orçamental (ROPO), em Maio de 2011, deverá ser aprovada na Assembleia da República uma nova Lei de Enquadramento Orçamental. A revisão desta Lei tem três objectivos: i) tornar plurianual a programação financeira e material, definindo assim um quadro de médio prazo para a despesa pública; ii) em coordenação com outras reformas como o SIADAP, concretizar o modelo de orçamentação e gestão orientadas para o desempenho; e iii) ajustar o calendário do ciclo orçamental para tornar o processo orçamental lógico, consistente e cadenciado.

3. Até à apresentação do ROPO, em Maio de 2012, o POCP deverá estar aplicado em toda a Administração Central.

No Orçamento do Estado para 2010 e no actual Programa são já de salientar a introdução de tectos de despesa, com a limitação das transferências do Orçamento do Estado para outros subsectores, em particular para a Segurança Social na componente de financiamento das prestações sociais do regime não contributivo, e a implementação da regra de endividamento líquido nulo para as entidades da Administração Regional e da Administração Local, salvaguardando-se algumas excepções, tal como decorre da Lei da Estabilidade Orçamental (Lei n.º 48/2004 de 24 de Agosto, nos seus artigos 87.º e 88.º). Estas medidas contribuirão para o incremento da qualidade das finanças públicas, ao mesmo tempo que permitirão a obtenção de poupanças consideráveis na despesa pública.

VII.2 Sector Empresarial do Estado e Contratualização de Serviços Públicos

Desde 2007, tem vindo a ser promovido um novo modelo de governação do Sector Empresarial do Estado (SEE) que envolveu, entre outros, um novo enquadramento legislativo (para o SEE e para o estatuto de gestor público), a emissão de orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do seu sector empresarial, a implementação de um novo sistema de informação económica e financeira (Sistema de Recolha de Informação Económica e Financeira) e o novo regime jurídico aplicável à concessão de subvenções públicas.

Com efeito, no seguimento da reforma do regime do SEE, assente na modernização do modelo de gestão das empresas com exigências de transparência superiores às praticadas no sector privado, o Orçamento do Estado para 2010 introduz medidas para consolidar os resultados alcançados e aprofundar a reestruturação económica e financeira das empresas públicas, que serão continuadas no âmbito do período abrangido pelo PEC, nomeadamente:

- Conferir carácter obrigatório às orientações decorrentes dos Princípios de Bom Governo, designadamente ao nível das exigências de transparência, regime remuneratório e prevenção dos conflitos de interesse;
- Concluir o processo de celebração de contratos de gestão, com definição de objectivos económico-financeiros quantificados e calendarizados enquanto instrumentos de responsabilização e avaliação do desempenho;
- Concluir o processo de contratualização da prestação de serviço público, reforçando a transparência e responsabilidade do Estado no pagamento de indemnizações compensatórias;
- Proceder à reestruturação dos passivos financeiros das empresas públicas, atenta a necessidade de definição de objectivos de investimento em termos sustentáveis e compatíveis com a capacidade de endividamento das empresas públicas e a capacidade financeira do Estado;
- Definir orientações gerais tendo em vista a harmonização de benefícios relativos a pensões e saúde, promovendo, com respeito pelos direitos adquiridos, a constituição de fundos de pensões de carácter complementar;
- Reforçar a transparência e eficiência dos procedimentos de aprovisionamento das empresas públicas, através da criação de centrais de compras, individuais ou comuns, em eventual articulação com a Agência Nacional de Compras Públicas no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas em funcionamento.

VII.3 Parcerias Público-Privadas

O recurso às Parcerias Público-Privadas (PPP) tem vindo a assumir uma predominância crescente, constituindo um instrumento essencial no desenvolvimento de projectos estruturantes. A experiência adquirida tem vindo a demonstrar que a contratação através de PPP envolve níveis de complexidade consideráveis, designadamente no que diz respeito a uma adequada repartição dos riscos envolvidos e quantificação de encargos, ao apuramento do comparador do sector público e, de um modo geral, à avaliação da eficiência que deve estar associada à opção por esta modalidade de contratação.

Assim, decorridos mais de três anos sobre a última revisão do regime jurídico das PPP, impõe-se a criação de uma entidade exclusivamente vocacionada para o acompanhamento das parcerias e concessões em substituição do actual Gabinete de Acompanhamento do Sector Empresarial do Estado, das Parcerias Público-Privadas e das Concessões, passando o seu domínio de intervenção a abarcar exclusivamente o Sector Empresarial do Estado.

Neste sentido, proceder-se-á, já em 2010, à constituição de uma Unidade de acompanhamento centralizada das PPP e concessões, sob a dependência directa do ministro responsável pela área das finanças, dotada de efectivos poderes de coordenação das componentes estratégica e económico-financeira daquelas iniciativas, bem como do controlo da execução dos respectivos contratos.

A missão desta Unidade passará por assegurar o estudo e a coordenação estratégica na área das PPP, fomentando uma adequada partilha de riscos entre os parceiros envolvidos, bem como o acompanhamento e o controlo da intervenção dos parceiros públicos na sua definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração e fiscalização. Esta Unidade apresentará ainda competências nos domínios do estudo, recolha e prestação de informação sobre PPP.

VII.4 Fiscalidade Verde

A fiscalidade verde constitui hoje uma componente importante do sistema tributário português. Ao longo dos últimos anos, reformou-se a tributação automóvel, passando esta a assentar nas emissões de CO₂, criaram-se benefícios fiscais para biocombustíveis e veículos eléctricos, aperfeiçoou-se a tributação energética e instituíram-se estímulos fiscais a comportamentos mais amigos do ambiente, em sede de impostos sobre rendimento, património e consumo. A par disto, e em cumprimento do direito comunitário, introduziram-se taxas sobre o aproveitamento dos recursos hídricos ou sobre a gestão e deposição de resíduos.

O reforço da qualidade das nossas finanças públicas passa necessariamente também pelo aprofundamento destes mecanismos, sendo certo que os propósitos da fiscalidade verde não são simplesmente os de angariar receita mas os de orientar comportamentos. Ao nível da União Europeia, a eficácia nesta orientação de comportamentos pela via fiscal tem sido de tal ordem, que o peso relativo dos tributos ambientais tem mesmo vindo a diminuir ao longo dos últimos dez anos, estando nisto, muitas vezes, um sinal paradoxal do seu próprio sucesso.

Ao longo dos próximos anos, e no âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento, o Governo português irá aprofundar a componente ambiental do nosso sistema fiscal, não só com o propósito de garantir a longo prazo a sua capacidade de arrecadação de receita mas com o objectivo de levar as famílias e as empresas e escolhas que sejam mais racionais, sobretudo nos domínios da eficiência energética e dos transportes, que tanto relevam para as nossas contas nacionais.

Entre outras medidas a integrar o presente Programa contemplam-se as seguintes:

- Criação de estímulos fiscais à aquisição de veículos eléctricos por parte das empresas, desmotivando ao mesmo tempo a aquisição de veículos convencionais e a disponibilização de viaturas como complemento de remuneração aos trabalhadores;
- Transposição plena da Directiva n.º 2003/96, alargando a tributação energética à electricidade, como constitui imperativo do Direito Comunitário;
- Introdução de uma regra de actualização mínima anual de 5g/km nos escalões do imposto sobre veículos devido no momento da compra, de modo a garantir-lhe adaptação à evolução do mercado e capacidade de angariação de receita;
- Racionalização da despesa fiscal em sede de Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos e Imposto sobre Veículos, condicionando os benefícios existentes a critérios ambientais mais rigorosos, nomeadamente o incentivo ao abate de veículos, a reservar progressivamente à compra de veículos eléctricos.

Com estas medidas pretende-se que a Fiscalidade Verde mantenha a sua capacidade de orientar comportamentos e de arrecadar receita no horizonte de 2009-2013, contribuindo ao mesmo tempo para a sustentabilidade da economia e das finanças públicas portuguesas.

Apêndice – Quadros Estatísticos

Quadro A-1. Perspectivas macroeconómicas

| | Código SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | | nível (10 ⁶ euros) | taxa de variação |
| 1. PIB (real)¹ | B1*g | 163051,6 | 0,0 | -2,7 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,7 |
| 2. PIB (nominal) | B1*g | 166436,9 | 2,1 | -1,7 | 1,5 | 3,0 | 3,3 | 3,8 |
| Componentes do PIB em termos reais | | | | | | | | |
| 3. Consumo privado | P.3 | 107846,2 | 1,7 | -0,8 | 1,0 | 0,8 | 0,9 | 1,0 |
| 4. Consumo público | P.3 | 33413,9 | 1,1 | 3,5 | -0,9 | -1,3 | -1,4 | 0,2 |
| 5. Formação bruta de capital fixo | P.51 | 35323,2 | -0,7 | -11,1 | -0,8 | 1,0 | 1,6 | 1,8 |
| 6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (%do PIB) | P.52 + P53 | 741,9 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 7. Exportações de bens e serviços | P.6 | 53186,7 | -0,5 | -11,4 | 3,5 | 4,1 | 4,5 | 4,6 |
| 8. Importações de bens e serviços | P.7 | 67460,1 | 2,7 | -9,2 | 1,7 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| Contribuições para o crescimento do PIB em termos reais | | | | | | | | |
| 9. Procura interna | | - | 1,2 | -2,4 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 1,0 |
| 10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor | P.52 + P53 | - | 0,1 | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 11. Procura externa líquida | B.11 | - | -1,2 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 0,7 |

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

Quadro A-2. Evolução dos preços

| | Código SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | | taxa de variação |
| 1. Deflador do PIB | | 2,1 | 1,0 | 0,8 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| 2. Deflador do Consumo Privado | | 2,6 | -1,8 | 1,0 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| 3. IHPC | | 2,7 | -0,9 | 0,8 | 1,9 | 1,9 | 2,0 |
| 4. Deflador das Exportações (bens e serviços) | | 3,2 | -4,9 | 3,1 | 1,8 | 2,9 | 2,9 |
| 5. Deflador das importações (bens e serviços) | | 4,9 | -8,7 | 4,5 | 1,9 | 2,9 | 2,8 |

Quadro A-3. Evolução do mercado de trabalho

| | Código SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|---------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| | | nível | taxa de variação |
| 1. Emprego total (milhares de indivíduos) | | 5147,0 | 0,4 | -2,5 | -0,5 | 0,1 | 0,4 | 0,6 |
| 2. Emprego total (milhares de indivíduos, com correcção de horas trabalhadas) | | 4924,5 | 0,4 | -2,5 | -0,5 | 0,1 | 0,4 | 0,6 |
| 3. Taxa de desemprego (%) | | | 7,6 | 9,5 | 9,8 | 9,8 | 9,5 | 9,3 |
| 4. Produtividade por trabalhador (10³ euros)¹ | | 25,6 | -0,4 | -0,1 | 1,3 | 0,8 | 0,9 | 1,2 |
| 5. Produtividade por trabalhador (10³ euros, com correcção de horas trabalhadas) | | 26,8 | -0,4 | -0,1 | 1,3 | 0,8 | 0,9 | 1,2 |
| 6. Remuneração dos empregados (10⁶ euros) | D.1 | 83466,6 | 4,1 | 0,6 | 0,1 | 0,5 | 1,5 | 2,4 |
| 7. Remuneração por trabalhador | | 19,9 | 3,2 | 2,4 | 0,5 | 0,3 | 1,1 | 1,9 |

Quadro A-4. Financiamento da economia

| % do PIB | Código SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------------|-------|------|------|------|------|------|
| 1. Capacidade/necessidade líquida de financiamento face ao exterior | B.9 | -10,3 | -9,4 | -9,3 | -9,1 | -8,7 | -8,3 |
| da qual: | | | | | | | |
| - Saldo da balança de bens e serviços | | -9,6 | -7,6 | -7,8 | -7,3 | -6,6 | -5,8 |
| - Saldo da balança de rendimentos primários e transferências | | -2,5 | -3,0 | -3,0 | -3,5 | -4,0 | -4,3 |
| - Saldo da balança de capital | | 1,8 | 1,2 | 1,6 | 1,7 | 2,0 | 1,8 |
| 2. Capacidade/necessidade líquida de financiamento do sector privado | B.9 | -7,6 | -0,1 | -0,9 | -2,5 | -4,0 | -5,5 |
| 3. Capacidade/necessidade líquida de financiamento das administrações públicas | PDE B.9 | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |

Quadro A-5. Perspectivas orçamentais das Administrações Públicas

| | Código SEC | 2008 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------------------|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | nível (10 ⁶ euros) | % do PIB |
| Capacidade de financiamento (EDP B.9) por sub-sector | | | | | | | | |
| 1. Administrações públicas | S.13 | -4456 | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| 2. Administração central | S.1311 | -5575 | -3,3 | -9,1 | -8,6 | -6,8 | -4,8 | -3,0 |
| 3. Administração local | S.1313 | -137 | -0,1 | -0,4 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 4. Fundos de segurança social | S.1314 | 1256 | 0,8 | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Administrações públicas (S13) | | | | | | | | |
| 5. Receita total | TR | 71978 | 43,2 | 39,7 | 40,5 | 41,1 | 41,8 | 42,6 |
| 6. Despesa total | TE | 76434 | 45,9 | 49,1 | 48,8 | 47,7 | 46,5 | 45,4 |
| 7. Capacidade/necessidade de financiamento | EDP B.9 | -4456 | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| 8. Despesas com juros | EDP D.41 | 4835 | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,8 | 4,1 | 4,1 |
| 9. Saldo primário | | 378 | 0,2 | -6,4 | -5,1 | -2,8 | -0,6 | 1,3 |
| 10. Medidas temporárias | | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Decomposição da receita | | | | | | | | |
| 11. Impostos totais (11=11a+11b+11c) | | 40819 | 24,5 | 22,2 | 22,4 | 23,4 | 24,3 | 24,7 |
| 11a. Impostos indirectos | D.2 | 24291 | 14,6 | 13,1 | 13,5 | 14,2 | 14,8 | 14,9 |
| 11b. Impostos directos | D.5 | 16517 | 9,9 | 9,1 | 8,9 | 9,2 | 9,4 | 9,8 |
| 11c. Impostos de capital | D.91 | 11 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 12. Contribuições sociais | D.61 | 21552 | 12,9 | 11,4 | 11,1 | 11,2 | 11,2 | 11,4 |
| 13. Rendimentos de propriedade | D.4 | 1421 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,7 |
| 14. Outros (14=15-(11+12+13)) | | 8187 | 4,9 | 5,4 | 6,4 | 5,9 | 5,8 | 5,8 |
| 15=5. Receita total | TR | 71978 | 43,2 | 39,7 | 40,5 | 41,1 | 41,8 | 42,6 |
| p.m.: Carga Fiscal (a) (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) | | 60677 | 36,5 | 32,6 | 32,8 | 34,0 | 34,8 | 35,5 |
| Decomposição da despesa | | | | | | | | |
| 16. Remunerações dos Empregados + Consumo intermédio | D.1+P.2 | 28677 | 17,2 | 15,9 | 16,0 | 15,4 | 14,5 | 14,0 |
| 16a. Remunerações dos Empregados | D.1 | 21436 | 12,9 | 11,5 | 11,2 | 10,9 | 10,5 | 10,0 |
| 16b. Consumo intermédio | P.2 | 7241 | 4,4 | 4,4 | 4,7 | 4,5 | 4,0 | 4,0 |
| 17. Prestações Sociais (17=17a+17b) | | 33163 | 19,9 | 21,8 | 22,1 | 21,9 | 21,8 | 21,5 |
| 17a. Prestações sociais em espécie fornecidas pelos produtores | D.6311+D.63121+D.63131 | 7181 | 4,3 | 4,8 | 5,0 | 4,9 | 4,8 | 4,7 |
| 17b. Prestações Sociais excepto transferências sociais em espécie | D.62 | 25982 | 15,6 | 17,1 | 17,1 | 17,0 | 17,0 | 16,8 |
| 18.=8. Despesas com juros | PDE D.41 | 4835 | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,8 | 4,1 | 4,1 |
| 19. Subsídios | D.3 | 1970 | 1,2 | 1,5 | 1,7 | 1,5 | 1,3 | 1,2 |
| 20. Formação bruta de capital fixo | P.51 | 3622 | 2,2 | 2,6 | 2,7 | 2,3 | 2,1 | 2,0 |
| 21. Outros (21=22-(16+17+18+19+20)) | | 4168 | 2,5 | 4,3 | 3,2 | 2,8 | 2,8 | 2,8 |
| 22=6. Despesa total | TE | 76434 | 45,9 | 49,1 | 48,8 | 47,7 | 46,5 | 45,4 |
| p.m.: Consumo Público (nominal) | P.3 | 34516 | 20,7 | 22,2 | 22,1 | 21,5 | 20,5 | 20,0 |

Quadro A-6. Evolução da dívida das Administrações Públicas

| % do PIB | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|--|------|------|------|------|------|------|
| 1. Dívida Bruta | | 66,3 | 77,2 | 86,0 | 89,4 | 90,7 | 89,8 |
| 2. Variação do rácio da dívida bruta | | 2,7 | 10,8 | 8,9 | 3,4 | 1,3 | -0,9 |
| Decomposição da variação do rácio da dívida bruta | | | | | | | |
| 3. Saldo primário | | -0,2 | 6,4 | 5,2 | 2,8 | 0,6 | -1,3 |
| 4. Despesas com juros | | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,8 | 4,1 | 4,1 |
| 5. Ajustamentos défice-dívida | | 1,3 | 0,4 | 1,6 | -0,7 | -0,5 | -0,4 |
| da qual: | | | | | | | |
| Diferenças entre <i>cash</i> e <i>accruals</i> | | | | | | | |
| -Aquisição líquida de activos financeiros | | 0,6 | 0,3 | -0,3 | -0,7 | -0,5 | -0,4 |
| da qual: | | | | | | | |
| receitas de privatizações | | 0,0 | 0,0 | 0,6 | 1,0 | 0,8 | 0,7 |
| - Efeitos de valorização e outros | | | | | | | |
| p.m.: Taxa de juro implícita na dívida | | 4,7 | 4,3 | 4,2 | 4,6 | 4,7 | 4,7 |

Quadro A-7. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

| % do PIB | Código SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|------|------|------|------|------|------|
| 1. PIB (t.v.r.) (%) | | 0,0 | -2,7 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,7 |
| 2. Saldo das administrações públicas | PDE B.9 | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| 3. Despesas com juros | PDE D.41 | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,8 | 4,1 | 4,1 |
| 4. Medidas temporárias | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 5. Crescimento do PIB potencial (%) | | 0,8 | 0,1 | 0,6 | 0,7 | 1,0 | 0,9 |
| contributos: | | | | | | | |
| 5. Hiato do produto | | 0,3 | -2,5 | -2,4 | -2,2 | -1,9 | -1,1 |
| 6. Componente orçamental cíclica | | 0,1 | -1,2 | -1,1 | -1,0 | -0,8 | -0,5 |
| 7. Saldo ajustado do ciclo (2-6) | | -2,8 | -8,1 | -7,3 | -5,6 | -3,8 | -2,3 |
| 8. Saldo primário ajustado do ciclo (2+3-6) | | 0,1 | 5,2 | -4,1 | -1,8 | 0,3 | 1,8 |
| 9. Saldo Estrutural (7-4) | | -2,8 | -8,1 | -7,3 | -5,6 | -3,8 | -2,3 |

Quadro A-8. Diferenças face à actualização de Janeiro de 2009

| | Código SEC | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|------|------|------|------|------|------|
| PIB (t.c.r.) (%) | | | | | | | |
| Actualização Janeiro 2009 | | 0,3 | -0,8 | 0,5 | 1,3 | : | : |
| Actualização Março 2010 | | 0,0 | -2,7 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 1,7 |
| Diferença | | -0,3 | -1,9 | 0,2 | -0,4 | : | : |
| Saldo das administrações públicas (% do PIB) | PDE B.9 | | | | | | |
| Actualização Janeiro 2009 | | -2,2 | -3,9 | -2,9 | -2,3 | : | : |
| Actualização Março 2010 | | -2,7 | -9,3 | -8,3 | -6,6 | -4,6 | -2,8 |
| Diferença | | -0,4 | -5,4 | -5,4 | -4,3 | : | : |
| Dívida Bruta das Administrações Públicas (% do PIB) | | | | | | | |
| Actualização Janeiro 2009 | | 64,1 | 62,5 | 59,7 | 56,7 | : | : |
| Actualização Março 2010 | | 66,3 | 77,2 | 86,0 | 89,4 | 90,7 | 89,8 |
| Diferença | | 2,2 | 14,6 | 26,3 | 32,7 | : | : |

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

| % do PIB | 2007 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Despesa total | | | | | | | |
| Despesa relacionada com o envelhecimento da população | 24.5 | 24.9 | 25.2 | 25.7 | 26.0 | 27.4 | 27.8 |
| Despesa pública com pensões | 11.4 | 11.9 | 12.4 | 12.6 | 12.5 | 13.3 | 13.4 |
| Pensões da Segurança Social | 7.3 | 7.8 | 8.3 | 8.7 | 9.6 | 11.5 | 12.6 |
| <i>Pensões de velhice e reforma antecipada</i> | 5.4 | 5.9 | 6.5 | 7.0 | 7.7 | 9.3 | 10.2 |
| <i>Outras pensões (invalidez e sobrevivência)</i> | 1.9 | 1.9 | 1.8 | 1.7 | 1.9 | 2.2 | 2.3 |
| Pensões da Caixa Geral de Aposentações | 4.1 | 4.2 | 4.0 | 3.9 | 2.9 | 1.8 | 0.9 |
| Despesa em saúde | 7.2 | 7.3 | 7.6 | 8.0 | 8.5 | 8.9 | 9.1 |
| Despesa com cuidados de longa duração | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 |
| Despesa em educação | 4.6 | 4.5 | 4.3 | 4.1 | 4.0 | 4.2 | 4.3 |
| Outras despesas relacionadas com o envelhecimento ^(a) | 1.2 | 1.1 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.8 | 0.8 |
| Despesas em juros | | | | | | | |
| Receita total | | | | | | | |
| <i>da qual: rendimentos de propriedade</i> | | | | | | | |
| Receita de contribuições sociais | 9.9 | 10.3 | 9.7 | 9.0 | 8.7 | 8.6 | 8.5 |
| Activos do fundo de reserva da segurança social | 4.5 | 6.6 | 12.3 | 12.9 | 9.1 | 0.0 | 0.0 |
| dos quais: activos consolidados do fundo (excluindo títulos da dívida pública) | | | | | | | |
| Hipóteses ⁽¹⁾ | | | | | | | |
| Produtividade do trabalho (taxa de crescimento) | 1.1 | 1.1 | 1.8 | 2.7 | 2.2 | 1.7 | 1.7 |
| PIB (taxa de crescimento real) | 1.8 | 2.0 | 2.1 | 2.5 | 1.8 | 1.2 | 1.4 |
| Taxa de participação masculina (20-64 anos) | 84.8 | 85.2 | 84.9 | 84.5 | 84.1 | 84.5 | 84.3 |
| Taxa de participação feminina (20-64 anos) | 73.6 | 75.2 | 77.8 | 78.4 | 78.4 | 79.0 | 78.8 |
| Taxa de participação total (20-64 anos) | 79.2 | 80.1 | 81.4 | 81.5 | 81.3 | 81.8 | 81.6 |
| Taxa de desemprego (15-64 anos) | 8.5 | 7.7 | 6.2 | 6.2 | 6.2 | 6.2 | 6.2 |
| Rácio da população com mais de 64 anos sobre a população total | 25.6 | 26.6 | 30.7 | 36.6 | 44.6 | 53.0 | 54.8 |

⁽¹⁾ Hipóteses subjacentes ao Ageing Report 2009 (baseadas nas projecções da CE Primavera 2008). ^(a) Despesas com subsídio de desemprego.

Quadro A-10. Hipóteses subjacentes

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|-------|------|------|------|------|
| Taxa de juro de curto prazo (média anual) | 4,6 | 1,2 | 1,2 | 2,4 | 2,9 | 3,2 |
| Taxa de juro de longo prazo (média anual) | 4,6 | 4,3 | 4,5 | 5,1 | 5,3 | 5,2 |
| Taxa de câmbio USD/€ (média anual) | 1,47 | 1,39 | 1,43 | 1,47 | 1,46 | 1,45 |
| Taxa de câmbio efectiva nominal (variação média anual) | 1,3 | -0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Crescimento do PIB mundial, excluindo UE | 3,9 | -0,7 | 2,5 | 4,8 | 5,1 | 5,2 |
| Crescimento do PIB da UE | 0,9 | -4,0 | 0,9 | 1,9 | 1,9 | 1,8 |
| Crescimento da procura externa | 2,5 | -14,7 | 1,7 | 4,5 | 4,5 | 4,6 |
| Crescimento das importações, excluindo UE | 1,8 | -10,2 | 2,1 | 6,2 | 6,7 | 6,6 |
| Preço do petróleo, (Brent, USD/barril) | 96,4 | 62,5 | 76,6 | 82,0 | 84,8 | 86,5 |