



Ministério das Finanças

Orçamento do Estado para 2013

Relatório

Outubro • 2012

(Texto escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico)

© MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Av. Infante D. Henrique, 1

1149- 009 LISBOA

• Telefone: (+351) 218 816 820 • Fax: (+351) 218 816 862

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

Índice

I. ECONOMIA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPETIVAS PARA 2013	11
I.1. Evolução Recente	11
I.1.1. Mercados Financeiros e Enquadramento Internacional	11
I.1.2. A Economia Portuguesa em 2012	14
I.2. Perspetivas para 2013	23
I.2.1. Hipóteses Externas para 2013	23
I.2.2. Cenário Macroeconómico para 2013	24
I.2.3. Análise de Riscos do Cenário Macroeconómico	25
I.3. Competitividade e Crescimento	30
II. ESTRATÉGIA DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL	39
II.1. Enquadramento	39
II.2. Política Orçamental em 2012	42
II.3. Política Orçamental para 2013	45
II.3.1. Medidas do Lado da Redução de Despesa	48
II.3.1.1. Medidas Transversais da Administração Pública	48
II.3.1.2. Medidas no Sector Empresarial do Estado	57
II.3.2. Medidas do Lado do Aumento da Receita	60
II.3.2.1. Medidas Fiscais para 2013	60
II.3.2.2. Outras Medidas do Lado da Receita	73
II.4. Análise de Riscos Orçamentais	73
II.4.1. Riscos do Sector Empresarial do Estado	73
II.4.1.1. Empresas não Reclassificadas	74
II.4.1.2. Entidades Classificadas dentro do Perímetro das AP	77
II.4.1.3. Racionalização das Participações do Estado	79
II.4.2. Riscos das Responsabilidades Contingentes	80
II.4.2.1. Garantias e Contragarantias	80
II.4.2.2. Parcerias Público Privadas	82
II.4.3. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos	83
II.4.4. Riscos Relacionados com a Administração Regional e Local	84
II.4.4.1. Região Autónoma da Madeira	84
II.4.4.2. Região Autónoma dos Açores	84
II.4.4.3. Administração Local	85
III. SITUAÇÃO FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS 2012 E 2013 (CONTABILIDADE PÚBLICA E NACIONAL)	89
III.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas	89
III.1.1. Receitas e Despesas do Estado	93
III.1.1.1. Receita do Estado	95
III.1.1.1.1. Receita e Despesa Fiscais	95
III.1.1.1.2. Receita não Fiscal	103
III.1.1.2. Despesa do Estado	104
III.1.1.2.1. Classificação Económica	104
III.1.1.2.2. Classificação Funcional	109
III.1.1.2.3. Classificação Orgânica	110
III.1.2. Receitas e Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos	111
III.1.3. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local	117

III.1.4. Receitas e Despesas da Segurança Social	121
III.2. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia	125
III.3. Ativos e Passivos do Estado	127
III.3.1. Dívida Direta do Estado	127
III.3.2. Tesouraria do Estado	131
IV. POLÍTICAS SECTORIAIS PARA 2013 E RECURSOS FINANCEIROS.....	135
IV.1. Programas Orçamentais	136
IV.1.1. Atividade	136
IV.1.2. Projetos	137
IV.1.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental	141
IV.2. Órgãos de Soberania (P001)	141
IV.2.1. Orçamento	141
IV.3. Governação e Cultura (P002)	144
IV.3.1. Políticas	144
IV.3.2. Orçamento	147
IV.4. Finanças e Administração Pública (P003)	150
IV.4.1. Políticas	150
IV.4.2. Orçamento	155
IV.5. Representação Externa (P005).....	160
IV.5.1. Políticas	160
IV.5.2. Orçamento	162
IV.6. Defesa (P006).....	164
IV.6.1. Políticas	164
IV.6.2. Orçamento	165
IV.7. Segurança Interna (P007).....	168
IV.7.1. Políticas	168
IV.7.2. Orçamento	169
IV.8. Justiça (P008)	171
IV.8.1. Políticas	171
IV.8.2. Orçamento	174
IV.9. Economia e Emprego (P009).....	175
IV.9.1. Políticas	175
IV.9.2. Orçamento	180
IV.10. Agricultura, Mar e Ambiente (P010)	184
IV.10.1. Políticas	184
IV.10.2. Orçamento	186
IV.11. Saúde (P011).....	188
IV.11.1. Políticas	188
IV.11.2. Orçamento	193
IV.12. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012)	195
IV.12.1. Políticas	195
IV.12.2. Orçamento	197
IV.13. Ciência e Ensino Superior (P013).....	199
IV.13.1. Políticas	199
IV.13.2. Orçamento	200
IV.14. Solidariedade e Segurança Social (P014)	203
IV.14.1. Políticas	203

IV.14.2. Orçamento	205
<i>A n e x o s</i>	<i>209</i>
A1. Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas: Plano Estratégico 2013-2015	211
A2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa Ótica da Contabilidade Pública	253
A3. Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social	257
A4. Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social	261
A5. Lista de Acrónimos	267

Índice de quadros

Quadro I.1.1. Crescimento económico mundial	11	Quadro II.4.10. Impacto de um aumento das taxas de juro em 1 ponto percentual.....	83
Quadro I.1.2. Despesa nacional	15	Quadro III.1.1. Contas das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)	90
Quadro I.1.3. População ativa, emprego e desemprego.....	15	Quadro III.1.2. Receitas e despesas das administrações públicas (ótica da contabilidade pública)	91
Quadro I.1.4. IPC e IHPC	16	Quadro III.1.3. Quadro de passagem da contabilidade pública à contabilidade nacional	92
Quadro I.1.5. Produtividade, salários e custos do trabalho	17	Quadro III.1.4. Grandes Agregados do Orçamento do Estado.....	93
Quadro I.1.6. Quotas de mercado e termos de troca	17	Quadro III.1.5. Evolução da receita fiscal 2012-2013, por imposto	95
Quadro I.1.7. Peso das exportações de alguns países nas exportações extracomunitárias e totais ...	19	Quadro III.1.6. Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por imposto	98
Quadro I.1.8. Variação das componentes da balança de bens.....	20	Quadro III.1.7. Receita não fiscal	103
Quadro I.1.9. Agregados de crédito bancário em Portugal	20	Quadro III.1.8. Despesa do Estado por classificação económica.....	105
Quadro I.1.10. Crédito de cobrança duvidosa.....	20	Quadro III.1.9. Despesa do Estado, por grandes agregados de despesa.....	108
Quadro I.1.11. Taxas de juro	21	Quadro III.1.10. Despesa do Estado - classificação funcional	110
Quadro I.2.1. Enquadramento internacional – principais hipóteses	23	Quadro III.1.11. Despesa do Estado - classificação orgânica	111
Quadro I.2.2. PIB e importações.....	24	Quadro III.1.12. Orçamento 2013 e estimativa 2012 – Serviços e Fundos Autónomos (excluindo EPR)	113
Quadro I.2.3. Principais indicadores	24	Quadro III.1.13. Orçamento 2013 e estimativa 2012 – empresas públicas reclassificadas	114
Quadro I.3.1. Eixos de atuação estruturais	36	Quadro III.1.14. Estimativa do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.....	116
Quadro I.3.2. Eixos de atuação sectorial	37	Quadro III.1.15. Receitas e despesas da administração local	118
Quadro II.2.1. Indicadores orçamentais	43	Quadro III.1.16. Receitas e despesas da administração regional	120
Quadro II.2.2. Receita e despesa estrutural.....	44	Quadro III.1.17. Principais receitas e despesas da Segurança Social.....	122
Quadro II.2.3. Dinâmica da dívida pública	44	Quadro III.2.1. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia	125
Quadro II.3.1. Medidas de consolidação orçamental em 2013	47	Quadro III.3.1. Estrutura da dívida direta do Estado ...	127
Quadro II.3.2. Redução parcial dos subsídios na função pública em 2013.....	48	Quadro III.3.2. Composição do financiamento em 2012.....	129
Quadro II.3.3. Dados de emprego nas administrações públicas.....	49	Quadro III.3.3. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2013	130
Quadro II.3.4. Redução parcial dos subsídios para aposentados e reformados em 2013.....	51	Quadro III.3.4. Composição do financiamento em 2013.....	131
Quadro II.3.5. Previsão dos encargos plurianuais com as PPP	56	Quadro III.3.5. Situação da tesouraria – saldos pontuais	133
Quadro II.3.6. Encargos atualizados das PPP rodoviárias 2012-2013	57	Quadro III.3.6. Centralização de fundos de terceiros – contas da tesouraria.....	134
Quadro II.3.7. Indemnizações compensatórias	58	Quadro IV.1.1. Despesa – por programas orçamentais	136
Quadro II.3.8. Redução de despesa com aquisição de bens de investimento	59	Quadro IV.1.2. Despesa – por atividades.....	137
Quadro II.3.9. Distribuição de rendimento declarado	66	Quadro IV.1.3. Projetos – por tipo de despesa e fonte de financiamento.....	137
Quadro II.4.1. Dívida das empresas públicas não reclassificadas nas AP.....	74	Quadro IV.1.4. Projetos – por ministérios.....	138
Quadro II.4.2. Dívida das principais empresas não financeiras não reclassificadas nas AP <i>stock</i> em final de junho de 2012.....	75	Quadro IV.1.5. Projetos por programa e fontes de financiamento.....	138
Quadro II.4.3. Necessidades de refinanciamento das empresas não reclassificadas.....	76	Quadro IV.1.6. Projetos novos e em curso.....	139
Quadro II.4.4. Instrumentos de gestão de risco financeiro.....	77	Quadro IV.1.7. Projetos por agrupamento económico	140
Quadro II.4.5. Serviço da dívida	77	Quadro IV.1.8. Projetos – regionalização – ótica NUTS I e II	140
Quadro II.4.6. Instrumentos de gestão de risco financeiro.....	78		
Quadro II.4.7. Empresas não reclassificadas com capital próprio reduzido.....	79		
Quadro II.4.8. Garantias concedidas ao sector bancário.....	80		
Quadro II.4.9. Garantias concedidas a outras entidades	81		

Quadro IV.1.9. Quadro plurianual de programação orçamental - 2013 - 2016.....	141	Quadro IV.9.1. Economia e Emprego (P009) - despesa total consolidada.....	181
Quadro IV.2.1. Órgãos de soberania (P001) - despesa total consolidada.....	142	Quadro IV.9.2. Economia e Emprego (P009) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento.....	181
Quadro IV.2.2. Órgãos de soberania (P001) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	142	Quadro IV.9.3. Ministério da Economia e do Emprego - despesa por classificação económica ...	183
Quadro IV.2.3. Órgãos de Soberania (P001) - despesa por classificação económica.....	143	Quadro IV.9.4. Ministério da Economia e do Emprego - despesa por medidas dos programas ...	183
Quadro IV.2.4. Órgãos de soberania (P001) - despesa por medidas dos programas.....	143	Quadro IV.10.1. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa total consolidada.....	186
Quadro IV.3.1. Governação e Cultura (P002) - despesa total consolidada.....	148	Quadro IV.10.2. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	187
Quadro IV.3.2. Governação e Cultura (P002) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento.....	149	Quadro IV.10.3. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa por classificação económica.....	187
Quadro IV.3.3. Governação e Cultura (P002) - despesa por classificação económica.....	149	Quadro IV.10.4. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa por medidas dos programas.....	188
Quadro IV.3.4. Governação e Cultura - despesa por medidas dos programas.....	150	Quadro IV.11.1. Saúde (P011) - despesa total consolidada.....	193
Quadro IV.4.1. Finanças e Administração Pública (P003) - despesa total consolidada.....	155	Quadro IV.11.2. Saúde (P011) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento.....	194
Quadro IV.4.2. Finanças e Administração Pública (P003) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	156	Quadro IV.11.3. Saúde (P011) - despesa por classificação económica.....	194
Quadro IV.4.3. Finanças e Administração Pública (P003) - despesa por classificação económica.....	157	Quadro IV.11.4. Saúde (P011) - despesa por medidas dos programas.....	195
Quadro IV.4.4. Finanças e Administração Pública (P003) - despesas excecionais.....	158	Quadro IV.12.1. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) - despesa total consolidada.....	197
Quadro IV.4.5. Finanças e Administração Pública (P003) - despesa por medidas dos programas.....	159	Quadro IV.12.2. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	198
Quadro IV.4.6. Gestão da dívida pública (P004) - despesa total consolidada.....	159	Quadro IV.12.3. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) - despesa por classificação económica.....	198
Quadro IV.5.1. Representação Externa (P005) - despesa total consolidada.....	162	Quadro IV.12.4. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) - despesa por medidas do programa.....	199
Quadro IV.5.2. Representação Externa (P005) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	162	Quadro IV.13.1. Ciência e Ensino Superior (P013) - despesa total consolidada.....	201
Quadro IV.5.3. Representação Externa (P005) - despesa por classificação económica.....	163	Quadro IV.13.2. Ciência e Ensino Superior (P013) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	201
Quadro IV.5.4. Representação Externa (P005) - despesa por medidas dos programas.....	163	Quadro IV.13.3. Ciência e Ensino Superior (P013) - despesa por classificação económica.....	202
Quadro IV.6.1. Defesa (P006) - despesa total consolidada.....	166	Quadro IV.13.4. Ciência e Ensino Superior (P013) - despesa por medidas do programa.....	202
Quadro IV.6.2. Defesa (P006) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento.....	166	Quadro IV.14.1. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa total consolidada.....	205
Quadro IV.6.3. Defesa (P006) - despesa por classificação económica.....	167	Quadro IV.14.2. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa dos SFA por fontes de financiamento.....	206
Quadro IV.6.4. Defesa (P006) - despesa por medidas dos programas.....	167	Quadro IV.14.3. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa por classificação económica.....	206
Quadro IV.7.1. Segurança Interna (P007) - despesa total consolidada.....	169	Quadro IV.14.4. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa por medidas do programa.....	207
Quadro IV.7.2. Segurança Interna (P007) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento.....	170	Quadro A4. 1. Evolução dos saldos orçamentais do sistema previdencial de repartição.....	261
Quadro IV.7.3. Segurança interna (P007) - despesa por classificação económica.....	170	Quadro A4. 2. Projeções da população residente - Portugal.....	262
Quadro IV.7.4. Segurança Interna (P007) - despesa por medidas dos programas.....	171	Quadro A4. 3. Projeções da população entre os 15 e os 64 anos - Portugal.....	262
Quadro IV.8.1. Justiça (P008) - despesa total consolidada.....	174	Quadro A4. 4. Projeções da população com 65 e mais anos - Portugal.....	263
Quadro IV.8.2. Justiça (P008) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento.....	174	Quadro A4. 5. Projeções do rácio de dependência dos idosos - Portugal.....	263
Quadro IV.8.3. Justiça (P008) - despesa por classificação económica.....	174		
Quadro IV.8.4. Justiça (P008) - despesa por medidas dos programas.....	175		

Quadro A4. 6. Projeções da esperança média de vida aos 65 anos – Portugal.....	263
Quadro A4. 7. Taxa de desemprego.....	264
Quadro A4.8. Projeções do sistema previdencial (milhões de euros, preços de 2012) – cenário com medidas.....	266

Índice de gráficos

Gráfico I.1.1. Preço <i>spot</i> do petróleo <i>brent</i>	12
Gráfico I.1.2. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário.....	14
Gráfico I.1.3. Taxa de desemprego.....	16
Gráfico I.1.4. Taxa de emprego	16
Gráfico I.1.5. Exportações de produtos industriais transformados, por grau de intensidade tecnológica	18
Gráfico I.1.6. Exportações portuguesas de serviços	18
Gráfico I.1.7. Peso das exportações extracomunitárias nas exportações totais de mercadorias.....	18
Gráfico I.1.8. Balança corrente e de capital	19
Gráfico I.1.9. Taxas de juro de empréstimos.....	21
Gráfico I.1.10. Diferencial entre taxas de juro de empréstimos às empresas não financeiras e Euribor a 6 meses.....	21
Gráfico I.1.11. Desempenho comparativo dos índices bolsistas	22
Gráfico I.1.12. Evolução dos mercados de dívida pública portuguesa	22
Gráfico I.2.1. Aumento do preço do petróleo em 20 USD.....	26
Gráfico I.2.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1 p.p.....	27
Gráfico I.2.3. Análise de sensibilidade à diminuição da procura externa em 1 p.p.	28
Gráfico I.2.4. Análise de sensibilidade à diminuição do PIB em 1 p.p.	29
Gráfico I.2.5. Análise de sensibilidade ao aumento em 1 p.p. da taxa de desemprego.....	30
Gráfico II.2.1. Revisão no défice orçamental de 2012 ...	42
Gráfico II.2.2. Evolução da despesa corrente primária	43
Gráfico II.2.3. Contributos para a variação do saldo global.....	44
Gráfico II.2.4. Variação do saldo orçamental, excluindo medidas temporárias, nos países da área do euro, em 2012.....	45
Gráfico II.2.5. Variação da dívida pública nos países da área do euro, em 2012.....	45
Gráfico II.3.1. Do défice de 2012 ao défice de 2013	46
Gráfico II.3.2. Receita de IRS em percentagem do PIB	65
Gráfico II.3.3. Peso da receita do IRS no total da receita fiscal.....	65

Quadro A4.9. Síntese dos principais indicadores	266
---	-----

Gráfico II.3.4. Aumento médio de IRS	66
Gráfico II.3.5. Concentração do imposto	66
Gráfico II.3.6. Curvas de Lorenz.....	67
Gráfico II.3.7. Diferença das curvas de Lorenz.....	67
Gráfico II.3.8. Taxa média de IRS por escalões	67
Gráfico II.3.9. Taxa média de IRS	67
Gráfico II.3.10. Receita de IRC em percentagem do PIB	68
Gráfico II.3.11. Peso da receita do IRC no total da receita fiscal.....	68
Gráfico II.4.1. Dívida das empresas públicas (posições em final de período)	74
Gráfico II.4.2. Dívida das empresas públicas (stock a 30 junho 2012)	74
Gráfico III.1.1. Défice das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)	89
Gráfico III.1.2. Défice das administrações públicas em contabilidade pública e contabilidade nacional ...	92
Gráfico III.1.3. Fatores explicativos da variação do saldo do subsector Estado em 2013.....	94
Gráfico III.1.4. Evolução da despesa fiscal 2010-2013.....	99
Gráfico III.1.5. Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por função	100
Gráfico III.1.6. Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por tipo	100
Gráfico III.1.7. Saldo global dos SFA (com EPR)	111
Gráfico III.1.8. Saldos orçamentais da Administração Regional e Local	117
Gráfico III.1.9. Receitas da administração local.....	118
Gráfico III.1.10. Despesas da administração local.....	119
Gráfico III.1.11. Receitas da administração regional... ..	120
Gráfico III.1.12. Despesas da administração regional.	121

Gráfico A4 1. Efeito da subida da taxa de desemprego no saldo do sistema contributivo da Segurança Social.....	265
--	-----

I. ECONOMIA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPETIVAS PARA 2013

I.1. Evolução Recente

I.1.1. Mercados Financeiros e Enquadramento Internacional

Intensificação da crise da dívida soberana na área do euro e fraco dinamismo da economia americana levam a um menor crescimento da economia mundial

As mais recentes projeções do FMI apontam para um abrandamento do crescimento da economia mundial em 2012 e para uma recuperação gradual a partir de 2013. Refletindo a evolução da economia mundial, o comércio mundial de bens e serviços deverá registar um crescimento médio anual de 3,8%, em volume, no período 2012 e 2013 (5,8% em 2011), inferior ao valor médio registado na década de 2000 (5%).

Estas previsões reveem em baixa as perspetivas macroeconómicas apresentadas pelo FMI em julho de 2012, refletindo a intensificação da crise da dívida soberana na área do euro e o seu alastramento a economias como a Espanha e a Itália, com impacto significativo nos custos de financiamento e nos níveis de confiança dos agentes económicos.

Assim, as perspetivas para o conjunto dos anos 2012 e 2013 apontam para uma diminuição do crescimento económico mundial, devendo as economias avançadas continuar a registar crescimento positivo (1,4%, em termos médios); enquanto as economias de mercado emergentes e em desenvolvimento deverão manter um crescimento mais forte (5,5%, em termos médios).

Quadro I.1.1. Crescimento económico mundial

(taxa de crescimento real, em %)

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

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

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, previsões intercalares, outubro de 2012.

De entre as principais economias avançadas, prevê-se uma expansão do PIB nos EUA, uma recuperação no Japão (associada ao esforço de reconstrução na sequência do terramoto do início de 2011) e uma

quase estagnação na União Europeia com evoluções muito distintas entre os Estados-membros (crescimento económico mais forte na Polónia e países bálticos e recessão pronunciada na Grécia). A economia da área do euro deverá registar uma contração ligeira em 2012.

No 1.º semestre de 2012, os EUA mantiveram uma expansão económica moderada (crescimento do PIB de 2,4% em termos homólogos) assente essencialmente na melhoria do investimento privado, com destaque para o reforço significativo da componente residencial (9,9%). O Japão registou uma forte recuperação no 1.º semestre de 2012 (com uma taxa de crescimento homóloga do PIB de 3,1%). Na área do euro o PIB diminuiu 0,2% em termos homólogos.

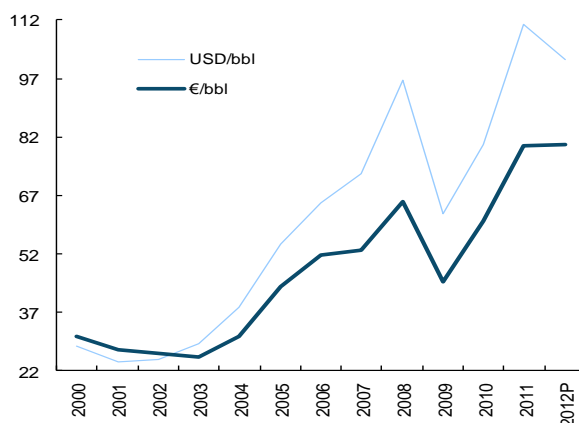
O enfraquecimento da atividade económica da área do euro durante este período refletiu em larga medida a fragilidade da procura interna, uma vez que a procura externa registou um contributo positivo para o crescimento do PIB. O consumo privado continuou a registar quedas. O investimento também se contraiu, refletindo os níveis relativamente baixos da confiança dos empresários e um grau elevado de restritividade das condições de acesso ao crédito bancário em alguns países da área do euro.

As perspetivas para a atividade económica da área do euro para 2013 revestem-se de grande incerteza. Os principais riscos advêm da possibilidade de intensificação das tensões nos mercados financeiros e dos potenciais impactos daí decorrentes para a atividade económica.

Diminuição da taxa de inflação embora o preço do petróleo se mantenha num nível elevado

Em 2012, a taxa de inflação deverá diminuir na generalidade das economias mundiais. Nas economias avançadas a inflação deverá diminuir para 2% em 2012 (2,7% em 2011) e nas economias de mercado emergentes e em desenvolvimento deverá registar valores em torno de 6,3% (7,2% em 2011). Estas projeções têm subjacente a manutenção dos preços do petróleo em níveis elevados em 2012 e 2013, num quadro de manutenção das tensões geopolíticas no Médio Oriente e de redução da oferta de petróleo por parte de alguns países produtores.

Gráfico I.1.1. Preço spot do petróleo *brent*
(USD/barril e eur/bbl)



Fontes: Direcção-Geral de Geologia e Energia e Banco de Portugal.
(P) Previsão do FMI, outubro de 2012.

Com efeito, o preço do petróleo *Brent* tem vindo a oscilar em torno de 112 USD/bbl (87 EUR/bbl) nos 8 primeiros meses de 2012. Em dólares, corresponde a um valor similar ao registado para este mesmo período de 2011, mas em euros, corresponde a um aumento de 10% em termos homólogos, devido à depreciação da taxa de câmbio do euro face ao dólar durante este período. Em termos prospetivos, os participantes de mercado apontam para valores na ordem dos 106 USD/bbl em dezembro de 2013.

Até agosto de 2012, os preços das matérias-primas não energéticas diminuíram 14% em termos homólogos, depois de terem registado um aumento de 18% no conjunto do ano de 2011. Refira-se que esta evolução, em 2012, reflete já um aumento significativo dos preços dos produtos agrícolas e alimentares nos meses de junho e julho, causada sobretudo pela seca dos EUA e pelas inundações no Brasil. A taxa de inflação na área do euro deve situar-se em cerca de 2,5% em 2012 (2,7% em 2011), devido aos preços elevados dos produtos energéticos, à depreciação do euro e aos aumentos dos impostos indiretos em alguns países. De facto, em agosto de 2012, a taxa de inflação da área do euro foi de 2,7% em termos homólogos.

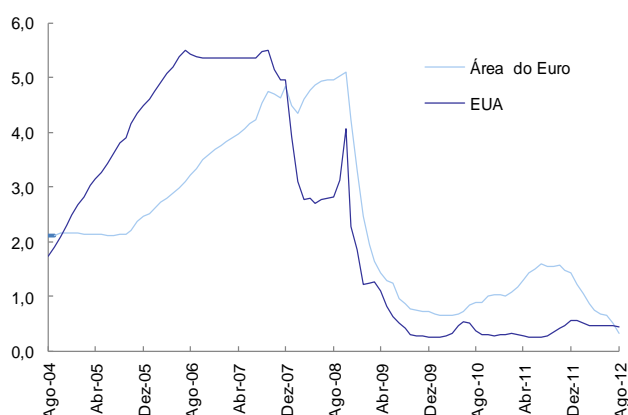
Diminuição acentuada das taxas de juro de curto prazo na área do euro

Na medida em que a persistência do fraco nível de utilização da capacidade produtiva nas economias avançadas contribuiu para a moderação das pressões inflacionistas, a política monetária da generalidade dos países pertencentes a este grupo (nomeadamente, Reino Unido, EUA, Japão e área do euro) caracterizou-se por uma orientação expansionista. Com efeito, os Bancos Centrais do Reino Unido, dos EUA e do Japão, mantiveram, até meados de setembro de 2012, as taxas de juro diretoras ao nível de final de 2010, i.e., próximas de zero. O Conselho do Banco Central Europeu decidiu em julho reduzir as taxas de juro oficiais em 25 p.b., passando a taxa das operações principais de refinanciamento para 0,75%. Para além das decisões de taxas de juro, os principais bancos centrais continuaram a tomar medidas não convencionais de política monetária. Destaque-se o anúncio de um terceiro programa de menor restritividade quantitativa (*quantitative easing*) pela Reserva Federal em setembro. Na área do euro o Conselho do BCE anunciou em setembro o seu programa de Transações Monetárias Definitivas (TMD), que visa a salvaguarda do mecanismo de transmissão de política monetária e assegurar a unicidade da política monetária na área do euro¹. As TMD consistem na compra de dívida pública em mercado secundário nos prazos de 1 a 3 anos. Para que as obrigações de um Estado Membro possam ser adquiridas é necessário que esteja definido um quadro de condicionalidade estrita. Da mesma forma, a perspetiva de abrandamento da economia mundial tem levado as autoridades monetárias das economias de mercado emergentes a adotarem uma política monetária menos restritiva, caracterizada por descidas das taxas de juro e diminuição do coeficiente de reservas obrigatórias dos bancos (casos da China e do Brasil).

Neste contexto, as taxas de juro de curto prazo na área do euro diminuíram de forma acentuada em 2012, com a Euribor a 3 meses a situar-se em 0,76%, em média, no conjunto dos oito primeiros meses (1,4% em 2011). Nos EUA, a *Libor* subiu ligeiramente para 0,48% até agosto de 2012, em termos médios (0,34% em 2011).

¹ Para mais detalhes das TMD veja-se o Boletim Mensal do BCE de setembro 2012.

Gráfico I.1.2. Taxas de juro a 3 meses do mercado monetário
(média mensal, em %)



Fontes: Banco Central Europeu e IGCP.

I.1.2. A Economia Portuguesa em 2012

A economia portuguesa está desde 2011 sob influência do programa de ajustamento económico e financeiro acordado entre o governo português e o FMI, a Comissão Europeia e o BCE. Este programa incorpora uma estratégia que visa corrigir os desequilíbrios macroeconómicos e financeiros e proceder a uma alteração estrutural da economia portuguesa, criando as condições para um crescimento económico sustentado e gerador de emprego. O súbito e substancial agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa em 2011, conjugada com altos níveis de endividamento, impôs substituir financiamento privado por financiamento oficial. A consolidação orçamental, conjugada com um rápido ajustamento por parte das empresas e das famílias portuguesas, conduziu a uma forte contração da procura interna. Este efeito de compressão da procura interna resultou num ajustamento mais rápido que o previsto dos saldos negativos da balança corrente, quer por via da redução das importações quer pelo aumento das exportações, em parte associado ao esforço das empresas portuguesas na procura de novos mercados para colocação dos seus produtos.

A contração da procura interna e a dinâmica do processo de ajustamento está associada a uma transferência de recursos para sectores produtores de bens transacionáveis.

Procura

Após a quebra da atividade económica verificada no ano de 2011 de 1,7%, os dados mais recentes divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística indicam uma contração do crescimento económico de 2,8% no 1.º semestre de 2012, em termos homólogos (-2,3% e -3,3%, no 1.º e 2.º trimestre respetivamente).

Quadro I.1.2. Despesa nacional

	2010	2011	2011				2012	
			I	II	III	IV	I	II
Taxa de crescimento homólogo real (%)								
PIB	1,4	-1,7	-0,6	-1,1	-2,0	-3,0	-2,3	-3,3
Consumo Privado	2,1	-4,0	-2,4	-3,4	-3,5	-6,6	-5,6	-5,9
Consumo Público	0,9	-3,8	-3,5	-4,3	-1,4	-6,0	-1,8	-3,9
Formação Bruta de Capital Fixo	-4,1	-11,3	-7,1	-10,5	-12,1	-15,7	-12,4	-16,4
Procura Interna	0,8	-5,7	-3,3	-5,2	-4,9	-9,5	-6,1	-7,6
Exportações	8,8	7,5	8,4	8,8	6,7	6,3	7,9	4,3
Importações	5,4	-5,3	-1,1	-4,3	-2,8	-12,8	-3,8	-8,1
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)								
Procura Interna	0,9	-6,2	-3,6	-5,6	-5,3	-10,3	-3,6	-5,6
Procura Externa Líquida	0,5	4,5	3,0	4,5	3,3	7,3	3,3	3,7

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais 2.º Trimestre de 2012.

Este resultado traduziu quebras nas diferentes componentes da procura interna, particularmente acentuadas no investimento. Os dados disponíveis para o 1.º semestre mostram que a procura externa líquida teve um contributo positivo para o PIB, refletindo o dinamismo das exportações e uma redução das importações.

Mercado de Trabalho

Quadro I.1.3. População ativa, emprego e desemprego

(taxas de variação homóloga, em %)

	2010	2011	2010				2011				2012	
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
População Activa	0,0	-0,7	0,1	0,0	0,1	-0,3	-0,8	-0,2	-0,5	-1,1	-1,3	-0,9
Emprego Total	-1,5	-1,5	-1,7	-1,6	-1,2	-1,7	-1,5	-0,8	-0,8	-3,0	-4,2	-4,2
Taxa de desemprego (%)	10,8	12,7	10,6	10,6	10,9	11,1	12,4	12,1	12,4	14,0	14,9	15,0
Desemprego de longa duração em % do total	54,3	53,1	51,5	55,3	55,7	54,5	53,0	55,2	51,7	52,6	50,8	53,6

Fonte: INE, Inquérito Trimestral ao Emprego.

O mercado de trabalho tem vindo a registar um comportamento desfavorável desde 2009. A taxa média de desemprego no 1.º semestre de 2012 situou-se em 15%, mais 2,7 p.p. que em igual período de 2011. Da mesma forma, assistiu-se a uma deterioração do emprego, verificando-se, neste período, uma quebra homóloga de 4,2%. Relativamente ao desemprego de longa duração (mais de 12 meses), este atingiu no 2.º trimestre de 2012 uma taxa de 53,6% do desemprego global (o que compara com 55,2% no trimestre homólogo e com 50,8% no trimestre anterior). Também, a evolução do desemprego jovem tem sido negativa, de facto a taxa de desemprego situou-se em cerca de 35,9%, em termos médios, no 1.º semestre de 2012 (que compara com uma taxa de desemprego de 30,1% em 2011), um acréscimo de 18,6 mil indivíduos face a 2011, nesta faixa etária.

Gráfico I.1.3. Taxa de desemprego (%)

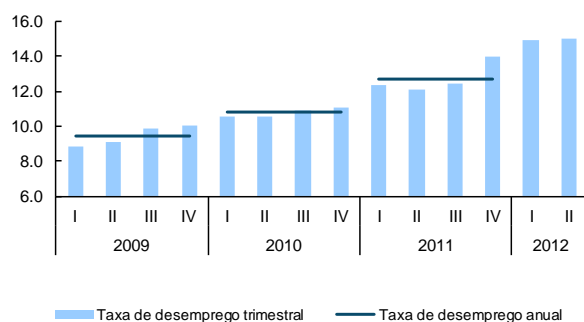
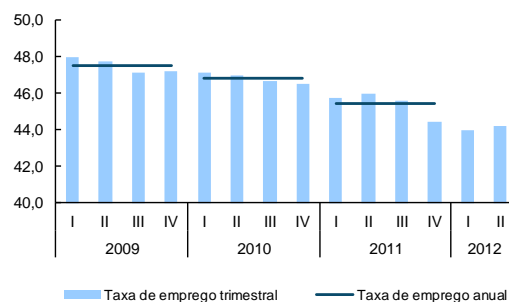


Gráfico I.1.4. Taxa de emprego (%)



Fonte: INE.

Para a quebra no emprego no 2.º trimestre de 2012 contribuiu fundamentalmente a categoria de trabalhadores por conta de outrem com uma quebra de 5% (equivalente a cerca de 194 mil trabalhadores). A redução do número de trabalhadores por conta própria foi menor, abrangendo 14 mil indivíduos.

À semelhança do que já tinha acontecido em 2011, as condições do mercado de trabalho por um lado, e a evolução dos salários da administração pública por outro, contribuíram para a redução homóloga de 6,5% dos salários nominais no 1.º semestre de 2012. Desta forma, estima-se que os salários nominais totais por trabalhador registem uma quebra de 3,8% em 2012, em termos médios (face a uma quebra marginal em 2011) e, os salários reais totais por trabalhador apresentem uma redução de cerca de 6,4% em 2012 (o que compara com uma quebra de 3,7% em 2011).

Preços

De acordo com as estimativas do INE, a taxa de variação homóloga do IPC, até ao 3.º trimestre de 2012, situou-se em 3%, em termos médios, menos 0,6 p.p. do que no período homólogo.

Quadro I.1.4. IPC e IHPC
(taxas de variação homóloga, em %)

Variação de preços (%)	2010	2011	2010				2011				2012		
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
IPC Total	1,4	3,7	0,3	1,0	1,9	2,4	3,7	3,7	3,2	3,9	3,4	2,8	2,9
Bens	1,7	4,4	-0,1	1,2	2,5	3,2	4,5	4,4	3,7	4,9	3,6	2,6	3,1
Alimentares	-0,3	2,1	-4,4	-1,6	2,3	2,7	2,5	2,2	1,6	2,2	2,8	2,5	3,2
Energéticos	9,5	12,7	10,3	10,3	8,1	9,2	13,2	11,7	11,0	14,9	11,5	10,1	11,5
Serviços	1,0	2,5	0,9	0,7	1,2	1,1	2,5	2,8	2,5	2,4	3,1	3,2	3,0
IPC excluindo alimentos não processados e energia	0,3	2,3	-0,5	-0,1	0,7	1,0	2,1	2,5	2,1	2,3	2,1	1,6	1,2
IHPC Portugal	1,4	3,6	0,3	1,0	2,0	2,3	3,7	3,7	3,1	3,8	3,3	2,8	2,8
IHPC área do euro	1,0	2,4	1,1	1,6	1,7	2,0	2,5	2,8	2,8	3,0	2,7	2,5	2,2
Diferencial (p.p.)	0,4	1,1	-0,8	-0,6	0,2	0,3	1,1	0,9	0,3	0,8	0,7	0,3	0,6

Fontes: INE e EUROSTAT.

A evolução da inflação em Portugal nos últimos anos tem sido significativamente influenciada pela evolução dos preços do petróleo e de outras matérias-primas nos mercados internacionais. Em 2011 e 2012, a estes fatores acresceu o aumento dos impostos indiretos (IVA) e dos preços administrados no quadro do esforço de consolidação orçamental.

Comparativamente com a área do euro, os preços em Portugal (medidos pelo IHPC) subiram mais acentuadamente em 2011 (3,6% face a 2,4% da área do euro), resultando num aumento do diferencial. Até

setembro de 2012, a taxa de variação homóloga do IHPC em Portugal foi 0,5 p.p. superior à média verificada no conjunto dos 17 países que compõem a área do euro.

Produtividade e Competitividade

Após uma estagnação em 2011, verificaram-se ganhos da produtividade do trabalho no 1.º semestre de 2012 de 1,5% em termos homólogos. Esta evolução é explicada, essencialmente, pela redução do PIB menos acentuada que o emprego.

Quadro I.1.5. Produtividade, salários e custos do trabalho

(taxas de variação homóloga, em %)

	2010	2011	2010				2011				2012	
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Produtividade	3,0	-0,1	3,4	3,3	2,5	2,7	0,9	-0,3	-1,2	0,0	1,9	1,0
Remunerações												
Salários nominais	1,0	-1,2	0,5	1,9	1,4	0,5	-0,2	-1,1	-1,2	-2,2	-3,6	-8,9
Custos por Unidade de Trabalho Produzido	-1,5	-0,7	-1,8	-1,3	-1,0	-2,1	-0,9	-0,8	-0,4	-0,4	-1,8	-5,4
Acordos colectivos (Instrumentos de Regulação)	2,4	1,5	1,9	2,5	2,4	2,4	2,4	2,0	1,5	1,5	1,6	1,6

Fonte INE.

No que respeita aos custos unitários do trabalho (CTUP), a expressiva desaceleração das remunerações por trabalhador refletiu-se num aumento da tendência de queda deste indicador que no 1.º semestre de 2012 se contraiu 3,6% em termos homólogos. De facto, as taxas de variação homóloga trimestrais dos CTUP têm vindo a cair consecutivamente desde 2010, contribuindo para uma melhoria da competitividade da economia portuguesa. A redução dos salários nominais reflete em parte as reduções de vencimentos dos funcionários públicos.

Contas Externas

Durante o 1.º semestre de 2012, as exportações portuguesas continuaram a crescer a um ritmo forte. Portugal obteve ganhos de quota de mercado nos oito principais parceiros comerciais.

Quadro I.1.6. Quotas de mercado e termos de troca

(variação homóloga, %)

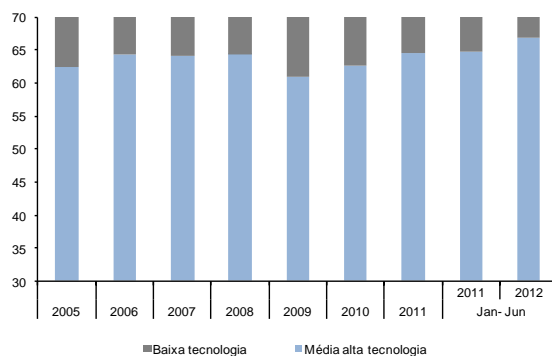
Indicador	2010	2011	2010		2011		2012	
			IT	IIT	IT	IIT	IT	IIT
Quota de Mercado (B&S) p.p.	-1,0	3,6	3,2	-3,0	1,0	6,0	9,5	5,0
Exportações (volume, %)	8,8	7,5	9,5	9,6	8,4	8,8	7,9	4,3
Procura Externa (volume, %)	9,9	3,8	6,1	13,0	7,3	2,6	-1,5	-0,6
Termos de Troca (B&S) p.p.	-0,5	-2,2	0,9	-1,6	-3,2	-1,8	-0,8	-0,4
Deflador das Exportações (%)	4,2	5,4	1,5	4,5	6,7	6,0	1,7	1,2
Deflador das Importações (%)	4,8	7,8	0,7	6,2	10,1	7,9	2,6	1,5

Fonte: INE.

Para este comportamento contribuíram, do lado das mercadorias, produtos com maior grau de intensidade tecnológica. De facto, tem-se vindo a observar um aumento progressivo do peso dos bens com maior grau de intensidade tecnológica nas exportações portuguesas de mercadorias. Do lado dos serviços também se tem assistido a um crescimento sustentado das exportações. O turismo continua a ser a componente mais importante, sendo no entanto de destacar o crescimento das exportações de serviços de transportes e comunicações e de serviços prestados às empresas. A exportação de *software* e serviços de I&D continua a ter um peso diminuto, apesar do constante crescimento.

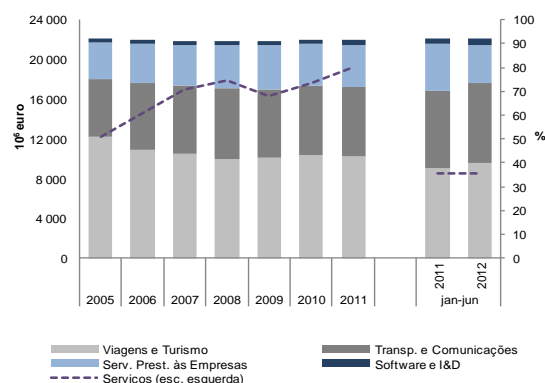
Gráfico I.1.5. Exportações de produtos industriais transformados, por grau de intensidade tecnológica

(em % do total)



Fonte: GEE, Ministério da Economia.

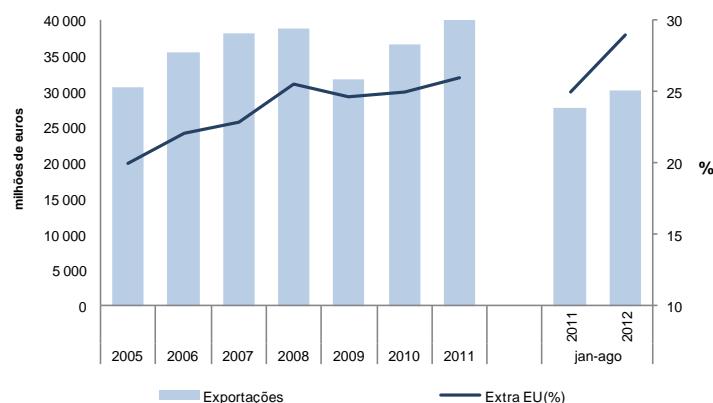
Gráfico I.1.6. Exportações portuguesas de serviços



Fonte: INE.

Nos últimos anos assistiu-se também a uma crescente diversificação dos mercados de destino das exportações portuguesas a favor de economias fora da UE. Esta evolução deverá estar associada ao facto de nos últimos anos as economias mais dinâmicas se encontrarem em outras áreas geográficas (Gráfico I.1.7).

Gráfico I.1.7. Peso das exportações extracomunitárias nas exportações totais de mercadorias



Fonte: INE.

As exportações registaram uma evolução positiva. A fraqueza da procura interna proveniente tanto do lado do investimento como do consumo, tem levado as empresas portuguesas de bens transacionáveis a fazer um esforço acrescido no sentido da procura de novos mercados. As exportações de bens destinadas aos mercados extracomunitários têm vindo a aumentar de forma acentuada. Por exemplo, países como Angola, Brasil, China, EUA e Marrocos, representavam, até agosto de 2012, mais de 50% das nossas exportações extracomunitárias e cerca de 15% do total das nossas exportações.

Quadro I.1.7. Peso das exportações de alguns países nas exportações extracomunitárias e totais
(%)

	Peso nas exportações extracomunitárias		Peso nas exportações totais		Taxa de crescimento das exportações (jan - agosto, %)
	jan-ago2011	jan-ago2012	jan-ago2011	jan-ago2012	
Angola	19,5	21,5	4,9	6,2	39,7
Brasil	5,2	5,0	1,3	1,4	20,3
China	3,1	6,5	0,8	1,9	164,4
EUA	13,5	14,6	3,4	4,2	36,8
Marrocos	3,7	3,8	0,9	1,1	39,7
Total (dos 5 países)	45,2	51,3	11,3	14,9	44,3

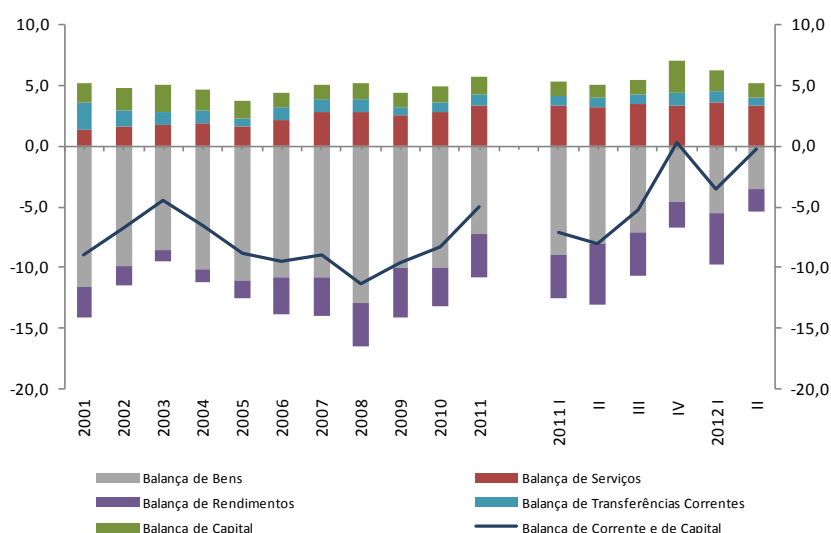
Fonte: INE.

Pelo contrário, o abrandamento económico dos principais parceiros comerciais localizados na União Europeia (peso de 71% do total das exportações portuguesas) tem condicionado a nossa capacidade exportadora para esses destinos. Com efeito, as exportações para Estados-membros no período de janeiro a agosto de 2012 cresceram cerca de 3,8% em termos homólogos. Em comparação, as exportações para países não pertencentes à União Europeia cresceram 27%.

Balança de Pagamentos

Desde 2008, e particularmente a partir de 2011, assistiu-se a uma redução substancial das necessidades de financiamento externo da economia portuguesa, medidas pelo saldo conjunto da balança corrente e de capital. Com efeito, após ter atingido 11,4% do PIB em 2008 (o valor mais elevado da década de 2000), o défice da balança corrente e de capital tem vindo a evoluir no sentido descendente, para 5% do PIB, em 2011, e para 1,9% do PIB, no 1.º semestre de 2012.

Gráfico I.1.8. Balança corrente e de capital
(em % do PIB)



Fonte: INE.

Analisando as diferentes componentes da balança (bens e serviços, rendimentos, transferências correntes e de capital), verifica-se que todas contribuíram para a evolução favorável das contas externas durante o 1.º semestre de 2012. Porém, convém destacar o contributo especialmente positivo proveniente da evolução do saldo das balanças de bens e serviços e de rendimentos.

De facto, o défice da balança de bens e serviços apresentou uma diminuição muito expressiva, passando de 4.494 M€ no 1.º semestre de 2011 (-5,2% do PIB) para 884 M€ no 1.º semestre de 2012 (-1,1% do PIB). O défice da balança de rendimentos também melhorou, resultado para o qual contribuiu a obtenção de um menor diferencial entre os juros pagos e recebidos do exterior, passando de um défice de 3.724 M€ no 1.º semestre de 2011 (-4,3% do PIB) para um défice de 2.762 M€ no 1.º semestre de 2012 (-3,3% do PIB). Quanto aos saldos das Balanças de Transferências Correntes e de Capital, é de referir que os seus excedentes se tornaram mais elevados, representando 0,9% e 1,4% do PIB no 1.º semestre de 2012 (0,8% e 1,2%, respetivamente no 1.º semestre de 2011).

Em 2011 e no 1.º semestre de 2012, constata-se que a redução do défice da balança de bens tem sido sobretudo conseguida devido ao comportamento das exportações portuguesas, apesar do enquadramento internacional não ser o mais favorável, especialmente nos mercados que constituem os principais parceiros.

Quadro I.1.8. Variação das componentes da balança de bens
(face ao ano anterior, em milhões de euros)

	Exportação de bens	Importação de bens	Saldo de bens
2009	-7.282,8	-12.696,7	5.413,9
2010	5.218,8	5.620,1	-401,3
2011	5.779,4	811,1	4.968,3
1º sem/12	1.972,9	-1.523,5	3.496,4

Fonte: INE.

Mercados Financeiros

Ao longo do último ano, o crédito concedido ao sector privado foi reduzido em todos os segmentos, refletindo a recessão económica, juntamente com o processo de desalavancagem do sector bancário e o ajustamento dos balanços das empresas não financeiras e das famílias.

Quadro I.1.9. Agregados de crédito bancário em Portugal
(variação anual, em %, fim de período)

	Dez-11	Jan-12	Fev-12	Mar-12	Abr-12	Mai-12	Jun-12	Jul-12
Empréstimos ao sector privado não financeiro	-2,4	-2,7	-2,9	-3,7	-4,2	-4,5	-4,5	-4,7
Sociedades não financeiras	-2,7	-2,9	-3,0	-4,6	-5,2	-5,5	-5,5	-5,8
Particulares	-2,2	-2,6	-2,9	-3,1	-3,4	-3,6	-3,8	-3,9
para habitação	-1,6	-1,9	-2,2	-2,4	-2,7	-2,9	-3,0	-3,1
para consumo	-5,8	-7,0	-7,4	-7,4	-8,2	-8,6	-9,0	-9,1

Nota: Variação Anual, ajustada de operações de titularização.

Fonte: Banco de Portugal.

Os créditos de cobrança duvidosa evoluíram no sentido ascendente até julho de 2012, particularmente no segmento das empresas não financeiras e do crédito para consumo e para outros fins no caso das famílias. De facto, em julho de 2012, o peso dos créditos de cobrança duvidosa subiu para 9,3% nas sociedades não financeiras, para 11,2% no consumo e para 10,8% nos outros fins (5,2%, 8,9% e 8,4%, respetivamente, em julho de 2011), tendo atingido níveis historicamente elevados.

Quadro I.1.10. Crédito de cobrança duvidosa
(em % do total do crédito)

	Dez-11	Jan-12	Fev-12	Mar-12	Abr-12	Mai-12	Jun-12	Jul-12
Sociedades não financeiras	6,0	6,7	7,3	7,4	8,1	8,5	8,7	9,3
Particulares	3,3	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5	3,5	3,6
para habitação	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0
para consumo	9,9	10,2	10,6	10,7	11,0	11,0	10,9	11,2

Fonte: Banco de Portugal.

Restrições associadas ao balanço dos bancos, tendo em vista a sua solvabilidade, e a perceção de um maior risco, nomeadamente na vertente empresarial, têm determinado condições de crédito mais restritivas, contribuindo para a subida das taxas de juro bancárias entre meados de 2010 e final de 2011. Em 2012 assistiu-se, porém, a uma diminuição das taxas de juro das operações do crédito tanto para as empresas como para os particulares (mais pronunciada para o crédito à habitação), influenciada, em parte, pela descida das taxas Euribor. Este resultado é uma consequência do fato de a generalidade das taxas de juro dos empréstimos concedidos para habitação serem indexadas à Euribor, pelo que o comportamento destas, que têm atingido níveis historicamente baixos, se reflete diretamente na variação das taxas dos créditos. Em sentido contrário, tem-se registado um aumento das taxas de juro aos novos empréstimos, principalmente por efeito de um aumento do *spread* aplicado. No entanto, dado que os novos créditos têm apresentado quebras consecutivas nos montantes concedidos, o primeiro efeito prevalece.

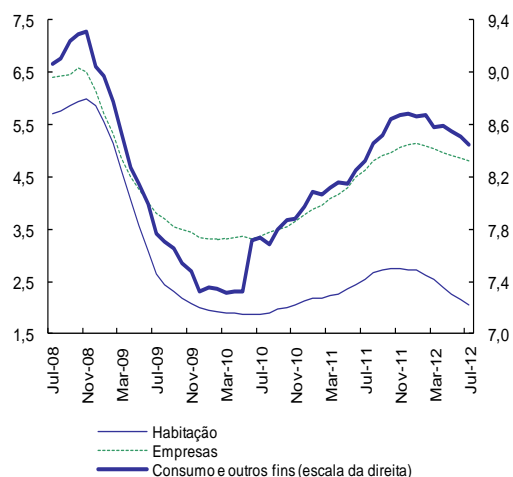
Quadro I.1.11. Taxas de juro
(valores médios, fim de período, em %)

	Dez-11	Jan-12	Fev-12	Mar-12	Abr-12	Mai-12	Jun-12	Jul-12
Empréstimos, dos quais:								
a sociedades não financeiras	5,12	5,14	5,08	5,04	4,97	4,92	4,86	4,81
a particulares	3,86	3,83	3,76	3,66	3,54	3,43	3,33	3,23
para habitação	2,73	2,71	2,63	2,53	2,39	2,27	2,16	2,06
para consumo e outros fins	8,68	8,66	8,67	8,58	8,59	8,55	8,51	8,44
Depósitos e equiparados até 2 anos para sociedades não financeiras	4,13	3,83	3,64	3,35	2,90	2,89	2,79	2,84

Fonte: Banco de Portugal.

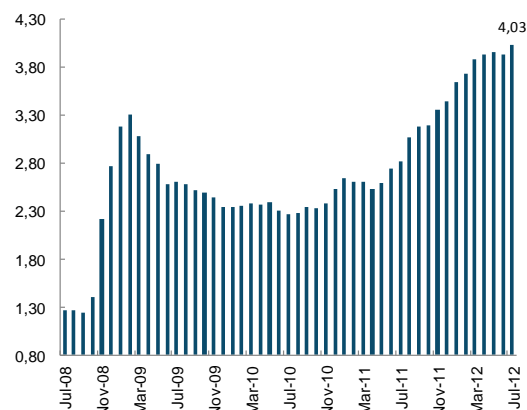
O diferencial entre as taxas de juro do crédito às empresas e a Euribor a 6 meses tem vindo a apresentar uma tendência crescente nos últimos dois anos, o que se tem refletido em condições de financiamento menos favoráveis para este sector.

Gráfico I.1.9. Taxas de juro de empréstimos
(valores médios, fim de período, em %)



Fonte: Banco de Portugal.

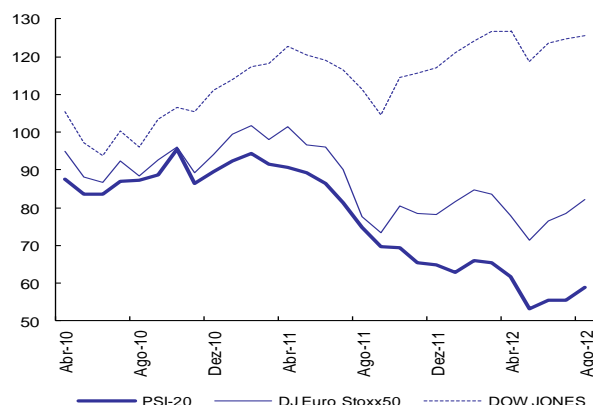
Gráfico I.1.10. Diferencial entre taxas de juro de empréstimos às empresas não financeiras e Euribor a 6 meses
(em pontos percentuais, p.p.)



Apesar dos desenvolvimentos adversos observados desde finais de 2008 e das maiores exigências de capital próprio dos bancos, estes estão hoje em melhores condições para financiar a economia. As medidas tomadas pelas autoridades monetárias, nomeadamente pelo BCE, permitiram melhorar a posição de liquidez. Para além disso, os bancos reduziram significativamente o grau de alavancagem e procederam a aumentos dos seus níveis de capital. De facto, os níveis de capitalização do sistema bancário melhoraram substancialmente em 2011, prossequindo a tendência evidenciada desde 2008. No final de 2011, o rácio *Core Tier 1* do sistema bancário situou-se em 9,6% (ultrapassando o limite mínimo de 9% fixado no PAEF), representando uma melhoria de 1,5 p.p. e de 1,7 p.p. face a 2010 e 2009, respetivamente.

Gráfico I.1.11. Desempenho comparativo dos índices bolsistas

(dezembro 2009 = 100, fim de período)

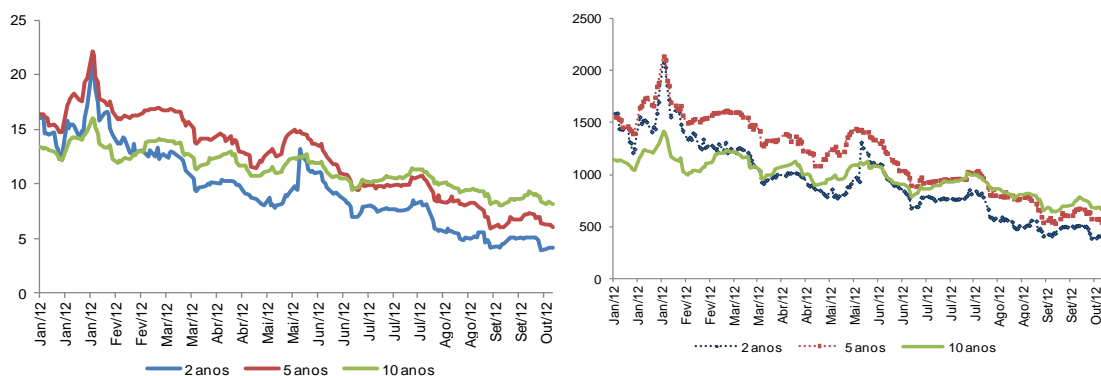


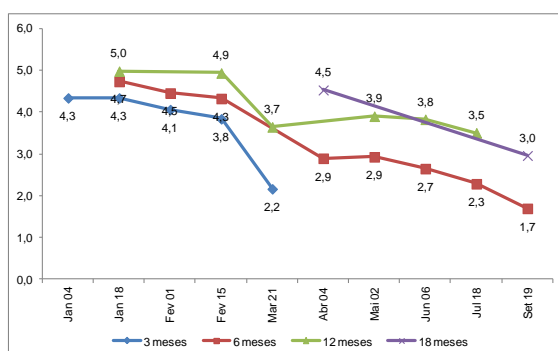
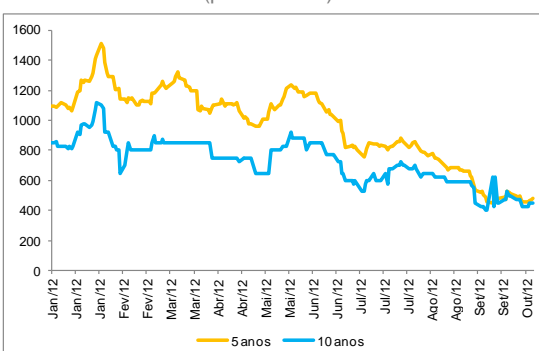
Fontes: CMVM e IGCP.

No mercado de capitais, após a desvalorização de 28% em 2011, e do prolongamento desta tendência até maio de 2012, o índice PSI-20 registou desde junho de 2012 uma recuperação significativa em linha com o verificado nos principais mercados bolsistas internacionais. Esta valorização foi particularmente acentuada no sector financeiro, devendo estar associada às expectativas positivas criadas em torno do programa de compra da dívida soberana pelo BCE e, da tomada de medidas concretas pelas instituições europeias para a resolução da crise do euro. No final de agosto de 2012, os índices PSI-20, Euro Stoxx50 e Dow Jones encontravam-se 11%, 15% e 6% respetivamente, acima dos níveis de final de maio do mesmo ano.

As condições de financiamento do Tesouro registaram uma melhoria significativa ao longo de 2012. As taxas de juro das Obrigações do Tesouro desceram marcadamente face aos máximos alcançados no final de janeiro de 2012. No mercado de Bilhetes de Tesouro, as taxas de juro também se reduziram, tendo as respetivas maturidades sido também prolongadas. A queda acentuada dos CDS é ainda outro indicador da melhoria substancial das perspetivas de financiamento da economia portuguesa.

Gráfico I.1.12. Evolução dos mercados de dívida pública portuguesa
Obrigações do Tesouro – taxas de juro (%) **Obrigações do Tesouro – diferencial face à Alemanha (pontos base)**



Bilhetes do Tesouro em 2012, taxa média ponderada (%)**CDS spreads (pontos base)**

Fontes: Bloomberg, Reuters, IGCP.

I.2. Perspetivas para 2013

I.2.1. Hipóteses Externas para 2013

A elaboração do cenário macroeconómico assenta num conjunto de hipóteses relativas ao comportamento de algumas variáveis externas que condicionam a evolução da economia portuguesa no horizonte de projeção. Estas hipóteses refletem a informação disponível até meados de setembro de 2012.

Quadro I.2.1. Enquadramento internacional – principais hipóteses

	Fonte	2011 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF/PAEF	3,6	-0,2	2,8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	111,0	102,4	96,9
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) ^(a)	BCE	1,4	0,6	0,4
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1,39	1,26	1,26

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

As hipóteses relativas ao preço do petróleo assentam na informação dos futuros do Brent transacionados em meados de setembro, que apontam para uma diminuição do preço em 2013 face a 2012.

Quanto às taxas de juro de curto prazo e taxas de câmbio, consideraram-se as hipóteses usadas pelo BCE para 2012 e 2013 no exercício de projeções de Outono de 2012.

As hipóteses relativas à procura externa relevante² para Portugal sugerem um crescimento em 2013 de 2,8% após a quebra de 0,2% registada em 2012. Esta evolução é consistente com as previsões do FMI divulgadas em outubro, que apontam para uma recuperação gradual da atividade económica mundial para o próximo ano, em especial fora da área do euro.

Neste domínio, é de evidenciar que no 1.º semestre de 2012 se assistiu a uma quebra das importações de Espanha e de Itália, o que terá determinado um crescimento menos forte das exportações portuguesas durante este período. Porém, a melhoria da situação económica do conjunto da área do euro e dos restantes parceiros comerciais de Portugal (apesar de se prever a manutenção de uma taxa de crescimento negativa para o PIB de Espanha e de Itália) deverá levar a uma expansão da procura externa dirigida à economia portuguesa. Adicionalmente, a diversificação recente das exportações portuguesas com o

2 Procura externa relevante: cálculo efetuado pelo Ministério das Finanças com base nas previsões do crescimento real das importações dos principais parceiros comerciais ponderadas pelo peso que esses países representam nas exportações portuguesas. 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%), os quais representam mais de 80% das exportações portuguesas.

aumento do peso das exportações para países extra-UE com ritmos de crescimento económico mais elevados é outro fator de sustentação da procura externa.

Quadro I.2.2. PIB e importações

(variação homóloga real, em %)

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

Fontes: Eurostat e Institutos de estatísticas nacionais. Previsões do PIB para os anos de 2012 e de 2013, FMI, *World Economic Outlook*, previsões intercalares, julho 2012; Previsões das Importações de Bens e Serviços para os anos de 2012 e 2013, CE, *Economic Forecast*, maio 2012.

I.2.2. Cenário Macroeconómico para 2013

O cenário macroeconómico atual reflete, não só a informação das Instituições Internacionais envolvidas no 5.º exame regular do PAEF, em setembro do corrente ano, como a informação mais recente relativa ao desenvolvimento da atividade económica, tanto nacional como internacional e as novas medidas tomadas no contexto do OE 2013.

Assim, estima-se uma contração do PIB em 3% em 2012, em consequência da continuação da acentuada quebra na procura interna. A taxa de desemprego deverá situar-se nos 15,5%. As exportações líquidas permitirão compensar parcialmente o contributo negativo da procura interna na atividade económica. É de salientar que neste contexto será atingido em 2012 o equilíbrio da balança de bens e serviços.

Quadro I.2.3. Principais indicadores

(taxa de variação, %)

	2010	2011 ^(p)	2012 ^(p)	2013 ^(p)
PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)				
PIB	1,4	-1,7	-3,0	-1,0
Consumo Privado	2,1	-4,0	-5,9	-2,2
Consumo Público	0,9	-3,8	-3,3	-3,5
Investimento (FBCF)	-4,1	-11,3	-14,1	-4,2
Exportações de Bens e Serviços	8,8	7,5	4,3	3,6
Importações de Bens e Serviços	5,4	-5,3	-6,6	-1,4
Evolução dos Preços				
Deflator do PIB	1,1	0,7	0,3	1,3
IPC	1,4	3,7	2,8	0,9
Evolução do Mercado de Trabalho				
Emprego	-1,5	-1,3	-4,3	-1,7
Taxa de Desemprego (%)	10,8	12,7	15,5	16,4
Produtividade aparente do trabalho	2,9	-0,4	1,3	0,7
Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)				
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8,4	-5,1	-1,1	1,0
- Saldo da Balança Corrente	-9,7	-6,6	-2,6	-0,6
da qual Saldo da Balança de Bens	-10,0	-7,2	-3,6	-2,1
- Saldo da Balança de Capital	1,3	1,4	1,5	1,6

Legenda: (p) previsão;

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Para 2013, projeta-se uma contração do PIB de 1% em média anual. Em termos trimestrais, o PIB deverá começar a crescer já a partir do segundo trimestre de 2013. A evolução da atividade económica continuará a traduzir as características do ajustamento da economia portuguesa verificadas em anos anteriores, isto é, a procura interna terá um contributo negativo para o produto, embora menor do que em 2011 e 2012. Este contributo será parcialmente compensado por um contributo positivo das exportações líquidas.

A projeção para o PIB em 2013 revê em baixa a apresentada no Documento de Estratégia Orçamental. Esta revisão resulta quer do contexto internacional mais desfavorável, quer das medidas de consolidação orçamental tomadas para cumprir as metas acordadas no âmbito do 5.º exame regular do PAEF. Estas têm um impacto mais acentuado no consumo privado, na sequência da redução do rendimento disponível.

No que respeita ao consumo privado, após muitos anos a crescer acima do produto, esta componente deverá continuar a ajustar-se, projetando-se uma contração adicional de 2,2% em 2013. Esta evolução está associada, quer ao nível elevado de desemprego, quer à redução do rendimento disponível das famílias.

Por sua vez, prevê-se uma redução do consumo público em 3,5%, que resulta de um esforço deliberado de diminuição da despesa pública.

Também o investimento apresentará uma evolução negativa de 4,2%, apesar de se esperar uma diminuição menor do que em 2012. Esta evolução resulta tanto da redução estimada do investimento público, como do investimento residencial. Por seu turno, o investimento empresarial deverá registar uma melhoria. As exportações de bens e serviços deverão apresentar um comportamento favorável, apesar de desacelerarem face aos anos anteriores. Projeta-se um crescimento das exportações em 3,6%. Este crescimento, associado à redução prevista das importações de 1,4%, deverá traduzir-se na continuação da redução do défice da balança comercial.

A evolução projetada da procura agregada implica uma nova redução substancial das necessidades de financiamento da economia portuguesa. O défice da balança corrente e de capital terá sido eliminado tornando-se o respetivo saldo positivo já em 2013.

A taxa de desemprego deverá situar-se em 16,4%, mais 0,9 p.p. do que o previsto para 2012. O processo de ajustamento económico tem como consequência uma alteração na estrutura produtiva portuguesa, mais focado nos bens transacionáveis dirigidos às exportações. Esta reafecção de recursos está associada, no curto-prazo, a um aumento do desemprego.

I.2.3. Análise de Riscos do Cenário Macroeconómico

Principais Riscos Internacionais com Impacto na Economia Portuguesa

Em termos internacionais, os principais riscos estão associados à intensificação da crise da dívida soberana na área do euro e à elevada incerteza quanto à sua resolução.

A possibilidade de subida do preço das matérias-primas, nomeadamente do petróleo (associado, por exemplo, ao agravamento de tensões geopolíticas no Médio Oriente) e dos produtos alimentares, constitui igualmente um fator de risco acrescido tendo em conta o seu impacto sobre a taxa de inflação e, consequentemente, sobre o rendimento disponível real das famílias.

Riscos Relacionados com as Hipóteses Externas: Preço do Petróleo, Taxa de Juro e Procura Externa

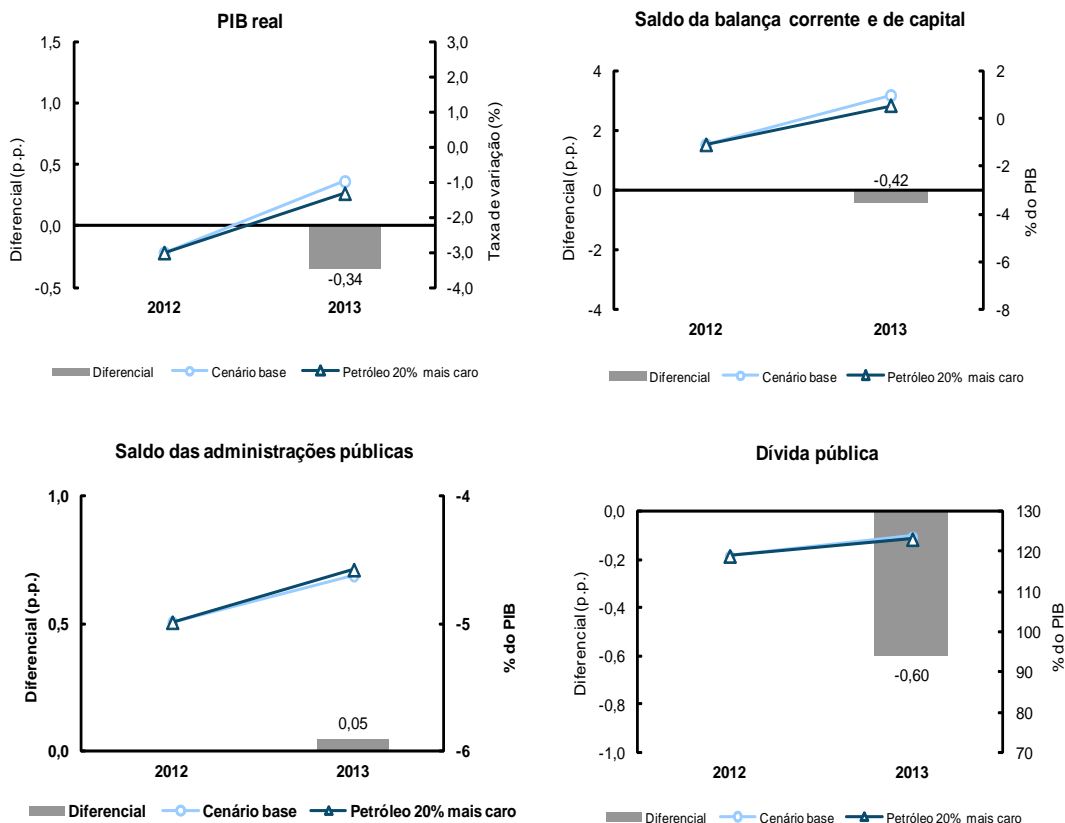
Consideraram-se três tipos de choques exógenos, face ao cenário base: um aumento de 20% no preço do petróleo, uma trajetória de taxas de juro de curto prazo mais elevada em 1 p.p. e uma diminuição da procura externa em 1 p.p..

No primeiro caso, a simulação revela uma quebra mais acentuada do PIB, com o correspondente impacto negativo no mercado de trabalho. Adicionalmente, assiste-se a uma deterioração do saldo da balança

corrente e de capital enquanto os preços no consumidor apresentam uma variação em alta, face ao cenário base, dado o impacto inflacionário do aumento do preço do petróleo.

A ligeira melhoria no saldo das Administrações Públicas é explicada pelo efeito da inflação na variação nominal das receitas.

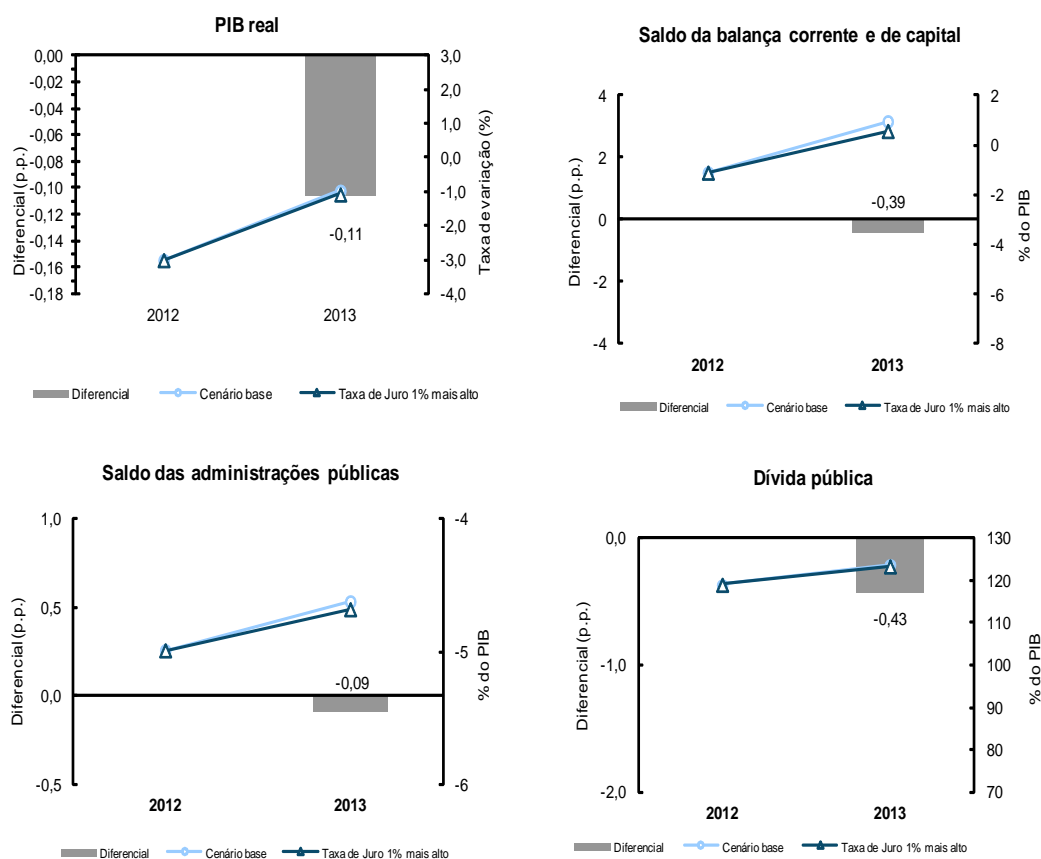
Gráfico I.2.1. Aumento do preço do petróleo em 20 USD



Fonte: Ministério das Finanças.

No caso da resposta a um cenário de taxas de juros de curto prazo mais elevadas, regista-se uma contração da atividade económica, por via dos maiores custos de financiamento, que se traduz numa quebra no produto real de 0,11 p.p. De igual forma, assiste-se a uma deterioração do saldo da balança corrente e de capital por via do maior pagamento de juros ao exterior.

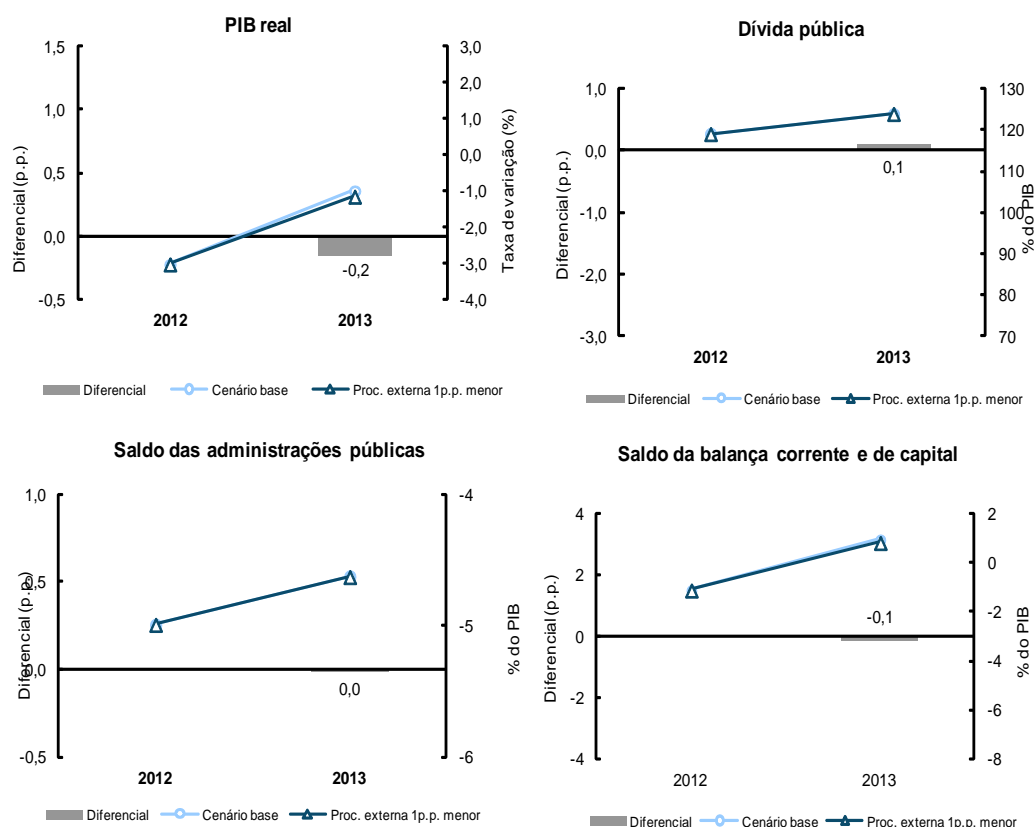
Gráfico I.2.2. Análise de sensibilidade ao aumento da taxa de juro de curto prazo em 1 p.p.



Fonte: Ministério das Finanças.

Finalmente, no caso da resposta a um cenário de procura externa mais reduzida, regista-se uma contração da atividade económica, por via de menores exportações que se traduz numa quebra no produto real de 0,2 p.p. De igual forma, e pela mesma ordem de razão, assiste-se a uma deterioração do saldo da balança corrente e de capital.

Gráfico I.2.3. Análise de sensibilidade à diminuição da procura externa em 1 p.p.



Fonte: Ministério das Finanças.

Principais Riscos Internos sobre as Contas Públicas

Analisados os efeitos que possíveis alterações nas hipóteses externas teriam no cenário macroeconómico da economia portuguesa, analisam-se agora os efeitos de um eventual cenário macroeconómico mais pessimista sobre as contas públicas.

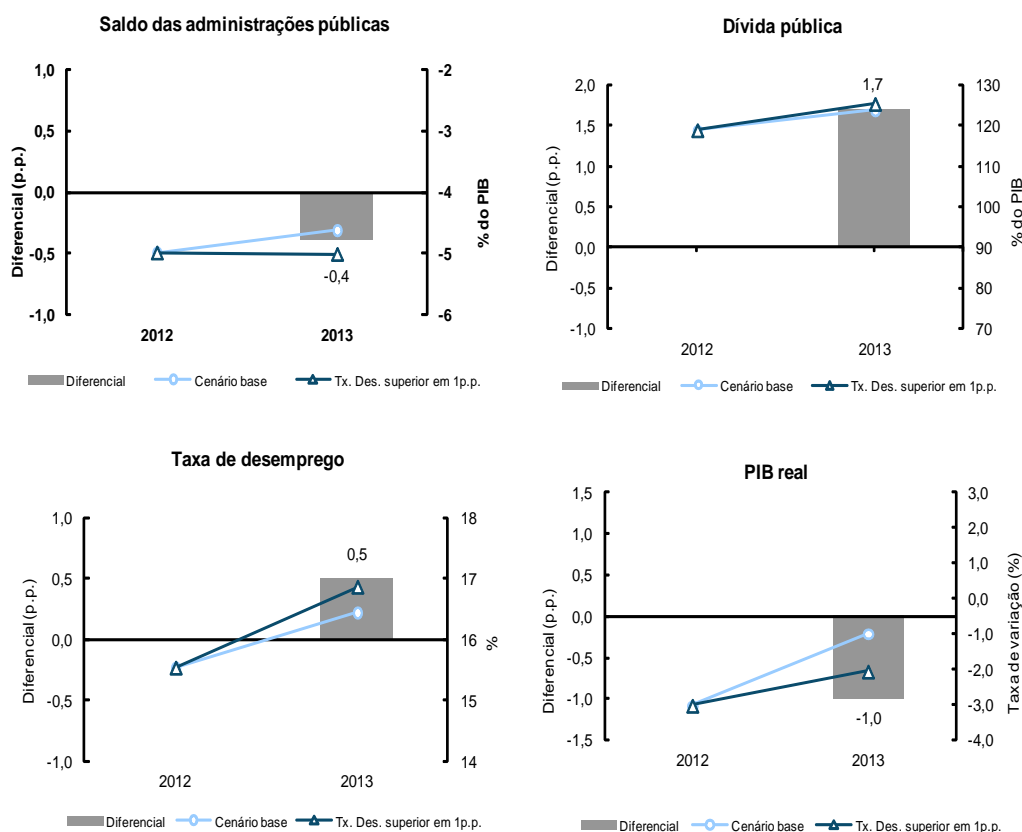
Riscos Relacionados com a Atividade Económica Interna: Procura Interna e Taxa de Desemprego

Nesta secção consideram-se dois cenários alternativos: um primeiro com uma quebra do PIB mais acentuada do que a admitida no cenário central e um segundo onde se admite uma taxa de desemprego mais elevada. Em ambos os casos, analisam-se os efeitos *ceteris paribus* no saldo orçamental e na dívida pública.

- Diminuição do PIB real em 1 p.p.

Neste cenário considerou-se exclusivamente que a contração do PIB tinha como origem uma diminuição na procura interna, mais especificamente uma diminuição no consumo privado.

Gráfico I.2.4. Análise de sensibilidade à diminuição do PIB em 1 p.p.



Fonte: Ministério das Finanças.

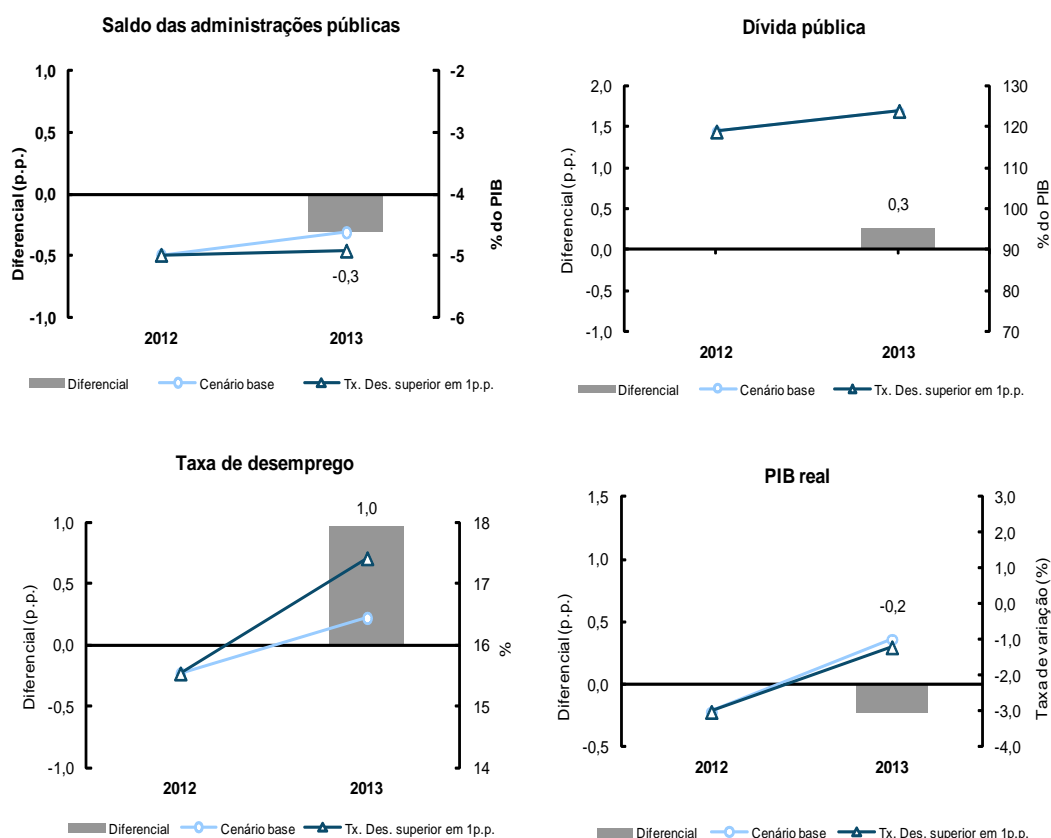
O menor crescimento do PIB em 1 p.p. tem como efeito a diminuição do saldo das administrações públicas em 0,4 p.p. Para este efeito concorre não só o efeito direto da diminuição das receitas fiscais (devido à diminuição do consumo privado) mas também o efeito de um maior desemprego (e menor emprego), o que implica menores contribuições sociais e coleta de IRS, bem como um aumento das prestações sociais para o subsídio de desemprego. O rácio da dívida pública em termos do PIB terá um acréscimo estimado em cerca de 1,7 p.p., quer por via do aumento do défice orçamental, quer por via da diminuição do PIB nominal.

- Aumento da Taxa de Desemprego em 1 p.p.

Neste caso, considerou-se que o aumento da taxa de desemprego deriva de uma diminuição do emprego total em 1,3 p.p. e da população ativa em 0,1 p.p. face ao cenário base. Por hipótese, consideraram-se os efeitos sobre a massa salarial e, consequentemente, no Rendimento Disponível dos Particulares e na receita fiscal e contributiva³.

³ Por simplificação, não se contemplaram os efeitos (previsíveis) que o aumento da taxa de desemprego teria na contenção salarial e, consequentemente, nos preços.

Gráfico I.2.5. Análise de sensibilidade ao aumento em 1 p.p. da taxa de desemprego



Fonte: Ministério das Finanças.

O aumento da taxa de desemprego em 1 p.p. tem como efeito a diminuição do saldo das administrações públicas em 0,3 p.p.. Para este efeito concorre, em primeiro lugar, o impacto direto de um maior desemprego (e menor emprego) em termos de menores contribuições sociais e coleta de IRS e maior despesa em prestações sociais (em particular, subsídio de desemprego). Acresce o efeito que o aumento do desemprego tem na diminuição do consumo privado, e, desta forma, na menor coleta dos impostos indiretos. O efeito esperado no rácio da dívida pública é essencialmente derivado do maior défice orçamental.

I.3. Competitividade e Crescimento

Nos últimos anos o Estado, as empresas e as famílias portuguesas endividaram-se para níveis muito elevados. Este nível de endividamento do Estado tornou imperiosa uma estratégia orçamental de consolidação, sem paralelo na história contemporânea portuguesa. A consolidação orçamental, aliada à crise financeira internacional, conduziu a um substancial abrandamento da atividade económica e a um aumento muito significativo da taxa de desemprego. A economia portuguesa enfrenta também fortes restrições ao financiamento e uma queda acentuada do investimento.

Nesse sentido o Governo considera fundamental a transição para uma trajetória de retoma do crescimento económico sustentado, assente no reforço da competitividade externa, no investimento e no aumento da produtividade nacional. Assim, os principais eixos de ação da política económica irão ter um forte impacto em áreas como o Emprego, o Financiamento e a Recapitalização das Empresas, o Investimento, o Empreendedorismo e a Inovação.

Este conjunto de medidas permitirá o relançamento da economia portuguesa, que se aliará ao bom desempenho recente das exportações portuguesas e à forte redução do défice externo.

Emprego

O nível de desemprego é uma grande preocupação para o Governo, pelas fortes implicações sociais e económicas, em particular junto de algumas camadas sociais mais desprotegidas. Na sequência das medidas já adotadas (como o Programa Impulso Jovem, o Programa Vida Ativa, a medida Estímulo 2012, e a acumulação do subsídio de desemprego com o salário), importa reforçar a procura de soluções. Entre as novas medidas de combate ao desemprego destacam-se políticas destinadas aos casais com filhos e famílias monoparentais desempregadas, aos desempregados com mais de 45 anos, e aos desempregados com níveis de qualificação superior.

Em relação aos casais desempregados com filhos e às famílias monoparentais desempregadas, o Governo irá alargar a medida de estágios profissionais, permitindo-lhes que possam ter uma oportunidade de estágio, independentemente da sua idade. Para além disso, pretende-se aumentar a comparticipação financeira da bolsa de estágio, por parte do Estado, a estes grupos, para 100%, independentemente da dimensão da empresa. É importante frisar que o impacto das medidas ativas de emprego, e dos estágios em particular, tende a ser particularmente elevado em termos de empregabilidade. Refira-se ainda que, no enquadramento atual, depois de concluído o estágio, a entidade promotora que celebre um contrato de trabalho com o estagiário tem direito a beneficiar dos apoios concedidos ao abrigo da medida Estímulo 2012.

Por outro lado, os desempregados com mais de 45 anos representam atualmente cerca de 32% do total do desemprego e uma percentagem ainda maior no desemprego de longa duração. Com vista a combater esta situação, propõe-se uma nova medida de reembolso total ou parcial da Taxa Social Única (TSU) paga pelos empregadores, mediante a celebração de um contrato de trabalho a termo (75% da TSU), ou sem termo (100% da TSU), até um determinado montante. A aproximação entre o custo do trabalhador suportado pela empresa e o ganho auferido pelo trabalhador vai contribuir para o aumento da eficiência do mercado de trabalho, através da promoção de mais contratos neste grupo etário específico. Por outro lado, a majoração vai promover a celebração de vínculos laborais mais estáveis, aproveitando o contexto favorável criado pela reforma da legislação laboral.

Esta medida vem alargar os apoios já existentes a título de isenção de TSU para a contratação de desempregados, estando também condicionada à criação líquida de emprego, e corresponde ainda a um alargamento significativo do âmbito da medida de apoio à contratação via reembolso da TSU, integrada no Plano Estratégico Impulso Jovem.

Finalmente, salienta-se o aumento considerável do desemprego entre os trabalhadores mais qualificados, nomeadamente os licenciados. Importa, assim, procurar dotar estes indivíduos com competências que lhes permitam transitar para os sectores mais produtivos da economia, e ingressar celeremente, e de uma forma sustentável, no mercado de trabalho. Neste sentido, serão estabelecidos acordos com instituições do Ensino Superior com vista ao desenvolvimento de programas de requalificação destes desempregados, para áreas de maior empregabilidade. Esta iniciativa constituirá uma nova vertente do programa Vida Ativa, de encaminhamento de desempregados para formação profissional em módulos de curta duração, conciliável com a procura ativa de emprego.

Será ainda dada particular atenção a setores de atividade onde há criação de emprego e com frequente dificuldade em atrair pessoas inscritas nos centros de emprego, como é o caso do sector agrícola. Será feito um esforço no sentido de formar e interessar mais trabalhadores por esta área económica.

Financiamento e Recapitalização

As empresas portuguesas defrontam-se com fortes restrições no acesso ao financiamento, visível na rápida diminuição do crédito bancário (-6,1% em agosto 2012 face a agosto de 2011) em todos os setores da economia e no nível elevado das taxas de juro. Esta dificuldade é agravada pela insuficiente capitalização das empresas (que registam o quarto rácio capital/dívida mais baixo da Zona Euro), o que torna necessário promover a diversificação das fontes de financiamento, no sentido de mitigar a sua exposição ao aumento do custo de crédito.

Neste sentido, o Governo vai dinamizar a utilização pelas empresas de instrumentos de financiamento alternativo ao crédito bancário. Estas medidas serão complementadas com o apoio ao financiamento de curto prazo que permitam manter a atividade operacional das empresas portuguesas.

No contexto do processo de recapitalização dos bancos com acesso a fundos públicos foi imposta a condição destes bancos afetarem 30 M€ por ano a um fundo de investimento que visa o reforço dos capitais próprios das Pequenas e Médias Empresas (PME). No total cerca de 90 M€ estarão disponíveis em 2013. Contribui-se assim para a diversificação das fontes de financiamento das PME e da recomposição do seu balanço no sentido de reduzir o peso da dívida.

Adicionalmente o Governo está a estudar a possibilidade de lançamento de uma instituição financeira especializada na canalização de financiamento para projectos inovadores e PME. Tal instituição estará vocacionada para o apoio a investimentos a médio/longo prazo.

O Governo irá igualmente estudar formas de estimular o financiamento das PME, quer via novas linhas de crédito PME Crescimento quer linhas de capitalização de PME. Estas linhas deverão reduzir os custos de financiamento para PME que contribuem ativamente para o aumento das exportações e criação ou manutenção de emprego. Uma parte deverá especificamente ser afeta ao sector agrícola, o qual beneficiará também, pela primeira vez, destes mecanismos genéricos de financiamento empresarial.

No conjunto das medidas previstas também se procurará assegurar o acesso das PME ao financiamento no mercado de capitais, permitindo, no médio e longo prazo, a diversificação de fontes de financiamento do tecido empresarial português. Atualmente, as PME enfrentam fortes restrições ao financiamento via emissão de obrigações, dada a sua reduzida liquidez e consequente falta de atratividade para os investidores. A medida prevê o agrupamento de várias emissões obrigacionistas de PME de modo a permitir a criação de um produto financeiro com escala, que garanta liquidez, atraia investidores e entidades colocadoras, e possibilite a dispersão dos títulos em mercado secundário. O Estado contribui para o impulso decisivo no desenvolvimento deste mercado pela: (i) identificação de potenciais candidatos para a participação na emissão obrigacionista com perfil de risco semelhante, boas perspetivas de negócio e maturidades idênticas; (ii) seleção de intermediários financeiros com capacidade e propensão para este tipo de emissões; e (iii) redução do risco através da garantia de parte da emissão.

Finalmente, por forma a aliviar restrições de liquidez das microempresas, será introduzido um regime facultativo de contabilidade de caixa do IVA ("IVA de Caixa"), em que a entrega do IVA ao Estado deve ocorrer apenas após o recebimento da fatura e entrada do dinheiro em caixa, e não após a sua emissão.

Apoio ao Investimento

Portugal tem registado um baixo nível de investimento nos últimos anos. As fortes restrições ao crédito e a incerteza macroeconómica estão a levar as empresas a adiar investimentos, o que condicionará fortemente o crescimento sustentado, nomeadamente das exportações portuguesas.

O Governo tem um plano muito ambicioso de estímulo ao investimento privado produtivo, fundamental para o crescimento sustentável da economia portuguesa e para a criação de emprego, em particular no sector transaccionável.

De modo a criar um ambiente favorável ao investimento privado, o Governo pôs em prática em 2012 um conjunto de reformas estruturais fundamentais, como a alteração ao código laboral, uma nova lei da concorrência, um novo código de insolvência, licenciamento industrial zero e a promoção da concorrência em sectores mais protegidos.

Adicionalmente, em 2013 o Governo está a planear uma revisão do Código Fiscal do Investimento e da criação de um novo Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAl), que seja mais favorável ao investimento produtivo.

Ainda no âmbito do estímulo do investimento e dos sectores produtivos da economia portuguesa, o Governo irá lançar uma nova iniciativa para reformar, de forma profunda, o regime de licenciamento em Portugal, promovendo a desburocratização e reduzindo os custos de contexto. Os objetivos passam pela simplificação, redução e desmaterialização de todos os procedimentos de licenciamento na economia por forma a reduzir as barreiras ao investimento e ao bom funcionamento da economia. Entre as medidas da nova iniciativa está o lançamento de um processo de análise sistemática do custo benefício de todos os procedimentos burocráticos de licenciamento, o estudo da criação de uma regra do tipo “one-in, one-out” através da qual apenas se permite a criação de um novo procedimento administrativo se for ao mesmo tempo eliminado um procedimento ou procedimentos com um custo equivalente. Esta reforma incidirá sobre todos os tipos de licenciamento, nomeadamente nas áreas da construção, ambiente, indústria, bem como o licenciamento ao nível comercial, turístico, pecuária, florestal e marítimo.

Esta reforma recairá, também, nas áreas transversais do ambiente e do ordenamento do território com a revisão do regime de avaliação de impacto ambiental, já no final deste ano, e com a reforma profunda do enquadramento legislativo do ordenamento do território. Nesta área afigura-se de particular importância o trabalho a desenvolver no domínio do cadastro da propriedade e nos domínios da reestruturação fundiária, com particular impacto para a floresta. Este trabalho converge nos objetivos e ferramentas com a bolsa de terras, cuja lei foi recentemente aprovada no Parlamento. No domínio do mar, a par da simplificação de procedimentos, será apresentada uma proposta de lei de ordenamento do espaço marítimo, condição necessária para licenciamentos mais céleres e com a necessária segurança jurídica.

Neste combate contra a burocracia, será criado o Gabinete de Apoio ao Investidor que visa promover e acelerar todos os processos e intenções de investimento que estejam parados ou sem resolução há mais de doze meses.

Para potenciar o financiamento do investimento, a utilização da linha de empréstimo “Investe QREN” estará, em 2013, em velocidade de cruzeiro. A linha é constituída por um montante global de 1.000 M€, dos quais 500 M€ provêm do empréstimo celebrado entre o Estado e o Banco Europeu de Investimento (BEI), e o restante das instituições bancárias aderentes. Estima-se que esta linha possa estimular o investimento empresarial até 5.000 M€.

Ainda no âmbito do QREN, e de forma a potenciar o aproveitamento, em 2013, do reforço resultante da sua reprogramação estratégica, será implementado o “Guichet aberto”. Neste regime, as candidaturas poderão ser apresentadas em qualquer altura, garantindo maior acesso e previsibilidade ao financiamento comunitário. As medidas de simplificação incluem ainda a conversão do incentivo reembolsável em capital e a abolição da exigência de garantia bancária no encerramento de projetos. Estas medidas terão um impacto muito positivo no apoio e dinamização do investimento empresarial em Portugal, nomeadamente nos domínios da inovação, da expansão da capacidade produtiva das empresas exportadoras, da internacionalização, e das PME radicadas nas regiões mais pobres.

No que respeita aos fundos específicos da agricultura e do mar, o modelo de concursos abertos em permanência é agora regra dominante. No caso do PRODER as candidaturas passam a estar abertas em permanência em outubro de 2012. Tal opção já havia sido tomada desde julho do ano passado em relação a algumas medidas, nomeadamente na medida de apoio à instalação dos jovens agricultores. O PROMAR adotou este modelo para todas as linhas desde julho do ano passado.

De forma a agilizar o acesso ao crédito das candidaturas aprovadas pelo PRODER, é assinado a 15 de outubro um protocolo com a Caixa de Crédito Agrícola, extensível a todas as entidades bancárias interessadas. A instituição concedente de crédito aos investidores dará prioridade de análise aos projetos preliminarmente aprovados pelo PRODER, suportando-se na opinião técnica e económica subjacente a essa aprovação.

Empreendedorismo e Inovação

O crescimento económico e a criação de emprego dependem essencialmente do reforço da competitividade e inovação, quer das empresas, quer do país enquanto pólo de atração de capital. Nesse sentido, irão ser tomadas um conjunto de medidas para o reforço da competitividade ao nível da criação de novas empresas e da atratividade de Portugal enquanto destino de eleição para o turismo residencial.

O Programa de incentivo à criação de empresas inclui um pacote de medidas de apoio à criação e desenvolvimento de novas empresas baseadas em conhecimento. Neste contexto, este programa engloba um conjunto de medidas de incentivo e financiamento capazes de dar resposta, de forma integrada, às diferentes necessidades do ciclo de vida de uma *startup*, ideia, arranque e desenvolvimento.

Na fase de *geração* do projecto, através do “Passaporte para o empreendedorismo”, o empreendedor, que terá de ser um finalista ou recém-licenciado, poderá beneficiar de uma bolsa no montante de 1.65 IAS/mês para desenvolver a sua ideia. Na fase de *arranque*, o “Vale empreendedorismo” permite que empresas no seu primeiro ano de atividade, e tendencialmente vocacionadas para o sector transacionável, possam beneficiar de um apoio de 15.000€ para promover o desenvolvimento do seu plano de negócios. Adicionalmente, existe a possibilidade de reembolso das prestações do empregador para a Segurança Social. Esta medida aplicada a empresas recentemente criadas e de carácter eminentemente transacionável, permite um aumento da competitividade por via da redução de custos não salariais. Finalmente, e de forma a acelerar o desenvolvimento de empresas, será promovida a “Plataforma de ignição” que permitirá a articulação entre os promotores de diversas instituições do sistema de empreendedorismo e inovação com a Portugal Ventures, no sentido de identificar potenciais oportunidades para a criação e desenvolvimento de empresas inovadoras.

O Governo pretende dinamizar as redes de combustíveis *low-cost* incentivando a sua comercialização, de forma a atenuar a recente subida dos preços do combustível, motivada pelo aumento do preço do petróleo nos mercados internacionais. Nesse sentido, será estimulado o aparecimento de novos postos *low-cost*, a introdução deste tipo de combustível nos postos já existentes, bem como o seu licenciamento.

O Governo tem presente que os sectores da construção e do imobiliário são dos mais fustigados pela crise económica, quer pelo recuo da despesa pública quer do consumo interno. Nesse sentido foi implementado, em 2012, um regime excepcional que permite a libertação das cauções para os empreiteiros, na execução de obras públicas, permitindo às empresas um maior desafogo financeiro, e que em 2013 se estima que corresponda a uma libertação de cerca de 3.000 M€. No âmbito da Iniciativa Jessica, constituíram-se 3 Fundos de Desenvolvimento Urbano, no valor de 335 M€, prevendo-se um forte impulso em 2013.

Estes sectores têm um peso importante na economia e emprego, com grandes potencialidades de reconversão e internacionalização. Até ao final de 2012 pretende-se lançar um compromisso para a

competitividade sustentável dos sectores da construção e do imobiliário, constituído por um conjunto de medidas de apoio à sua reconversão e relançamento, centrado em domínios como emprego e qualificações, acesso ao financiamento, investimento empresarial, internacionalização e inovação, reabilitação urbana e arrendamento.

Simultaneamente, o Governo introduz o novo regime fiscal para os rendimentos prediais, passando a ser tributados a uma taxa autónoma de 28%, com opção de englobamento. Trata-se de um ponto considerado crítico para a reforma do arrendamento por todo o sector imobiliário e assumido como compromisso na lei do arrendamento. A equiparação fiscal dos rendimentos prediais e dos rendimentos de capital cria um incentivo acrescido para a reabilitação e a colocação de imóveis no mercado de arrendamento. A dinamização deste mercado permite melhorar as condições de acesso à habitação das famílias e promove a mobilidade laboral, também ela essencial para a melhoria da competitividade da economia e o combate ao desemprego.

O Governo irá também lançar um programa de competitividade para o comércio, outro sector de grande importância para a economia portuguesa. Este programa inclui uma relevante simplificação legislativa, que criará um único diploma legal que revogará 20 diplomas existentes actualmente, procedendo-se também à desmaterialização de procedimentos e à redução de prazos de decisão administrativa. Adicionalmente será alocado um total de 25 M€ de fundos comunitários a projectos de modernização comercial, nomeadamente, em inovação de processos de marketing, utilização de novas tecnologias e ferramentas electrónicas, e desenvolvimento de acções conjuntas que promovam a dinamização de zonas urbanas.

No que diz respeito à promoção de Portugal enquanto destino para turismo residencial, importa desenvolver um enquadramento que favoreça a residência de estrangeiros em território nacional. Nesse sentido, o Governo tem um pacote para a promoção do turismo residencial que incentiva a atração de turistas residenciais. Em particular, será estimulada a atração de turistas residenciais seniores e dos respectivos rendimentos para o nosso país.

Ainda neste âmbito será criado um gabinete de promoção para o turismo residencial que aliará acções promocionais, divulgação de informação e atendimento para este importante mercado alvo.

Quadro I.3.1. Eixos de atuação estruturais

Eixos de Atuação Estruturais	Políticas de atuação
Emprego	<ul style="list-style-type: none"> - Estágios Profissionais para casais desempregados, com filhos, e famílias monoparentais - Reembolso da TSU para desempregados com mais de 45 anos - Requalificação de desempregados licenciados para áreas de maior empregabilidade - Programa Impulso Jovem - Programa Vida Ativa - Estímulo 2012 - Acumulação do subsídio de desemprego com o salário
Financiamento e Recapitalização	<ul style="list-style-type: none"> - Nova Linha PME Crescimento - Linha de Capitalização PME - Linha Obrigações PME - Emissão grupada de obrigações de PME - Fundo Bancário de Capitalização PME de 90 M€ - Criação de instituição financeira especializada - IVA de Caixa para Microempresas - Libertação de cauções para construtores em obras públicas
Apoio ao Investimento	<ul style="list-style-type: none"> - Novo Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI) - Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos - Reforma do regime de licenciamento para as empresas - Linha Investe "QREN" de 1.000 M€ - Criação de Gabinete de Apoio ao Investidor - Criação de taxa liberatória de 28% para rendimentos prediais
Empreendedorismo e Inovação	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de incentivo à criação de empresas - Passaporte para o empreendedorismo - Vale empreendedorismo - Reembolso das prestações do empregador para a S.S. para <i>startups</i> - Plataforma de ignição

Quadro I.3.2. Eixos de atuação sectorial

Eixos de Atuação Sectoriais	Políticas de atuação
Reindustrialização	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de Indústria Responsável - Licenciamento zero para a indústria - Novo Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI)
Comércio e Serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Setorial para o Comércio - Simplificação e sistematização da legislação - Revisão do Regime Jurídico aplicável às práticas individuais restritivas - Lançamento do novo sistema de incentivo ao comércio de proximidade
Reabilitação urbana, Construção e Imobiliário	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de taxa final de 28% para rendimentos prediais - Iniciativa Jessica - Constituição de 3 Fundos de Desenvolvimento Urbano, com aplicação de 165 M€ em 2013 - Libertação de cauções para construtores em obras públicas, 3.000 M€ em 2013
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	<ul style="list-style-type: none"> - Nova Linha PME Crescimento afeta ao sector agrícola - Fundos PRODER e PROMAR abertos em permanência - Reforma dos regimes de licenciamento na área do ambiente e do ordenamento do território - Reforma de todo o acervo legislativo no domínio do ordenamento do território - Reforma do licenciamento pecuário - Reforma do licenciamento florestal - Aplicação do regime da bolsa de terras - Criação de um instrumento de base de ordenamento do espaço marítimo e simplificação dos licenciamentos no domínio do mar
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificação de licenciamento do sector do turismo - Desenvolvimento de instrumentos de financiamento para empresas no sector - Reforço da promoção externa - INITIATIVE.PT - Programa de aumento das ligações aéreas aos principais mercados
Energia e Recursos Geológicos	<ul style="list-style-type: none"> - Revisão do Sistema de Licenciamento dos Recursos Geológicos - Simplificação do regime legal e Procedimentos Administrativos - Incentivo à comercialização de combustíveis <i>low-cost</i> - Implementação da Estratégia Nacional para a Geologia

II. ESTRATÉGIA DE CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL

II.1. Enquadramento

A situação próxima da bancarrota que levou Portugal a pedir ajuda financeira internacional encontra sinais claros de vir a ser superada num momento em que foi já recebido cerca de 80% do montante global previsto no PAEF. Isso mesmo é demonstrado pela circunstância de Portugal ter concluído, no início de outubro do corrente ano, uma operação de troca de dívida no mercado de obrigações do tesouro, com base em taxas sustentáveis, o que é revelador da capacidade do país para voltar a financiar-se junto dos mercados num futuro próximo.

Importa salientar que a situação de partida em 2011 era claramente gravosa. Para além da proximidade da bancarrota, a magnitude e a rapidez do ajustamento previsto no Programa colocavam problemas de execução. Acresce que o facto de o financiamento das empresas públicas não estar previsto no envelope financeiro do Programa criava ao Governo um desafio adicional.

Portugal nunca interrompeu as emissões de Bilhetes do Tesouro. Pelo contrário procedeu, desde abril de 2012, ao alargamento da maturidade deste instrumento até aos 18 meses.

A necessidade imperiosa de continuar o processo de acumulação de credibilidade e confiança junto dos credores, bem como de honrar os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português e, bem assim, de salvaguardar a realização das suas tarefas fundamentais perante os seus cidadãos, levam o Governo, enquanto órgão de soberania responsável pela condução da política geral do país, a ter de adotar, para o ano de 2013, medidas suplementares de consolidação orçamental, com vista a respeitar o limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental.

É conveniente, a este propósito, salientar que, no momento em que entramos no segundo ano de execução do PAEF, e quando já decorreu mais de metade do período em que o Estado Português se viu dependente do financiamento dele resultante, a alternativa que neste momento se coloca ao País é simples: continuar a percorrer, até ao termo da vigência do PAEF, a via difícil da consolidação orçamental, a qual inevitavelmente envolve sacrifícios para todos os Portugueses, mas com a certeza, porém, de que o País deixará, a breve trecho, de carecer de ajuda externa e recuperará, assim, a sua plena autonomia na condução da sua política, que naturalmente assenta na sua sustentabilidade económico-financeira; ou, pelo contrário, descurar as medidas de consolidação orçamental e regressar ao ponto de partida, da insolvência iminente do Estado Português. Esta última hipótese, que não pode ser configurada como opção viável, esvaziaria de conteúdo e de sentido todos os esforços e os enormes sacrifícios até ao momento assumidos pelos Portugueses, os quais teriam assim sido em vão, ao mesmo tempo que conduziria, seguramente, a sacrifícios futuros bem superiores.

Acresce ainda que, conforme foi salientado nos relatórios dos Orçamentos do Estado para 2011 e 2012, da possibilidade de levar a bom termo o PAEF e, conseqüentemente, da adoção das medidas de consolidação propugnadas pelo Governo, depende também, em primeira linha, a própria manutenção e sustentabilidade do Estado Social.

Torna-se assim evidente que, subjacente às medidas de consolidação orçamental propostas para 2013, numa conjuntura económico-financeira de contornos cuja excecionalidade é claramente demonstrada pela necessidade de ajuda internacional a que o País se viu, e continua a ver, forçado a recorrer, está a salvaguarda de valores e princípios estruturantes da ordem constitucional portuguesa.

Com efeito, a manutenção da capacidade de financiamento da economia nacional, diretamente dependente do equilíbrio das contas públicas afigura-se desde logo imprescindível, quer à garantia de realização das tarefas fundamentais constitucionalmente cometidas ao Estado quer à própria sustentabilidade do Estado Social e dos direitos económicos e sociais dos cidadãos.

Acresce que, as medidas visadas prosseguem um propósito de justiça inter-geracional, na medida em que visam contribuir para a redução dos encargos lançados sobre as gerações futuras

Por último, a adoção destas medidas deve ser enquadrada no âmbito do princípio constitucional da realização da integração europeia, no quadro do qual se inserem as obrigações em matéria de finanças públicas – e em particular de rigor e disciplina orçamentais – que impendem sobre Portugal enquanto membro da área do euro.

A realização destes valores e princípios constitucionalmente consagrados justificam amplamente a introdução destas medidas, as quais se norteiam por ponderosas razões de interesse público e de preponderância do bem comum, em face do contexto económico-financeiro e social do País.

Se as circunstâncias de verdadeira excecionalidade que levaram Portugal a solicitar ajuda financeira internacional não se encontram ainda superadas, e por isso justificam, neste contexto, as medidas de consolidação orçamental introduzidas, não se ignora também que estas mesmas medidas não podem deixar de ser aferidas à luz dos princípios da proporcionalidade e da proteção da confiança que, em qualquer Estado de Direito, sustentam as relações entre o Estado e os cidadãos.

A este propósito cabe salientar, de um modo especial que, por um lado, na sequência da declaração de inconstitucionalidade emitida pelo Tribunal Constitucional das medidas previstas nos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 e, por outro, o facto de a medida substitutiva encontrada inicialmente pelo Governo (envolvendo um elemento de desvalorização fiscal), não ter merecido o consenso necessário à sua adoção, as medidas agora propostas assumem-se como a única opção que garante a prossecução do objetivo traçado, tendo em vista o cumprimento do limite de 4,5% do PIB para o défice orçamental, satisfazendo, ao mesmo tempo, as exigências dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da proteção da confiança.

A suspensão, no próximo exercício orçamental, de apenas um dos subsídios, designadamente o de férias, relativamente aos trabalhadores do sector público, complementada com a introdução de uma sobretaxa de 4 % sobre todos os rendimentos sujeitos a IRS, na parte que excede o salário mínimo nacional, visa extrair as devidas consequências da decisão do Tribunal Constitucional, que declarou a inconstitucionalidade, com efeitos a partir de 2013, das normas dos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012. Como é sabido, tal decisão considerou que as citadas normas, ao envolverem a suspensão dos dois subsídios, de férias e de Natal, dos trabalhadores do sector público se traduziam numa violação do princípio da igualdade na dimensão da justa repartição dos encargos públicos.

Neste âmbito, cumpre desde logo salientar o carácter progressivo da sobretaxa ora introduzida e pela sua cumulação com a sobretaxa de solidariedade aplicável aos titulares de rendimentos mais elevados, sem incidir porém sobre a parte dos rendimentos que equivalem ao salário mínimo nacional, em linha com o objetivo prosseguido pelo princípio constitucional no que respeita à progressividade do sistema fiscal. Salvaguardam-se assim os princípios da igualdade e da justiça social, os quais determinam uma justa repartição dos encargos públicos pelos cidadãos, sem no entanto desacautelar a situação daqueles que se encontram em situação económica mais frágil.

A introdução da sobretaxa deve, aliás, ser enquadrada no conjunto das outras medidas de carácter fiscal ora introduzidas, as quais atingem especialmente os titulares de rendimentos mais elevados, assim como os rendimentos de capital – sem embargo de se reconhecer que, pelo maior impacto que representa, boa parte destas medidas se projetam também em sede de reformulação dos escalões de IRS. Foi, assim, a necessidade de respeitar as exigências da igualdade, da justiça e da equidade entre os cidadãos na

repartição dos sacrifícios que esteve na base da adoção das medidas de substituição do disposto nos artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012.

Na verdade, essa mesma preocupação levou o Governo a complementar a medida de suspensão de um dos subsídios, relativamente aos trabalhadores do sector público, com um conjunto de medidas transversais de carácter fiscal, envolvendo, designadamente, para além da aludida sobretaxa sobre os rendimentos das pessoas singulares, o aumento da taxa liberatória sobre rendimentos de capitais, a manutenção da taxa de solidariedade sobre os rendimentos mais elevados, a reavaliação de imóveis em sede de IMI, a limitação à dedutibilidade dos gastos financeiros, como juros, em sede de IRC, a equiparação da taxa de imposto para todas as formas de tabaco, a introdução de uma sobretaxa sobre património imobiliário, incidente sobre imóveis de valor patrimonial superior a um milhão de euros, ou a autorização para a introdução de um imposto sobre transações financeiras, sem esquecer a já mencionada reformulação dos escalões do IRS.

Em paralelo, o Governo logrou manter a chamada cláusula de salvaguarda do IMI por forma a não onerar excessivamente o rendimento disponível dos agregados familiares portugueses num contexto de agravamento generalizado da carga fiscal. A manutenção da cláusula de salvaguarda foi conseguida por via do empenho sectorial dos diversos ministérios na obtenção de poupanças do lado da despesa pública que permitem fasear o inevitável aumento do IMI sobre a maioria dos agregados familiares portugueses e criar condições para que estes possam atempadamente incorporar esse encargo na gestão dos respetivos orçamentos.

Através destas medidas, e do seu efeito conjugado, procura respeitar-se a igualdade proporcional perante os impostos e, desse modo, respeitar a justa repartição dos encargos públicos.

Ao mesmo tempo, não se ignora que algumas das medidas de contenção orçamental atingem apenas os trabalhadores do sector público. Porém, o alcance de tais medidas é agora substancialmente limitado, através da reposição de um dos subsídios, ou prestações equivalentes, sendo essa mesma reposição compensada através da imposição de uma sobretaxa sobre os rendimentos sujeitos a IRS, extensível a todos os contribuintes que auferem rendimentos superiores ao salário mínimo nacional. Ao que acaba de ser dito acresce ainda que, em linha com todas as decisões do Tribunal Constitucional sobre medidas de consolidação aprovadas para os últimos exercícios orçamentais, se torna admissível efetuar alguma diferenciação entre os trabalhadores do sector público e os do sector privado, diferenciação essa que se justifica, além do mais, pelo carácter transitório das medidas, as quais se encontram estritamente limitadas na sua aplicação temporal à verificação de um equilíbrio efetivo das contas públicas.

Cabe ainda mencionar a situação específica em que se encontram os reformados e aposentados. Foi precisamente o reconhecimento do carácter específico da respetiva situação que conduziu o Governo a decidir, não só pela reposição do pagamento de um montante equivalente a um dos subsídios, à semelhança do sucedido com os trabalhadores do sector público, mas também pela manutenção do pagamento de um montante equivalente a 10% do outro subsídio, ao contrário do que ocorrerá com os trabalhadores no ativo, aos quais será aplicada uma redução de 100%.

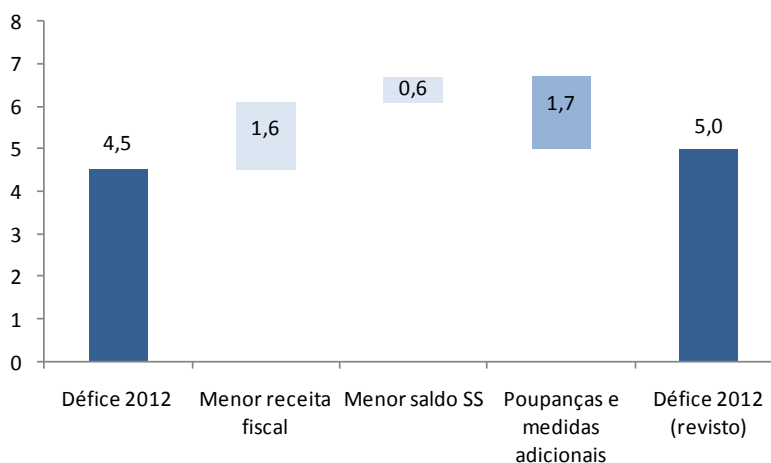
Para além das razões de equidade e de justiça social que levaram a esta diferenciação da situação dos reformados e aposentados, importa ainda ter em consideração que a medida em causa não afeta cerca de 90% dos pensionistas da Segurança Social. Por outro lado, e no que toca ao princípio da proteção da confiança, a circunstância de o nosso modelo de segurança social não ser configurado com base num sistema de capitalização, não pode deixar de pesar na ponderação das razões de interesse público, atrás invocadas, suscetíveis de justificar a medida. A essas razões acresce, de um modo especial, a própria sustentabilidade do sistema de segurança social, bem como a sua capacidade de continuar a assegurar o respetivo funcionamento em relação às gerações futuras.

II.2. Política Orçamental em 2012

A política orçamental, em 2012, reflete a estratégia de consolidação orçamental acordada no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), o qual é avaliado trimestralmente. Durante o quinto exame regular do PAEF, e na sequência das conclusões do Eurogrupo de julho, foram revistos os limites do défice orçamental estabelecidos no Programa para: 5% do PIB em 2012, 4,5% em 2013 e 2,5% em 2014. Recorde-se que os limites anteriores eram 4,5% do PIB em 2012, 3% em 2013 e 2,3% em 2014. Estes novos limites implicam o adiamento por um ano do cumprimento do limite de 3% para o défice orçamental previsto no Procedimento dos Défices Excessivos não tendo subjacente, no entanto, nenhuma alteração do pacote financeiro acordado inicialmente. Os novos limites são consistentes com a necessária consolidação orçamental e têm por base o reconhecimento que o cumprimento dos anteriores limites só seria possível com custos económicos e sociais excessivamente elevados. Refira-se que esta revisão dos limites do défice orçamental mereceram a aprovação do Eurogrupo e do ECOFIN nas reuniões de, respetivamente, 8 e 9 de outubro.

A revisão dos limites para o défice orçamental é justificada pelo diferente padrão do processo de ajustamento. Em particular verificou-se uma queda mais acentuada na procura interna, compensada parcialmente por uma maior contribuição das exportações líquidas para a atividade económica. Ao mesmo tempo verificou-se uma queda mais acentuada da massa salarial. Estes desenvolvimentos acentuaram os efeitos dos estabilizadores automáticos, reduzindo as receitas fiscais (em 1,6 p.p. do PIB) e as contribuições para a segurança social (em 0,4 p.p.) e aumentando as despesas com o subsídio de desemprego (em 0,2 p.p.) (Gráfico II.2.1). Em sentido contrário, é de salientar uma maior contenção da despesa pública que se reflete, em particular, em poupanças nas despesas com o pessoal, juros e outras despesas correntes, face aos valores do Orçamento Retificativo. Contudo, para atingir o objetivo de um défice de 5% do PIB, em 2012, são necessárias medidas adicionais. Do lado da despesa, destaca-se a suspensão de projetos de investimento e medidas de contenção de despesa na Segurança Social. Do lado da receita, serão antecipadas algumas medidas fiscais previstas para 2013. É o caso do agravamento da tributação sobre os rendimentos de capitais e mais-valias e sobre imóveis de valor igual ou superior a 1 milhão de euros. Adicionalmente, as transferências de e para paraísos fiscais não declaradas nos termos da lei serão sujeitas a tributação agravada em sede de IRS. Está planeada ainda a receita adicional proveniente da concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil. O efeito conjunto das poupanças e destas medidas permitirá uma melhoria do saldo em cerca de 1,7% do PIB.

Gráfico II.2.1. Revisão no défice orçamental de 2012
(% do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Quadro II.2.1. Indicadores orçamentais

(% do PIB)

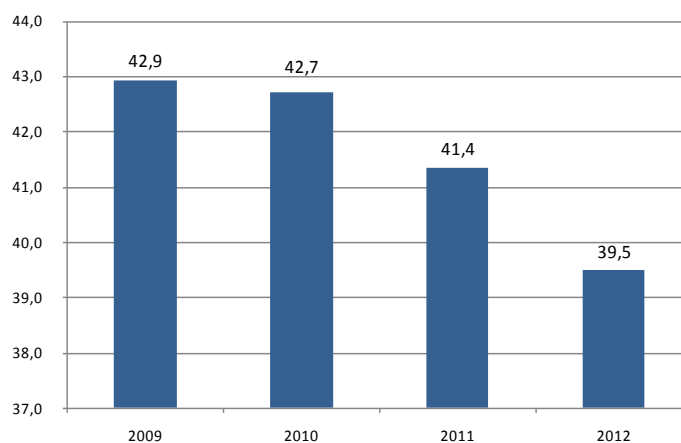
	2009	2010	2011	2012
Saldo global	-10,2	-9,8	-4,4	-5,0
Saldo primário	-7,3	-7,0	-0,4	-0,8
Juros	2,8	2,9	4,0	4,2
Medidas pontuais	0,0	-0,7	3,0	1,0
Componente cíclica	-1,3	-0,6	-1,2	-2,0
Saldo estrutural	-8,9	-8,5	-6,2	-4,0
Var. saldo estrutural	-4,1	0,4	2,3	2,2
Saldo primário estrutural	-6,0	-5,6	-2,2	0,2
Var. saldo primário estrutural	-4,3	0,4	3,4	2,4

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Em termos de consolidação orçamental, o ajustamento tem sido substancial, tendo-se vindo a obter progressos na direção do equilíbrio de médio prazo. Com efeito, o défice estrutural deverá diminuir cerca de 4,5 p.p. em apenas dois anos (2011 e 2012), reduzindo-se para cerca de metade. A redução da despesa pública, em particular da despesa corrente primária, tem tido um papel importante no prosseguimento deste objetivo (Gráfico II.2.2).

Gráfico II.2.2. Evolução da despesa corrente primária

(% do PIB)

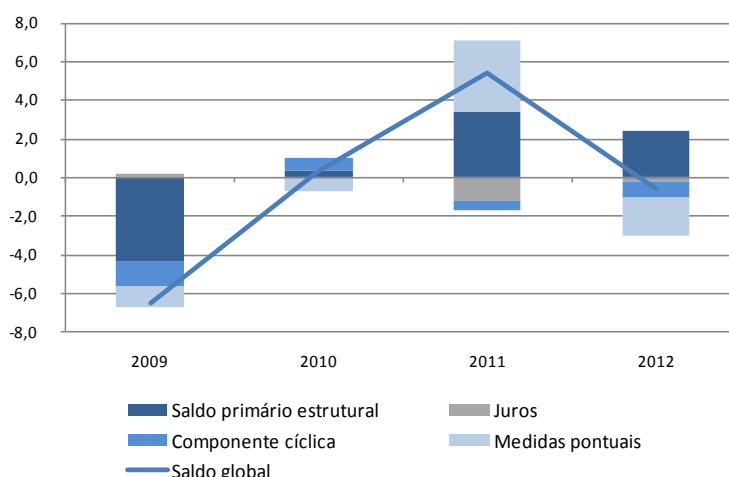


Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O peso das medidas pontuais no défice deverá diminuir de 3,0% do PIB, em 2011, para 1,0% do PIB, em 2012, traduzindo uma redução do défice de 7,4% do PIB em 2011 para 6,0% em 2012, quando se exclui o seu efeito (

Gráfico II.2.3). Em 2012, as medidas pontuais ao nível da receita, deverão ter um impacto de 1,1% do PIB (4,1% em 2011), refletindo essencialmente a receita proveniente da concessão do serviço público aeroportuário e do leilão de frequências 4G. Do lado da despesa, estima-se que as medidas *one-off* deverão ser 0,1% do PIB (0,8% em 2011) e correspondem à regularização dos pagamentos devidos à União Europeia.

Gráfico II.2.3. Contributos para a variação do saldo global
(pontos percentuais)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

A consolidação orçamental prevista para 2012 resultará principalmente da diminuição da despesa primária estrutural, mantendo a tendência já iniciada em 2010 (Quadro II.2.2).

Quadro II.2.2. Receita e despesa estrutural
(% do PIB)

	2009	2010	2011	2012
Receita estrutural	39,7	39,8	41,0	40,5
Var. da receita estrutural	-1,4	0,1	1,2	-0,5
Despesa estrutural	48,5	48,3	47,3	44,5
Var. da despesa estrutural	2,7	-0,3	-1,0	-2,7
Despesa primária estrutural	45,7	45,4	43,2	40,3
Var. da despesa primária estrutural	2,9	-0,3	-2,2	-2,9

Fonte: Ministério das Finanças.

A dívida pública deverá atingir, em 2012, 119,1% do PIB, mantendo a trajetória de crescimento, embora de forma menos acentuada do que em 2011 (Quadro II.2.3).

Quadro II.2.3. Dinâmica da dívida pública
(% do PIB)

	2009	2010	2011	2012
Dívida Pública	83,2	93,5	108,1	119,1
Var. dívida pública	11,5	10,3	14,5	11,0
Efeito do saldo primário	7,3	7,0	0,4	0,8
Efeito juros e PIB (snow-ball effect)	4,3	0,9	5,0	7,2
juros	2,8	2,9	4,0	4,2
crescimento nominal do PIB	1,5	-2,0	1,0	3,0
Outros	-0,1	2,5	9,3	3,1

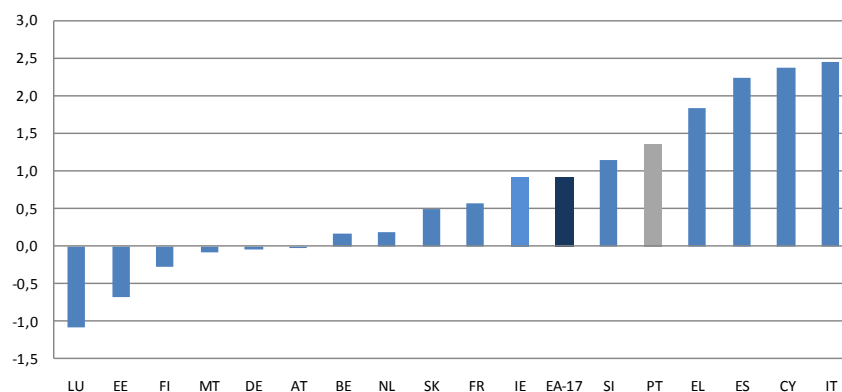
Fonte: Ministério das Finanças.

Para este crescimento contribuirão, principalmente, o efeito do diferencial dos juros face ao PIB nominal e os outros ajustamentos. O saldo primário, embora mantendo um contributo positivo, será a um nível muito mais reduzido que o verificado nos anos anteriores.

Na área do euro, Portugal deverá registar, em 2012, um dos mais expressivos ajustamentos orçamentais, considerando a variação do saldo orçamental excluindo medidas pontuais (Gráfico II.2.4), 0,4 p.p. acima da média da área do euro. É de referir o facto de que, na área do euro, nove países (Irlanda, Grécia,

Espanha, Eslováquia, França, Holanda, Eslovénia e Chipre, para além de Portugal) deverão apresentar défices acima do valor de referência de 3% do PIB.

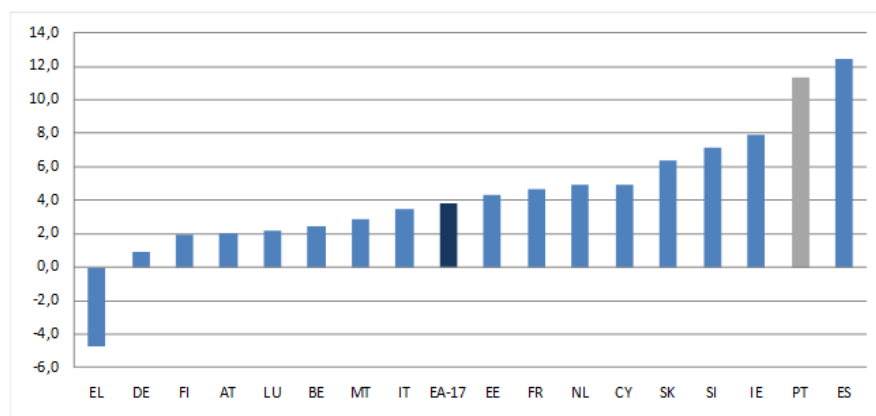
Gráfico II.2.4. Variação do saldo orçamental, excluindo medidas temporárias, nos países da área do euro, em 2012
(% do PIB)



Fontes: AMECO e Ministério das Finanças.

Relativamente à dívida pública, Portugal deverá registar, em 2012, um dos maiores aumentos no conjunto de países da área do euro, em virtude do efeito dos juros e PIB nominal e dos outros ajustamentos (Gráfico II.2.5). Note-se que, dos 17 países da área, 12 deverão ter rácios de dívida acima do valor de referência de 60% do PIB, em 2012, verificando-se um aumento generalizado.

Gráfico II.2.5. Variação da dívida pública nos países da área do euro, em 2012
(% do PIB)



Nota: A redução verificada no caso da Grécia está associada à Operação de Reestruturação de Dívida.

Fontes: AMECO e Ministério das Finanças.

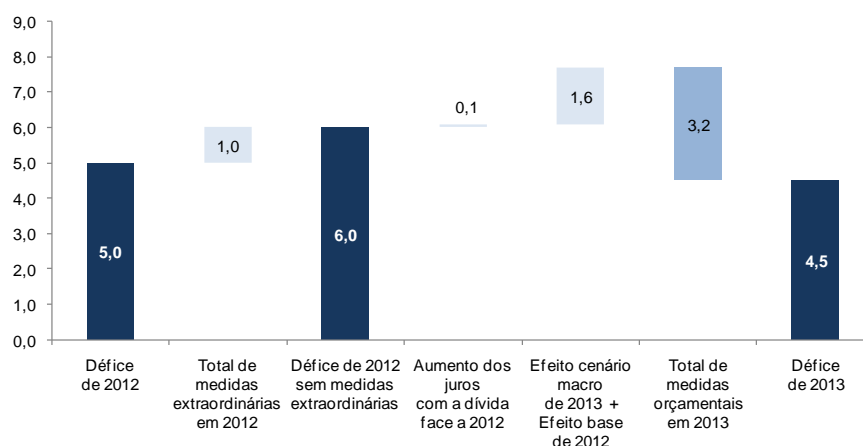
II.3. Política Orçamental para 2013

O Orçamento do Estado para 2013 constitui um exercício particularmente difícil, dadas as várias restrições a que está sujeito: um cenário macroeconómico desfavorável e um grande volume de medidas orçamentais necessário para respeitar os limites do PAEF e para responder à decisão do Tribunal Constitucional que considerou os artigos 21.º e 25.º da Lei do Orçamento do Estado para 2012 inaplicáveis para além de 2012.

O novo limite para o défice orçamental em 2013 é de 4,5% do PIB, 1,5 p.p. acima do definido inicialmente no PAEF. Não obstante a revisão deste limite, o montante de medidas de consolidação orçamental necessário para o respeitar é muito significativo. Tal justifica-se por três tipos de fatores. Em primeiro lugar, em 2012, para atingir o défice de 5,0% do PIB serão necessárias medidas pontuais que correspon-

dem a cerca de 1,0% do PIB. Isto significa que o ponto real de partida para o ajustamento orçamental em 2013 é um défice de 6,0% em 2012 (Gráfico II.3.1). Em segundo lugar, o montante total de juros da dívida pública aumentará cerca de 0,1% do PIB face a 2012, sendo que esta revisão se deve fundamentalmente ao aumento do *stock* de dívida pública neste ano. Em terceiro lugar, o cenário macroeconómico para 2013 apresenta-se mais desfavorável para a receita fiscal do que em anteriores projeções. Por um lado, a previsão para a atividade económica aponta para uma contração de 1%, em média anual. Por outro lado, a manutenção das características do processo de ajustamento da economia portuguesa implica uma queda das bases de incidência de tributação superior à da atividade económica. Estes efeitos que estão associados ao cenário macroeconómico e que incluem a revisão da base de 2012 são estimados em 1,6% do PIB.

Gráfico II.3.1. Do défice de 2012 ao défice de 2013



Fonte: Ministério das Finanças.

Impõe-se, assim, a tomada de medidas de consolidação orçamental no valor de 3,2% do PIB para 2013 (

Quadro II.3.1). Note-se que este valor das medidas é ligeiramente superior ao apresentado após a conclusão do 5º exame regular do PAEF na sequência da revisão do cenário macro. Com efeito, a substituição da medida de desvalorização fiscal conduziu a uma revisão quer do nível de desemprego (em alta) quer do nível de emprego (em baixa). Nestas circunstâncias, a erosão da base contributiva e fiscal (também afetada por efeitos de composição) e o maior nível de despesa implicaram a adoção de medidas de consolidação adicionais com vista a assegurar o cumprimento dos limites orçamentais que resultaram do 5º exame regular. Importa, no entanto, ter presente que aproximadamente dois terços das medidas de consolidação orçamental estavam já associados ao Programa de Ajustamento.

Quadro II.3.1. Medidas de consolidação orçamental em 2013

	Face ao ano anterior	
	2013	
	% do PIB	Milhões euros
Despesas com o pessoal	0,4	727,0
Redução de 2% de efetivos	0,2	330,0
Medidas transversais de racionalização de custos com pessoal	0,2	297,0
Medidas setoriais de redução de custos com pessoal	0,1	100,0
Prestações sociais	0,6	1041,9
Redução progressiva entre 3,5% e 10% para pensões mensais entre 1.350€ e 3.750€ e de 10% para pensões acima de 3.750€	0,3	420,7
Redução de outras prestações sociais	0,4	621,2
Prestações sociais em espécie	0,1	180,9
Política do medicamento	0,1	146,0
Racionalização de recursos, controlo da despesa e outras medidas estruturantes	0,0	34,9
Consumo intermédio	0,2	374,8
Despesas de funcionamento nas Administrações Públicas	0,1	124,8
Redução de encargos brutos com as Parcerias Público-Privadas	0,1	250,0
Subsídios	0,1	122,9
Outras reduções de transferências	0,0	34,3
Transferências para as Fundações	0,0	40,0
Redução de indemnizações compensatória a empresas públicas	0,0	48,6
Investimento	0,2	251,8
Redução de investimentos nas Empresas Públicas Reclassificadas	0,1	240,8
Outras reduções de investimento	0,0	11,0
Total de medidas do lado da despesa	1,6	2699,1
Reposição de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas	-1,0	-1673,5
Diminuição de Despesa	0,6	1025,6
Impostos sobre a produção e a importação	0,4	685,0
Outros Impostos especiais sobre o consumo	0,1	100,0
IM	0,2	340,0
Imposto do selo	0,1	245,0
Impostos sobre o rendimento e a riqueza	1,8	3025,0
IRS	1,7	2810,0
IRC	0,1	215,0
Contribuições sociais	0,1	143,0
A alargamento da base para cálculo da contribuição para a CGA	0,1	143,0
Outras receitas	0,1	86,4
Total de medidas do lado da receita	2,4	3939,4
Reposição de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas	0,2	373,0
IRS	0,2	282,5
Contribuições sociais	0,1	90,5
Aumento de Receita	2,6	4312,4
Total	3,2	5337,9

Fonte: Ministério das Finanças.

Para além destas medidas foi necessário encontrar um conjunto de medidas substitutivas das consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional. A solução do Governo nesta matéria assenta numa abordagem abrangente que tem em conta as implicações do princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos. Neste contexto, será reposto 1 subsídio aos funcionários públicos e 1,1 subsídios aos aposentados e reformados. O aumento de despesa para o Estado que resulta destas reposições será compensado por medidas de carácter fiscal. Estas medidas visam deliberadamente uma distribuição mais equitativa no esforço de consolidação orçamental entre i) sector público e sector privado, por um lado; e entre ii) rendimentos do trabalho e rendimentos de capital, por outro. A repartição do esforço entre o sector público e o sector privado será alcançada por via dos impostos diretos, com particular incidência no IRS, enquanto a repartição do esforço entre rendimentos do trabalho e do capital será garantida pela introdução de elementos adicionais de tributação sobre o capital e o património. Acresce que o agravamento do IRS foi desenhado de maneira a aumentar significativamente a progressividade deste imposto.

II.3.1. Medidas do Lado da Redução de Despesa**II.3.1.1. Medidas Transversais da Administração Pública****Custos com pessoal**

- Política de rendimentos

Em matéria de política de rendimentos para os trabalhadores das administrações públicas e do SEE, bem como dos titulares de cargos políticos e outros altos cargos públicos, mantém-se o congelamento nominal de remunerações, que inclui designadamente:

- A manutenção das reduções entre 3,5% e 10% para salários superiores a 1500 euros/mês;
- A proibição, como regra geral, de quaisquer valorizações remuneratórias decorrentes de promoções ou progressões; e
- A proibição de atribuição de prémios de gestão aos gestores de empresas públicas, entidades reguladoras e institutos públicos.

Estas medidas transitam dos Orçamentos de Estado de 2011 e 2012.

- Pagamento do subsídio de Natal e suspensão do pagamento de subsídio de férias ou equivalente

A reposição do subsídio de Natal aos trabalhadores das administrações públicas, a efetuar mensalmente em regime de duodécimos, representa um acréscimo de despesa face ao ano anterior de cerca de 800 M€ (valor bruto).

Para a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente, mantêm-se os termos que vigoraram em 2012 (ver Quadro II.3.2):

- Para remunerações base mensais inferiores a 600€ não se aplica a suspensão;
- Para remunerações base mensais iguais ou superiores a 600€, mas inferiores a 1.100€, o montante a auferir é calculado nos seguintes termos: $\text{Subsídio/Prestação} = 1.320 - 1,2 \times \text{remuneração base mensal}$;
- Para remunerações base mensais superiores a 1.100€ não há pagamento de subsídio de férias ou equivalente.

Quadro II.3.2. Redução parcial dos subsídios na função pública em 2013

Remuneração Mensal	Funcionários Públicos			
	Subsídio de Natal	Valor final do Subsídio de Férias	Valor final de Subsídios recebidos em 2013	Corte anual
600,00	600,00	600,00	1200,00	0,00
700,00	700,00	480,00	1180,00	220,00
800,00	800,00	360,00	1160,00	440,00
900,00	900,00	240,00	1140,00	660,00
1000,00	1000,00	120,00	1120,00	880,00
1100,00	1100,00	0,00	1100,00	1100,00

Fonte: Ministério das Finanças.

- Redução de efetivos

Em matéria de controlo de efetivos, a segunda Síntese Estatística do Emprego Público⁴, relativa ao segundo trimestre de 2012, demonstra uma redução semestral de 1,4% do número de trabalhadores das administrações públicas que permite atingir o objetivo de redução anual de 2%. Este objetivo será alcançado maioritariamente através do controlo das admissões e das passagens naturais à situação de reforma.

Quadro II.3.3. Dados de emprego nas administrações públicas

Unidade: postos de trabalho	31 dez	31 mar	30 jun 2012	Variação	
	2011	2012	(p)	N.º	%
Administrações públicas	613 852	610 481	605 212	-8 640	-1,4
Administração central	458 281	456 177	452 127	-6 154	-1,3
Administração regional e local (*)	155 571	154 304	153 085	-2 486	-1,6
Administração regional dos Açores	15 247	15 123	15 061	-186	-1,2
Administração regional da Madeira	17 512	17 467	17 388	-124	-0,7
Administração local (*)	122 812	121 714	120 636	-2 176	-1,8

(*) Administração local: dados provisórios para 31-12-2011.

(p) dados provisórios.

Fontes: DGAEP - SIOE (dados disponíveis em 07-08-2012); DGAEP/DEEP.

Para 2013 (e para 2014) mantem-se o objetivo de uma redução anual de pelo menos 2% no número de trabalhadores das administrações públicas (central, local e regional). Em 2013, o objetivo será alcançado através da continuação do controlo dos fluxos de pessoal. O impacto estimado destas medidas é de uma redução da despesa de 0,2% do PIB, em valores brutos face ao ano anterior (330 M€).

Tal como em 2012, a monitorização do cumprimento desta medida é garantida pelo reforço de deveres de reporte instituídos para a administração central, através da RCM n.º 22/2012, de 9 de março, que vigorará durante o PAEF. Este mecanismo permite uma avaliação do cumprimento e a reação e correção atempada de qualquer desvio.

- Outras medidas de racionalização dos custos com pessoal

Com vista ao reforço dos instrumentos de gestão de recursos humanos foram introduzidas alterações aos regimes jurídicos do Emprego Público, a vigorar a partir de 1 de janeiro de 2013, designadamente ao nível da mobilidade geográfica intra e entre serviços e organismos da Administração Pública, mobilidade especial, horas extraordinárias e rescisões por mútuo acordo, destinadas ao universo de trabalhadores em funções públicas.

No sentido da racionalização dos custos com pessoal e a par dos procedimentos de reorganização de serviços, designadamente ao nível das regras de reafecção de pessoal previstas na Lei n.º 53-A/2006, de 7 de dezembro, a Lei do Orçamento do Estado para 2013 vem prever:

- i) A redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo. Pretende-se que os organismos reequacionem a necessidade deste tipo de contratação em função das suas atribuições. Adicionalmente, e sem prejuízo de situações especiais em que se justifique este regime contratual, condiciona-se a renovação de contratos de trabalho a termo resolutivo a situações excecionais, de relevante interesse público;
- ii) O ajustamento às regras de atribuição do abono de ajudas de custo nas deslocações em serviço e redução de subsídio de residência/habitação atribuído a titulares de cargos públicos, com a consequente redução dos valores atualmente previstos;

⁴ SIEP - Publicação trimestral de dados de emprego das administrações públicas iniciada na sequência da reformulação do Sistema de Informação do Estado (SIOE) através da Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro.

- iii) A redução do valor das subvenções pagas aos trabalhadores que, no âmbito da mobilidade especial, se encontram de licença extraordinária (sem que a Administração beneficie do respetivo exercício de funções). O valor da subvenção é reduzido em 50%, com o limite de duas vezes o valor do indexante dos apoios sociais;
- iv) A redução adicional de 50% na compensação sobre o valor do pagamento do trabalho extraordinário em dia normal de trabalho, em dia de descanso semanal ou feriado, como medida transitória a vigorar em 2013 e 2014, aplicável aos trabalhadores cujo período normal de trabalho não exceda as sete horas por dia ou as trinta e cinco horas por semana.

Estas medidas de racionalização dos custos com pessoal deverão implicar uma redução de despesa estimada em 249 M€.

- Medidas no âmbito da proteção social e aposentação ou reforma

Subsídio de Doença

Procede-se à aproximação dos efeitos das regras para a eventualidade na doença no âmbito do Regime de Proteção Social Convergente com os efeitos das regras que vigoram no âmbito do Regime Geral de Segurança Social. Especificamente, os trabalhadores abrangidos pelo primeiro regime ficarão sujeitos ao não pagamento de baixas até 3 dias e a redução de 10% na remuneração base diária (sem possibilidade de reembolso) para baixas médicas a partir do 4.º até ao 30.º dia.

O impacto em termos de redução de despesa desta medida está estimado em 48 M€.

Idade de Aposentação

Para a eventualidade na velhice é antecipada a convergência prevista pelo Regime de Proteção Social Convergente em matéria de passagem à situação de aposentação, passando a considerar-se para esses efeitos, a partir de 1 de janeiro de 2013, a idade de 65 anos (idade legal geral). Com esta antecipação de convergência, suprime-se a transição faseada que se encontrava prevista (ao ritmo de 6 meses por cada ano civil) para todos os subscritores da CGA, quer os abrangidos pela idade legal geral, quer os que beneficiam de idades especiais, como sejam os militares e polícias cuja idade de reforma passa a ser, a partir de 1 de janeiro de 2013, de 60 anos. A revogação do regime de transição implica também que a passagem à reserva seja, a partir de 1 de janeiro de 2013, aos 55 anos (em vez dos 53 anos e 6 meses).

Pensões de Reforma e Aposentação

- Contribuição adicional sobre pensões (Contribuição Extraordinária de Solidariedade – CES)

Os rendimentos provenientes de pensões ou equivalentes, independentemente da natureza da entidade pagadora, são sujeitas a uma contribuição entre 3,5% e 10% para pensões mensais que variam entre 1.350€ e 3.750€, valor acima do qual se aplica uma contribuição fixa de 10%, nos seguintes termos:

- (i) 3,5 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre 1.350,00€ e 1.800,00€;
- (ii) 3,5 % sobre o valor de 1.800,00€ e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre 1.800,01€ e 3.750€, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%;
- (iii) 10 % sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a 3.750€.

Importa referir que esta medida visa alcançar um efeito equivalente à medida de redução salarial aplicada aos trabalhadores do sector público em 2011 e 2012 e que será mantida em 2013, com a diferença de que os limites de rendimento a partir da qual a mesma é aplicada aos reformados e pensionistas são inferiores em 10% aos limites fixados para os ativos. Com efeito, a redução aplicável aos trabalhadores do sector público opera a partir de 1.500€ mensais e a redução máxima de 10% incide sobre remunerações superiores a 4.165€, quando para os pensionistas a contribuição é aplicável a partir de 1.350€ e a taxa de 10% incide sobre pensões superiores 3.750€.

Esta diferença de limites explica-se pelo facto dos rendimentos de pensões já não estarem sujeitos a contribuições para sistemas de previdência (RGSS ou CGA), contribuições essas que para os rendimentos do trabalho ascendem a 11% sobre o rendimento bruto auferido. Procurou-se, deste modo, criar uma situação de tendencial proximidade de efeito líquido na aplicação das medidas, entre ativos e pensionistas, tendo por referência níveis de rendimento equivalentes (após contribuições obrigatórias para sistemas de previdência).

Para pensões de elevado valor (superiores a 5.030€), cumulativamente à redução de 10%, é exigida ainda uma contribuição extraordinária de solidariedade aos pensionistas, em linha com medida semelhante já aplicada em 2012.

A aplicação desta contribuição extraordinária de solidariedade processa-se do seguinte modo:

- (iv) 15% sobre o montante que exceda 5.030€ mas que não ultrapasse 7.545€;
- (v) 40% sobre o montante que ultrapasse 7.545€.

Em 2012 as percentagens aplicadas foram, respetivamente, de 25% e 50%, o que traduz o exatamente mesmo resultado que a solução preconizada para 2013, na medida em que às percentagens de 15% e 40% acresce os 10% aplicáveis à totalidade das pensões superiores a 3.750€.

O impacto destas medidas ascende a 421 M€ (valor bruto), dos quais 300 M€ são da CGA, I.P. e 121 M€ são do orçamento da Segurança Social.

- Suspensão de 90% do pagamento do subsídio de férias ou equivalente a aposentados e reformados

Para os aposentados e reformados dos regimes de previdência públicos, é suspenso o pagamento de 90% do subsídio de férias ou quaisquer prestações equivalentes de acordo com a seguinte regra:

- (i) Para pensões mensais inferiores a 600€ não se aplica a suspensão;
- (ii) Para pensões mensais iguais ou superiores a 600€, mas inferiores a 1.100€, o montante a auferir é calculado nos seguintes termos: $\text{Subsídio/Prestação} = 1.188 - 0.98 \times \text{pensão mensal}$.

Quadro II.3.4. Redução parcial dos subsídios para aposentados e reformados em 2013

Remuneração Mensal	Pensionistas			
	Subsídio de Natal	Valor final do Subsídio de Férias	Valor final de subsídios recebidos em 2013	Corte anual
600,00	600,00	600,00	1200,00	0,00
700,00	700,00	502,00	1202,00	198,00
800,00	800,00	404,00	1204,00	396,00
900,00	900,00	306,00	1206,00	594,00
1000,00	1000,00	208,00	1208,00	792,00
1100,00	1100,00	110,00	1210,00	990,00

Fonte: Ministério das Finanças.

Face ao ano anterior, a reposição de 1,1 subsídios representa um acréscimo bruto de despesa de cerca de 850 M€, dos quais cerca de 300 M€ são do orçamento da Segurança Social.

- Alteração da fórmula de cálculo das pensões da CGA

A primeira parcela na formação da pensão dos subscritores da CGA inscritos até 31 de agosto de 1993 passa a considerar as remunerações revalorizadas, entre o ano a que respeitam e o ano de aposentação, com o índice que melhor reflete a evolução das remunerações da administração pública que é o índice 100 da escala salarial das carreiras de regime geral. Desta forma, corrige-se a distorção que possibilitava que se considerasse na formação da pensão remunerações superiores àquelas que estão a ser abonadas em exercício de funções.

Prestações de Serviços

O reforço da restrição nas admissões para a Administração Pública é acompanhado da manutenção de medidas de controlo sobre os contratos de aquisição de serviços. Assim, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, designadamente, no que respeita a aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e de avença, continua a carecer de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

Fundações

O atual contexto de forte contenção da despesa pública, bem como os compromissos assumidos por Portugal no quadro do PAEF justificaram a realização de um censo obrigatório às fundações tendo em vista permitir:

- A avaliação do respetivo custo/benefício e da sua viabilidade financeira; bem como
- A tomada de decisões sobre a continuidade dos apoios públicos que lhe vêm sendo concedidos.

Esse trabalho inseriu-se no objetivo de redução do peso das estruturas paralelas do Estado, consumidoras de amplos recursos públicos e relativamente às quais, não raro, surge associada a ideia de que não existe uma contrapartida de vantagens públicas entregues à sociedade que justifique a sua manutenção.

Os principais resultados das decisões tomadas pelo Governo e que foram tornados públicos pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 79-A/2012 resumem-se no seguinte:

- Foram tomadas decisões relativamente a 230 Fundações que foram avaliadas no âmbito do censo;
- Relativamente a 92 Fundações (na sua grande maioria privadas) foi decidido não proceder a qualquer alteração na sua relação com o Estado;
- Foram tomadas decisões de alteração relativamente a 138 Fundações, envolvendo decisões de extinção, redução total ou parcial de apoios e ainda a cessação do estatuto de utilidade pública;
- No período que compreendeu a realização do censo [2008 a 2010], os apoios públicos concedidos às Fundações não IPSS ascenderam a cerca de 820 M€, o que representa apoios na ordem dos 275 M€/ano;

- As decisões tomadas pelo Governo representam uma redução de apoios públicos às Fundações na ordem dos 55% face ao verificado em base anual entre 2008 e 2010.

A poupança anual estimada com as decisões tomadas ascende, numa base comparada com o período observado (2008-2010), a cerca de 151 M€. Este valor deverá, no entanto, ser ajustado tendo em consideração as decisões já tomadas pelo Governo relativamente a apoios públicos que eram concedidos a Fundações, assumindo principal relevo a cessação da totalidade dos apoios que vinham sendo concedido à Fundação das Comunicações Móveis. Neste cenário, o Governo estima, em termos orçamentais, uma redução mínima de despesa na ordem dos 40 M€ para 2013 por comparação com 2012 em apoios a conceder a Fundações.

Serviços Partilhados na Administração Pública

Os serviços partilhados são um fator-chave na obtenção dos necessários ganhos de eficiência dos serviços públicos e, simultaneamente, um instrumento indispensável para fazer face às atuais pressões orçamentais.

De modo a suportar a visão estratégica do Governo e de potenciar o desempenho dos serviços partilhados na Administração Pública (AP), promovendo maior eficiência na gestão e utilização de recursos comuns, foi criada em junho de 2012, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP), que assumiu a missão e atribuições da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP), da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E (ANCP) e do Instituto de Informática (II).

A ESPAP, I.P. tem como missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados na AP, conceber, gerir e avaliar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), gerir o parque de veículos do Estado (PVE) e assegurar funções de conceção e execução nas áreas de tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças.

Serviços Partilhados Financeiros

No âmbito dos serviços partilhados financeiros, destaca-se a solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GeRFiP), já em funcionamento na AP central e na Região Autónoma dos Açores, que permite aos organismos aderentes beneficiar da adoção das melhores práticas, da normalização de processos e da total compatibilidade com diretrizes, legislação e regulamentação para a gestão orçamental, financeira e patrimonial do sector público. Acresce a obtenção atempada da informação financeira consolidada de todos os organismos aderentes, melhorando significativamente a capacidade de monitorização e controlo numa perspetiva global.

Prevê-se em 2013 concluir a disseminação do GeRFiP a todos os organismos dotados de autonomia administrativa da AP central e regiões autónomas dos Açores e da Madeira, estimando-se o funcionamento em pleno em mais de 300 organismos.

Serviços Partilhados de Recursos Humanos

Relativamente aos serviços partilhados de recursos humanos, destaca-se a solução de Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública (GeRHuP), que permite assegurar a aplicação uniforme da legislação de gestão de pessoal, a normalização e simplificação dos processos e a consolidação de dados dos trabalhadores da AP, potenciando a obtenção atempada de informação agregada e fiável, bem como a

partilha da mesma entre os diversos serviços, reduzindo os custos de posse das mais de 150 soluções distintas de gestão de recursos humanos na AP, nomeadamente na atualização e evolução das mesmas.

A GeRHuP encontrar-se-á em funcionamento no final de 2012 em 2 organismos do Ministério das Finanças, com disseminação a mais 8 organismos deste ministério em janeiro de 2013, prevendo-se o alargamento a outros serviços e ministérios de forma faseada.

Sistema Nacional de Compras Públicas

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) integra mais de 1.800 entidades num modelo em rede, de articulação com as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e mais de 480 entidades voluntárias da administração local e regional e do SEE.

Para o ano de 2013, perspetivam-se para o SNCP:

- Aumentar o do número de Acordos Quadro, promovendo ajustamentos à sua adequação e capacidade de resposta às necessidades e de novas contratações de bens e serviços para a AP, incluindo novas categorias de bens e serviços, tendo em conta a natureza transversal da despesa e a sua importância, bem como pelo aumento do nível de abrangência do sistema, com a vinculação gradual do SEE;
- Definir, desenvolver e implementar estratégias de compra e negociação para as aquisições centralizadas, preservando e incrementando os níveis de concorrência nos respetivos sectores de atividade;
- Aumentar a eficiência e eficácia do SNCP através da simplificação e agilização dos processos de compra de baixo valor;
- Com a implementação destas medidas estima-se uma poupança global não inferior a 10 M€.

Gestão do Parque de Veículos do Estado (PVE)

A gestão centralizada do PVE tem como princípios orientadores o controlo da despesa, a responsabilidade das entidades utilizadoras, a simplificação e automatização dos processos, bem como, atendendo à política nacional e comunitária neste domínio, a preferência por uma frota automóvel ambientalmente mais avançada.

Em 2013, o Governo pretende continuar a redução efetiva da dimensão da frota do Estado, atualmente em cerca de 27.000 veículos, incluindo veículos das forças de segurança, PSP, GNR e de emergência médica. Entre dezembro de 2011 e agosto de 2012 verificou-se uma redução de 607 veículos (2,25%).

Para o efeito, estabelecem-se como linhas de atuação:

Manter um controlo apertado na aquisição de veículos, com a regra de abate de no mínimo dois veículos por cada novo veículo adquirido;

Definir os cargos da AP com competências para a utilização de veículos do PVE, com base em critérios a determinar, tornando o processo de atribuição de veículos mais transparente, e obtendo-se um maior controlo sobre a frota e possibilitando o abate dos veículos excedentários e de substituição;

Rever as tipologias dos veículos a adquirir e respetivos valores de aquisição, valores de renda ou aluguer mensal, pela publicação do diploma que substituirá o Despacho n.º 7382/2009. Para os novos veículos a contratar em aluguer operacional ou através de aquisição, aplicar-se-á a redução de nível, prevendo-se uma diminuição da respetiva despesa, na ordem dos 30% por contrato de aluguer operacional;

Desenvolver a componente de gestão de frota, através da centralização de procedimentos de contratação de manutenção. Possibilitar-se-á, desta forma, um maior controlo sobre todo o ciclo de vida do veículo e a redução dos respetivos custos de utilização.

Parcerias Público-Privadas

O Governo compromete-se a desenvolver todas as diligências necessárias à conclusão da renegociação dos contratos de parcerias público-privadas (PPP) do sector rodoviário que se afigurem demasiado onerosos e desequilibrados para o parceiro público, com vista a alcançar uma redução significativa dos encargos para o erário público, liquidados diretamente pelo Estado Português ou através da EP - Estradas de Portugal, S.A. (EP). Para tal, o Governo pretende recorrer aos meios legalmente disponíveis e utilizar como referência as melhores práticas internacionais.

A renegociação dos contratos de PPP do sector rodoviário acima indicados insere-se no âmbito da estratégia global para as PPP definida pelo Governo, tendo em conta as recomendações constantes do relatório de avaliação das PPP elaborado pela Ernst & Young, a qual permitirá a captação de poupanças expressivas para o erário público, não apenas no curto, mas também no médio e longo prazo, e abrirá caminho para a reestruturação global do sector rodoviário nacional, a qual, por seu turno, permitirá ao Estado alcançar poupanças adicionais, bem como melhor satisfazer os interesses públicos em presença.

Neste contexto, prevê-se já em 2013 uma redução de encargos brutos para o erário público no valor mínimo de 250 M€, o qual corresponde a uma redução superior a 30% face ao valor originalmente contratado.

Esta redução de encargos traduz uma redução, em igual montante, nos pagamentos por disponibilidade suportados pelo Estado relativos às concessões rodoviárias atualmente sujeitas ao modelo de disponibilidade, a saber: as concessões da Costa de Prata, Grande Porto, Norte Litoral, Algarve, Beira Interior, Interior Norte e Beira Litoral/Beira Alta, anteriormente sujeitas a regime sem custos para o utilizador (SCUT), bem como as concessões Norte e Grande Lisboa.

A redução dos pagamentos por disponibilidade resulta do efeito conjugado de várias medidas, as quais incluem a redução da taxa interna de rentabilidade (TIR) acionista em caso base, a revisão dos contratos de prestação de serviços de cobrança de taxas de portagem entre a EP e as concessionárias - no sentido da redução dos pagamentos da EP realizados ao seu abrigo -, e a alteração do modelo regulatório, com vista à redução dos níveis de serviços relativos à manutenção corrente e grandes reparações, proteção contra o ruído no quadro da respetiva legislação europeia, alargamentos das vias e condições mínimas de circulação em vias em obras.

Concorrem ainda para assegurar este objetivo outras medidas, já implementadas ou a implementar pelo Governo, que visam a eliminação de ineficiências no regime de tarifação rodoviária e cobrança de taxas de portagem, designadamente através da substituição do regime de discriminação positiva para residentes nas áreas de influência das autoestradas ex-SCUT por um novo regime universal de taxas de portagem reduzidas (em 15%) para as vias em causa, em linha com as advertências já feitas pela Comissão Europeia sobre a matéria, do fortalecimento e consolidação dos poderes da Autoridade Tributária e Aduaneira na cobrança coerciva de taxas de portagem e da introdução de novas modalidades de pagamento de portagens eletrónicas para os veículos de matrícula estrangeira (*Easy Toll, Toll Card* e interoperabilidade entre os sistemas português e espanhol). A previsão dos encargos plurianuais (

Quadro II.3.5), reflete a poupança com a renegociação dos contratos de PPP rodoviárias supramencionados e as atualizações das novas projeções de proveitos provenientes da introdução de portagens e redução de tráfego.

Quadro II.3.5. Previsão dos encargos plurianuais com as PPP

Parcerias Sectores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rodoviárias	605	449	1.132	823	870	827	809	755	715
<i>encargos brutos</i>	889	721	1.403	1.164	1.258	1.235	1.242	1.221	1.210
<i>receitas</i>	284	272	271	341	388	408	433	466	495
Ferrovíárias	10	12	10	10	10	10	10	10	9
Saúde	327	377	391	389	384	379	349	252	189
Segurança	45	46	48	47	45	43	42	27	28
Total	987	884	1.581	1.268	1.309	1.259	1.210	1.044	941

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Rodoviárias	698	679	511	455	284	304	230	215	164
<i>encargos brutos</i>	1.199	1.182	1.024	975	1.013	934	871	852	751
<i>receitas</i>	500	503	514	521	729	630	641	637	588
Ferrovíárias	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Saúde	149	50	35	38	38	35	33	34	36
Segurança	10	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	867	738	554	501	330	348	272	258	209

	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Rodoviárias	187	194	226	176	192	109	135	148	174
<i>encargos brutos</i>	678	538	476	391	402	516	488	462	489
<i>receitas</i>	490	344	250	215	210	407	353	314	315
Ferrovíárias	9	9	9	0	0	0	0	0	0
Saúde	37	34	33	31	30	29	29	29	26
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	233	238	268	207	222	138	165	178	200

	2039	2040	2041
Rodoviárias	-8	3	0
<i>encargos brutos</i>	174	6	0
<i>receitas</i>	182	3	0
Ferrovíárias	0	0	0
Saúde	19	7	3
Segurança	0	0	0
Total	11	10	3

Fonte: Entidades Gestoras dos Projetos.

Nota : Valores (milhões de euros) a preços constantes com IVA.

Os encargos líquidos estimados atualizados à data da elaboração do Orçamento do Estado de 2012 para os contratos de PPP rodoviárias, apontavam para um valor estimado de 9.218 M€, resultante dum total estimado de 19.992 M€ de encargos brutos atualizados e 10.774 M€ dos proveitos previstos correspondentes.

A esta data, e considerando o efeito da redução expectável nos encargos brutos, no valor mínimo de 250 M€ no ano de 2013, conforme já mencionado, o valor dos encargos líquidos estimados atualizados para os contratos de PPP rodoviárias é de 8.267 M€. Comparativamente, com a previsão do ano anterior, constata-se um decréscimo de encargos brutos previstos atualizados de 4.736 M€ (-24%), em consequência da renegociação mencionada, o que se traduz numa poupança expectável a nível dos encargos líquidos atualizados de 952 M€, em resultado da diminuição acentuada dos proveitos, por redução de tráfego e introdução de portagens (Quadro II.3.6).

Quadro II.3.6. Encargos atualizados das PPP rodoviárias 2012-2013

(milhões de euros)			
Período 2013-2040	OE2012	OE2013	Diferença
Encargos Brutos atualizados	19.992	15.256	4.736
Proveitos atualizados	10.774	6.989	3.784
Encargos Líquidos atualizados	9.218	8.267	952

Fonte: Ministério das Finanças.

II.3.1.2. Medidas no Sector Empresarial do Estado

Redução de Custos Operacionais

No Sector Empresarial do Estado (SEE), o Governo dará continuidade à reestruturação das empresas públicas e à criação de condições para assegurar a sustentabilidade económica financeira destas empresas, o que se repercutirá na diminuição da despesa do Estado, sem colocar em causa a prestação do serviço público. Determina-se, assim, uma redução durante o ano de 2013 de no mínimo 3% do número de trabalhadores do SEE excluindo hospitais E.P.E., comparativamente ao efetivo existente a 31 de dezembro de 2012.

Nas empresas do SEE do sector dos transportes terrestres e de gestão da infraestrutura ferroviária a redução deve ser de 20% face ao efetivo existente a 1 de janeiro de 2011, sujeita à disponibilidade financeiras das empresas, para proceder ao pagamento das indemnizações de rescisão dos contratos de trabalho.

Acresce às mencionadas medidas, o reforço da racionalização dos gastos operacionais das empresas do SEE excluindo hospitais E.P.E., as quais devem prosseguir uma política de otimização da estrutura de gastos operacionais com vista à obtenção do seu equilíbrio operacional.

Em concreto, em 2013, no caso das empresas do SEE deficitárias, deve garantir-se, no seu conjunto, um orçamento económico equilibrado, traduzido num valor de EBITDA nulo, com redução de 15% da totalidade dos Custos das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, Fornecimento e Serviços Externos e Gastos com Pessoal, face a 2010. Para as empresas com EBITDA positivo, devem estas, no seu conjunto, assegurar a redução do peso dos gastos operacionais no Volume de Negócios.

As empresas públicas do SEE devem assegurar, em 2013, uma poupança de, no mínimo, 50% nos gastos com deslocações, ajudas de custo e alojamento, por referência aos gastos ocorridos em 2010. Os gastos com comunicações não operacionais devem corresponder a uma redução de pelo menos 50% da média dos gastos desta natureza por referência aos anos de 2009 e 2010.

Salienta-se que os níveis de poupança a atingir na componente de gastos com o pessoal não contemplam os valores de indemnizações por rescisão dos contratos de trabalho.

Indemnizações Compensatórias

No âmbito da dotação para indemnizações compensatórias (IC's) a atribuir em 2013 a empresas que prestam serviço público, prevê o Governo uma poupança global na ordem dos 48,6 M€ comparativamente com 2012, sendo que cerca de 78% corresponde a poupança na atribuição de IC's a empresas públicas reclassificadas no perímetro das Administrações Públicas (AP).

Para a referida poupança, contribui significativamente a diminuição de 38 M€ na IC a atribuir à RTP-Rádio Televisão de Portugal, SA em consequência da respetiva reestruturação. De relevar igualmente, a redução do valor da IC a atribuir à Lusa no valor de cerca de 6 M€, atendendo à negociação do novo contrato

de prestação de serviço noticioso e informativo de interesse público. O aumento da IC atribuída à REFER deve-se à assunção de estações suburbanas de Lisboa e do Porto que estavam a cargo da CP.

Quadro II.3.7. Indemnizações compensatórias

(milhões de euros)

Empresas	Estimativa 2012	Previsão 2013	Redução 2012-2013
Empresas Públicas Reclassificadas	221,1	188,0	-33,1
RTP - Rádio e Televisão de Portugal	90,0	52,0	-38,0
REFER - Rede Ferroviária Nacional	48,7	53,8	5,0
Metropolitano de Lisboa	49,7	49,7	0,0
Metro do Porto	13,8	13,7	-0,1
OPArt - Organismo de Produção Artística	15,1	0,0	-15,1
Teatro Nacional de S. Carlos	0,0	9,9	9,9
Companhia Nacional de Bailado	0,0	5,1	5,1
Teatro Nacional de S. João	3,8	3,8	0,0
Empresas Públicas	132,2	116,8	-15,5
CP - Comboios de Portugal	40,3	39,3	-1,0
Carris - Transportes Públicos Lisboa	26,0	24,5	-1,5
STCP - Sociedade de Transportes Colectivos	12,3	15,0	2,7
Lusa - Agência de Notícias de Portugal	19,1	13,2	-6,0
Transtejo	6,9	6,8	0,0
Teatro Nacional D. Maria II	3,3	3,3	0,0
SATA - Internacional	11,5	6,9	-4,6
TAP Portugal	6,2	4,0	-2,2
Soflusa	1,9	1,9	0,0
SATA Air Açores	2,0	2,0	0,0
INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda	2,7	0,0	-2,7
Total	353,3	304,7	-48,6

Nota: A OPART foi cindida no Teatro Nacional de S. Carlos e na Companhia Nacional de Bailado

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Redução de Investimento

Em consequência das fortes restrições orçamentais e dificuldade de acesso a financiamento no mercado de capitais, o nível de investimento a realizar pelas empresas públicas reclassificadas tem sofrido elevados constrangimentos. Em 2013, manter-se-á essencialmente investimento respeitante à execução de contratos já celebrados, de modo a não resultar despesa acrescida para as empresas por eventual rescisão por incumprimento contratual ou perda de fundos comunitários. Acresce ao valor daqueles investimentos, os pagamentos de despesas com expropriações ou indemnizações resultantes de contratos cujo objeto já foi concretizado e cujos processos estão em contencioso, conforme resulta do acréscimo previsto de investimento na Metro do Porto.

Em 2013, por referência a 2012, prevê o Governo uma diminuição do montante da despesa com aquisição de bens de investimento a realizar pelas EPR na ordem dos 240,8 M€ na ótica da contabilidade pública.

Quadro II.3.8. Redução de despesa com aquisição de bens de investimento
(milhões de euros)

Empresa	Redução 2012-2013
Parque Escolar	-175,9
EP - Estradas de Portugal	-25,7
Metropolitano de Lisboa	-21,1
REFER - Rede Ferroviária Nacional	-16,1
RTP - Rádio e Televisão de Portugal	-4,8
Metro do Porto	2,8
Total	-240,8

Fonte: Ministério das Finanças.

Programa de Privatizações

Em 2013, o Governo dará continuidade ao processo de privatizações nos termos acordados no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica e de acordo com Lei Quadro das Privatizações, aprovada pela Lei n.º 11/90, de 5 de abril, republicada pela Lei n.º 50/2011, de 13 de setembro, ou ao abrigo do Regime de Alienação das Participações do Sector Público, aprovado pela Lei n.º 71/88, de 24 de maio.

No âmbito do programa de privatizações:

- O Governo deu início em 2012 aos processos de privatização da TAP e da ANA. As decisões finais relativas aos respetivos procedimentos de privatização deverão ocorrer no final do ano, prevendo-se a conclusão dos processos no início de 2013;
- A alienação da Caixa Seguros e do Grupo de Saúde detidos pela Caixa Geral de Depósitos, cujos processos estão igualmente em curso;
- O processo de reprivatização dos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, que deverá estar concluído até final de 2012;
- No caso dos CTT, a privatização será lançada em 2013 logo que seja concluída a revisão das regras de regulação deste sector de atividade;
- A privatização ou a concessão da CP Carga, sociedade participada da CP, será concluída até ao fim do primeiro semestre de 2013;
- A concessão da operação dos transportes urbanos de Lisboa e Porto, a cargo das empresas públicas Metro de Lisboa, Carris, STCP e Metro do Porto, será levada a cabo após a conclusão da reestruturação destas entidades;
- Relativamente à AdP, prosseguem as ações de reorganização deste Grupo bem como o estudo dos termos da regulação e concorrência do sector, no sentido de proceder à venda da EGF (resíduos) e às concessões dos sistemas de águas;
- Quanto à venda da participação remanescente do Estado na REN, a mesma encontra-se pendente até que as condições de mercado evoluam favoravelmente;
- Encontra-se, ainda, em fase final de estudo o processo de privatização da RTP.

O Governo continuará a executar o ambicioso programa de privatizações, que tem demonstrado o interesse de investidores internacionais na economia portuguesa. Para além das consequências benéficas para o financiamento da economia e para a redução do endividamento público, as privatizações têm contribuído para a abertura da economia ao exterior permitindo criar um ambiente mais concorrencial com

reflexos positivos sobre a competitividade. As parcerias estratégicas entre empresas nacionais e os seus novos acionistas permitem o acesso a financiamento em condições mais favoráveis, o reforço dos capitais próprios, a abertura de novos mercados e a continuação do seu crescimento. Têm ainda externalidades positivas importantes sobre as PME que trabalham com estas empresas, para as quais se abre acesso a novos clientes e mercados. Este programa é um exemplo paradigmático de que Portugal se pode constituir como uma localização atrativa de capacidade produtiva, capital humano, emprego e inovação.

II.3.2. Medidas do Lado do Aumento da Receita

II.3.2.1. Medidas Fiscais para 2013

As medidas de natureza fiscal constantes da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 assentam em quatro vetores essenciais: (i) consolidação orçamental e equidade; (ii) reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais; (iii) continuação da reforma estrutural da administração tributária; e (iv) a consolidação de um quadro fiscal propício à competitividade e ao investimento.

Vetor 1 – Consolidação Orçamental e Equidade

Em cumprimento das obrigações assumidas no PAEF, o Governo apresenta neste Orçamento um conjunto significativo de medidas de carácter fiscal destinadas a promover a consolidação das finanças públicas portuguesas, assegurando, simultaneamente, uma repartição justa e equitativa da contribuição que é pedida a todos os portugueses na prossecução deste desígnio nacional.

As medidas do lado da receita propostas no Orçamento do Estado para 2013 visam promover maior igualdade na distribuição do impacto das medidas de austeridade entre os diversos sectores da sociedade portuguesa de forma a garantir que os contribuintes que revelam uma maior capacidade contributiva suportarão, na medida dessa capacidade, um esforço acrescido no esforço de consolidação.

Assim, o Governo assume como prioridade deste Orçamento que o esforço global associado às medidas de consolidação seja equitativamente distribuído pelo i) sector público e sector privado, por um lado; e pelos ii) titulares de rendimentos do trabalho e rendimentos de capital e da propriedade, por outro.

Assim, no IRS, reduzir-se-á o número de escalões dos atuais 8 para 5, estabelecendo uma nova taxa máxima nos 48%, a que acresce uma taxa adicional de solidariedade de 2,5% aplicável apenas aos contribuintes que auferem rendimentos mais elevados (rendimentos superiores a 80.000 euros). Para além do reescalamento dos escalões do IRS, será ainda introduzida uma sobretaxa de 4% sobre os rendimentos auferidos no ano de 2013.

Com o objetivo de salvaguardar as famílias de menores rendimentos, o Governo garantiu a manutenção do mínimo de existência, protegendo desta forma mais de 2 milhões agregados familiares. São, também, ajustados os limites globais progressivos para as deduções à coleta e para os benefícios fiscais, tendo em conta a nova tabela dos escalões do IRS, salvaguardando-se, contudo, os contribuintes do primeiro escalão (isentos da aplicação de qualquer limite ou teto máximo), o caso das pessoas com deficiência, bem como o princípio da proteção fiscal da família através da atribuição de uma majoração da dedução fiscal personalizante em função do número de filhos.

Ao mesmo tempo, os titulares de rendimentos de capital, designadamente juros e dividendos, por um lado, bem como aqueles contribuintes que realizem mais-valias em partes de capital e outros valores mobiliários, serão sujeitos a mais um agravamento da respetiva tributação, passando a aplicar-se a estes rendimentos uma taxa de 28%.

São ainda tomadas algumas medidas que visam o alargamento da base de tributação das pessoas singulares: nestes termos, estipula-se que os rendimentos decorrentes do exercício das funções de Deputado ao Parlamento Europeu são tributados na categoria A, ao mesmo tempo que, na categoria B, se aumenta, de 0,70 para 0,80 o coeficiente utilizado para determinação do rendimento coletável desta categoria, no caso de sujeitos passivos que sejam tributados no regime simplificado.

No IRC as medidas propostas destinam-se também a exigir às empresas com maiores recursos um esforço acrescido na consolidação orçamental, protegendo assim as pequenas e médias empresas que constituem a base do tecido empresarial português. Neste quadro, as empresas com lucros mais elevados continuam a estar sujeitas a uma taxa adicional, a título de derrama estadual, de 3% sobre os lucros superiores a 1,5 M€ e as empresas com lucros superiores a 7,5 M€ passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de 5%, quando em 2012 esta taxa apenas se aplicava a lucros superiores a 10 M€.

De forma a promover a redução do endividamento excessivo da economia e a mitigar a histórica propensão do sistema fiscal para privilegiar o financiamento da atividade económica através de dívida, é criado, para substituir o atual regime de subcapitalização, um novo regime de limitação da dedutibilidade dos gastos de financiamento. Este regime, na medida em que salvaguarda da sua aplicação os gastos de financiamento líquidos inferiores a 3 M€, abrange apenas as grandes empresas que apresentem necessidades de financiamento consideradas excessivas, impondo, de uma forma gradual, um esforço de reajustamento por via da sua recapitalização.

É reforçado ainda o mecanismo de pagamento por conta em sede de IRC: (i) em termos quantitativos, passa a aplicar-se uma taxa de 80% do montante de imposto pago no ano anterior para determinação do pagamento por conta, no caso de sujeitos passivos com volume de negócio abaixo dos 500.000€, e uma taxa de 95% para sujeitos passivos com volume de negócio acima desse limiar e (ii) em termos declarativos e de obrigações de pagamento, passa a ser sempre exigível o 2.º pagamento por conta anual.

Adicionalmente, procede-se ainda ao reforço do pagamento especial por conta das sociedades abrangidas pelo Regime Especial de Tributação de Grupos de Sociedades, na medida que passa a determinar-se que, nestes casos, apenas o pagamento por conta que seria devido por cada sociedade do grupo é dedutível ao respetivo pagamento especial por conta. Nestes termos, assegura-se a efetividade deste regime mesmo no caso de grupos de sociedades.

No que concerne a tributação sobre o património, a partir de 1 de janeiro de 2013, os imóveis habitacionais de elevado valor (igual superior a 1 milhão de euros) passam a estar sujeitos a taxa agravada de 1%, em sede de Imposto do Selo. Adicionalmente, ainda em sede de Imposto do Selo, é criada uma nova taxa de 20% sobre os prémios dos jogos sociais do Estado superiores a 5.000 euros.

Ainda ao nível deste imposto é apresentado um pedido de autorização para legislar no sentido de criar uma nova taxa, até 0,3%, para incidir na generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário. Desta forma, será repercutido, de forma mais equitativa, o esforço de ajustamento pelos agentes económicos que pratiquem operações financeiras.

Como forma de reforçar as políticas sociais, determina-se, à semelhança do sucedido em 2012, que uma parte da receita de IVA será alocada ao financiamento do Programa de Emergência Social, aumentando os recursos destinados ao auxílio das famílias portuguesas afetadas pela exclusão e carência sociais.

Ao nível dos impostos especiais sobre o consumo, procede-se à transposição da Diretiva da 2003/96/CE introduzindo assim um regime de tributação do gás natural e, no âmbito do Imposto sobre o Tabaco, nivelam-se os níveis de tributação de todas as formas de tabaco, de modo a evitar efeitos substitutivos entre os diferentes produtos, incrementando dessa forma a tributação do tabaco de corte fino, o tabaco de cachimbo e demais tabacos.

Por fim, no caso do Imposto Único sobre Circulação é reforçada a tributação de bens considerados de luxo, designadamente com o aumento da tributação em 10% em sede deste imposto dos veículos de alta cilindrada (acima de 2.500 cm³) bem como de embarcações e aeronaves de recreio.

Vetor 2 – Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais

Como forma de garantir uma justa repartição do esforço fiscal o Governo continuará a reforçar significativamente o combate às práticas de fraude e evasão fiscais. Em outubro de 2011, o Governo apresentou o primeiro Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA). Este Plano Estratégico plurianual, para o triénio de 2012 a 2014, tem como objetivo prioritário o reforço da eficácia do combate à fraude de elevada complexidade e à economia informal, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

Nesse sentido, importa sublinhar que o Governo aprovou em julho de 2012 uma reforma fundamental do regime da faturação em Portugal, para vigorar a partir de 1 de janeiro de 2013, que vem alterar o paradigma nas obrigações de emissão de fatura e da transmissão dos respetivos elementos, criando assim os mecanismos necessários para uma maior equidade fiscal e para um combate mais eficaz à informalidade e à economia paralela.

Esta reforma do regime da faturação assenta em 5 pilares essenciais: (i) fatura obrigatória nas transmissões de bens e prestações de serviços, sem necessidade de solicitação prévia, aplicável a todos os sectores de atividade e independentemente de o adquirente ser uma pessoa singular ou coletiva; (ii) obrigatoriedade dos agentes económicos transmitirem eletronicamente os elementos das faturas à Autoridade Tributária e Aduaneira; (iii) criação de um incentivo fiscal em sede de IRS para os consumidores que exijam fatura, o qual, numa primeira fase, corresponderá a uma dedução em sede de IRS, correspondente a 5% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, incluído em faturas que titulam aquisições de bens e serviços em determinados sectores de atividade, com um limite anual de 250 euros; (iv) criação da obrigação de os agentes económicos comunicarem à AT (por via eletrónica) os documentos de transporte das mercadorias em circulação permitindo um controlo mais eficaz e em tempo real das transações económicas, assegurando a desmaterialização dos documentos de transporte; (v) admissão de 1.000 novos inspetores (acrescendo aos 350 admitidos em 2012) e reforço da cooperação com a Unidade de Ação Fiscal (UAF) da Guarda Nacional Republicana (GNR), garantindo que os efetivos desta força possam intervir mais ativamente em ações inspetivas.

Adicionalmente, com entrada em vigor já no final de 2012, são aprovadas diversas medidas que reforçam o combate à fraude e à evasão por via de um controlo mais apertado das divergências entre os rendimentos declarados em IRS pelos contribuintes e as respetivas manifestações de fortuna.

Ao mesmo tempo, passam a ser consideradas, na totalidade, como manifestações de fortuna, as transferências de e para contas sedeadas em paraísos fiscais não declaradas pelos sujeitos passivos, o que permitirá reforçar os mecanismos de tributação destes fluxos financeiros. Acresce que, para estes efeitos, passam a ser relevantes não só as contas bancárias abertas em paraísos fiscais em nome do sujeito passivo, mas também as contas bancárias de que seja beneficiário ou que esteja autorizado a movimentar.

As transferências de rendimentos de capitais com origem ou provenientes de países ou territórios sujeitos a um regime fiscal privilegiado, passam a estar sujeitos a uma taxa agravada de 35%, quer em IRS quer em IRC.

No IVA são reforçados os meios à disposição da inspeção tributária com a redução do limiar mínimo a partir do qual passa a ser obrigatório apresentar os mapas recapitulativos de clientes e fornecedores (este limiar baixa de 25.000 euros para 3.000 euros).

Ao nível do regime das infrações tributárias, a pendência de inquéritos criminais passa a determinar a suspensão do prazo de prescrição das dívidas fiscais, garantindo assim a cobrança efetiva destes créditos. Adicionalmente, passa a ser permitida a possibilidade de qualquer funcionário da AT proceder à notificação e / ou citação dos contribuintes em procedimento tributário, facilitando-se assim a instauração dos mais diversos procedimentos em matéria fiscal, designadamente em sede de processo de contraordenação.

Em 2013, o Governo continuará a apostar no alargamento da rede de convenções para evitar a dupla tributação, negociando cláusulas de troca de informações de última geração que garantam o acesso por parte da AT à informação qualificada e sistematizada enviada por outras administrações tributárias.

Vetor 3 – Reforma Estrutural da Administração Tributária e Defesa do Contribuinte

No dia 1 de janeiro de 2012, procedeu-se a uma reforma profunda da Administração Tributária, através da fusão das três Direções Gerais que a integravam, dando lugar à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). Estrategicamente renovou-se a missão e objetivos da administração tributária e aduaneira, assegurando maior coordenação na execução das políticas fiscais e garantindo uma mais eficiente **afetação** e utilização dos recursos existentes.

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

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

- a) Assegurar uma assistência personalizada aos contribuintes garantindo o acompanhamento do seu relacionamento global com a administração, em todas as fases do ciclo tributário, designadamente através da atribuição de um “gestor de contribuinte”;
- b) Prestar informações vinculativas, bem como esclarecer as dúvidas por eles suscitadas, tendo em consideração as orientações administrativas que contenham a interpretação das leis tributárias;
- c) Avaliar e propor a aceitação de acordos prévios de preços de transferência;
- d) Reforçar os mecanismos de controlo e de inspeção tributária sobre as empresas abrangidas por esta Unidade.

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

Em paralelo, continuará a ser concretizada uma importante reforma da representação da fazenda pública nos tribunais tributários que foi iniciada no ano de 2012 e que já permitiu o aumento significativo da eficácia da defesa dos interesses do Estado nos processos de natureza fiscal.

Em traços gerais, esta reforma implica a promoção do exercício efetivo dos poderes de gestão do contencioso a cargo dos representantes da Fazenda Pública, apostando na centralização destas competências, numa maior interligação entre os representantes da Fazenda Pública e os serviços de Inspeção Tributária.

O Orçamento do Estado de 2013 propõe ainda o efetivo reforço das garantias dos contribuintes. No IVA, a Autoridade Tributária e Aduaneira passa a ter competências para anular automaticamente as liquidações oficiosas em caso de declaração oficiosa de encerramento da atividade do contribuinte. De outra perspetiva, ao nível das execuções fiscais, propõe-se a estabilização do valor da dívida exequenda para efeitos de pagamento da dívida tributária e de prestação de garantia por períodos de 30 dias, ao mesmo tempo que se procede à reforma do sistema de penhora de contas bancárias, estabelecendo que apenas poderá ser penhorado o montante específico em dívida no processo de execução fiscal. Acresce que são clarificados os casos em que a Administração Tributária dispensa os contribuintes do pagamento de coima, prevendo-se também o alargamento do prazo para o exercício da audição prévia. Adicionalmente, é introduzido um novo regime de regularização em sede de IVA, relativamente a créditos de cobrança duvidosa, o qual reforça os poderes e os direitos dos sujeitos passivos. Por fim, é fixado o prazo de 31 de março para a AT proceder à transferência para as entidades beneficiárias da parcela de 0,5% do IRS consignada pelos contribuintes para este efeito.

Refira-se, ainda, a transposição da Diretiva n.º 2010/24/UE, que revogou, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2012, a Diretiva n.º 2008/55/CE, e através da qual são introduzidas profundas alterações em matéria de assistência mútua na cobrança entre Estados-Membros, visando dar resposta à ameaça que o aumento da fraude constitui para os interesses financeiros dos Estados-Membros e para o bom funcionamento do mercado interno, bem como salvaguardar, de forma mais adequada, a competitividade e a neutralidade fiscal no espaço europeu.

Vetor 4 – Consolidação das Condições de Competitividade da Economia Portuguesa

Finalmente, o quarto vetor da política fiscal que enforma a Proposta de Orçamento é o da **consolidação das condições de competitividade da economia portuguesa**, através da manutenção de um contexto fiscal favorável que propicie o investimento e a criação de emprego.

Neste sentido, de forma a promover a redução de custos de contexto, o Governo procede à reforma do regime do IVA associado a créditos incobráveis, implementando um novo regime, aplicável aos créditos vencidos a partir de 1 de janeiro de 2013, e que substituirá o atual paradigma de controlo judicial da incobrabilidade por um sistema de controlo pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

Este controlo será inteiramente informatizado e será baseado na noção de crédito de cobrança duvidosa, permitindo-se a regularização dos créditos em mora, há mais de 24 meses, desde a data do respetivo vencimento, e desde que existam provas objetivas de imparidade e de terem sido efetuadas diligências para o seu recebimento.

O sistema a implementar, na medida em que fornece à Autoridade Tributária e Aduaneira informação relevante sobre cada um dos créditos e sobre os devedores, permitirá ainda atuar no controlo das regularizações a favor do Estado, quer ao nível dos credores, quer ao nível dos devedores, pelo que se trata também de um regime com claro impacto no combate à fraude e evasão fiscais.

Por outro lado, cumprindo o programa de Governo, e de forma a promover melhores condições de tesouraria ao nível do tecido empresarial, e designadamente das pequenas e médias empresas, é apresentada uma autorização legislativa para concretizar, em 2013, um regime de IVA simplificado e facultativo de contabilidade de caixa aplicável às empresas que não beneficiem de isenção do imposto. Nos termos desta autorização, o imposto torna-se exigível no momento do recebimento e o direito à dedução do IVA

no momento do efetivo pagamento, nos termos previstos nos artigos 66.º b) e 167.º-A da Diretiva n.º 2006/112/CE, de 28 de novembro.

Encontra-se ainda prevista a introdução de uma taxa especial de tributação dos rendimentos prediais de 28% como medida de incentivar ao mercado do arrendamento, através da equiparação do regime fiscal aplicável aos rendimentos de capitais ao regime dos rendimentos prediais.

De outra perspetiva, de forma a contribuir ativamente para o relançamento da economia nacional, é lançado um conjunto de autorizações legislativas que visam promover o investimento das empresas, permitindo o alargamento do regime fiscal previsto no RFAI até 2017, criando um novo regime de incentivos às empresas recém constituídas e alargando o regime fiscal ao investimento produtivo.

Finalmente, no contexto de aumentar a competitividade do sistema fiscal português, o Governo pretende ainda prosseguir a reforma da política fiscal internacional do Estado português, procedendo ao alargamento significativo da rede de Convenções para evitar a Dupla Tributação, em particular, com países que representem “mercados prioritários” para as empresas portuguesas, de forma a eliminar ou reduzir significativamente os obstáculos à sua internacionalização e promover o investimento estrangeiro em Portugal.

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

Alteração na Estrutura de Taxas em IRS

Portugal, quando comparado com os países europeus, apresenta um nível de tributação em sede de IRS inferior à média europeia, quer em termos de percentagem do PIB quer em termos de composição da estrutura fiscal (ver gráficos seguintes). Com as alterações agora propostas, embora a posição relativa de Portugal se desloque para a direita continuará abaixo da média europeia.

Gráfico II.3.2. Receita de IRS em percentagem do PIB

(ano de 2010, em percentagem)

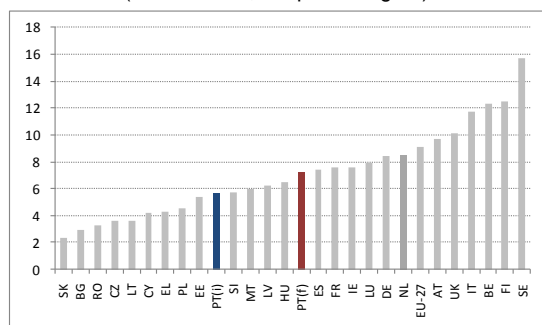
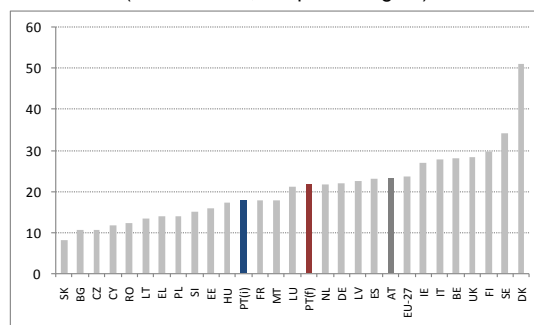


Gráfico II.3.3. Peso da receita do IRS no total da receita fiscal

(ano de 2010, em percentagem)



Notas: PT(i) corresponde à situação inicial e PT(f) à estimativa da situação onde Portugal se situaria caso as alterações agora propostas tivessem ocorrido em 2010.

Fontes: *Taxation trends in the European Union* (2012) e Ministério das Finanças.

As alterações introduzidas na estrutura de taxas de IRS, embora contribuam para aumentar a receita cobrada em sede de IRS, procuraram combinar, por um lado, a salvaguarda das famílias de mais baixos rendimentos através da manutenção do mínimo de existência, e por outro, aumentar a progressividade do imposto. Daqui resulta que, por um lado, um número significativo de famílias manterá a situação de exclusão do pagamento do imposto (estima-se em cerca de 30%⁵), por outro, assiste-se a uma distribuição

⁵ Este resultado foi apurado através da simulação das alterações agora propostas, usando para o efeito o universo de declarações de IRS submetidas em 2012, assim, do total de 4,7 milhões de declarações, estima-se que cerca de 1,4 milhões mantenha a situação de apuramento de imposto nulo. Adicionalmente, importa ter presente o facto de que existem contribuintes que, pelos seus baixos rendimentos auferidos no ano, estão dispensados da obrigatoriedade de

mais equitativa de rendimentos na economia, uma vez que a estrutura de escalões e taxas foi desenhado de modo a que o esforço contributivo cresça mais depressa do que a capacidade contributiva.

O gráfico seguinte (esquerda) procura evidenciar, por decil de rendimento antes de impostos, o efeito esperado em termos de adicional de imposto. Assim, em termos médios, nos primeiros três escalões, os aumentos são marginais, sendo que os maiores aumentos se registam nos últimos decis. Embora as alterações propostas em sede de IRS tenham sido desenhadas de modo a distribuir o esforço por uma parte significativa da população, o gráfico da direita evidencia que uma parte muito significativa da carga fiscal está concentrada nos agregados de maior rendimento, deste modo, os contribuintes situados dois últimos decis contribuem com cerca de 86% do total de receita cobrada neste imposto.

Gráfico II.3.4. Aumento médio de IRS
(por decil de rendimento bruto, em euros)

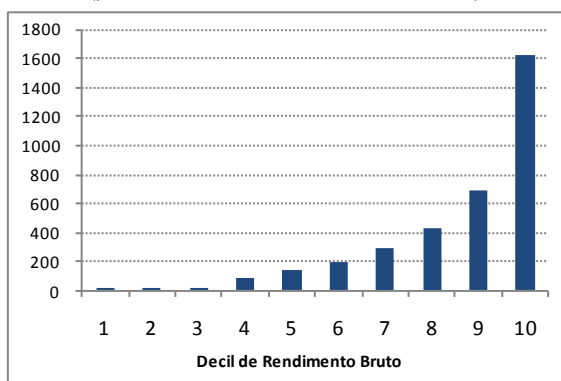
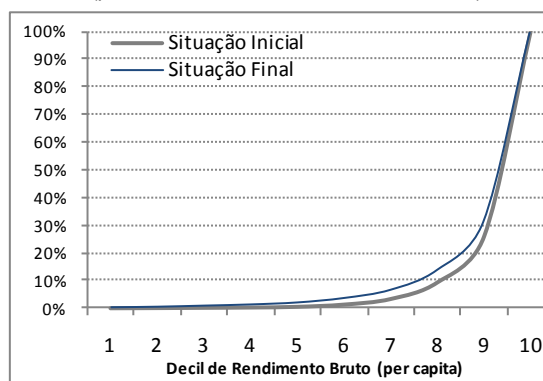


Gráfico II.3.5. Concentração do imposto
(por decil de rendimento bruto, em euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

A tabela seguinte apresenta a distribuição de rendimento bruto declarado por decis de rendimento bruto.

Quadro II.3.9. Distribuição de rendimento declarado
(unidade: euros)

Decil	Média	P(25)	Mediana	P(75)
1	1 888	677	1 995	3 050
2	5 345	4 767	5 426	5 970
3	7 083	6 790	7 031	7 403
4	8 661	8 212	8 652	9 100
5	10 620	10 077	10 593	11 156
6	13 156	12 438	13 135	13 872
7	16 470	15 484	16 401	17 425
8	21 273	19 765	21 135	22 709
9	30 034	26 782	29 571	33 062
10	64 582	43 381	52 767	70 736
Total	17 911	7 031	11 765	21 135

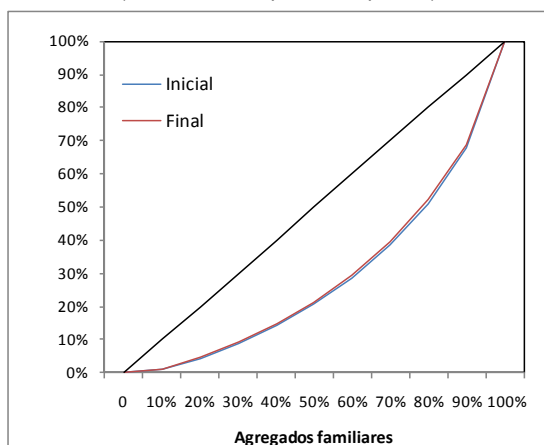
Nota: valores calculados a partir das declarações de IRS referentes ao ano de 2011, cerca de 4.7 milhões. P(x) refere-se ao percentil x.

Fonte: Ministério das Finanças.

Os gráficos seguintes permitem concluir que, na sequência destas alterações, se regista uma maior equalização da distribuição de rendimento depois da alteração na estrutura e taxas do IRS, uma vez que há uma deslocação da curva de Lorenz para o interior. Adicionalmente, e como resultado desse movimento, o Índice de Gini (índice que mede a desigualdade na distribuição do rendimento) reduz-se em cerca de 2.5%, resultado que evidencia a menor assimetria na distribuição do rendimento.

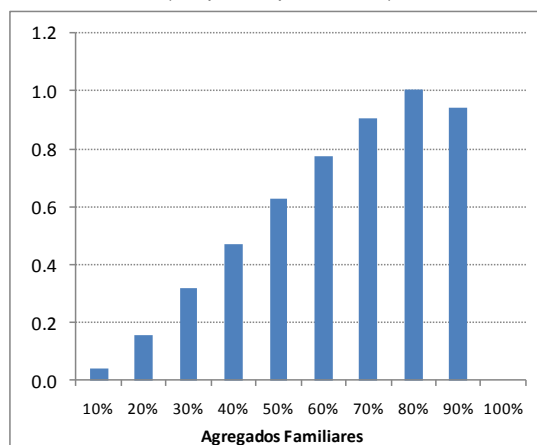
apresentação da declaração de IRS, para estes a situação mantém-se, de modo que o número anteriormente referido será superior.

Gráfico II.3.6. Curvas de Lorenz
(Rendimento depois de impostos)



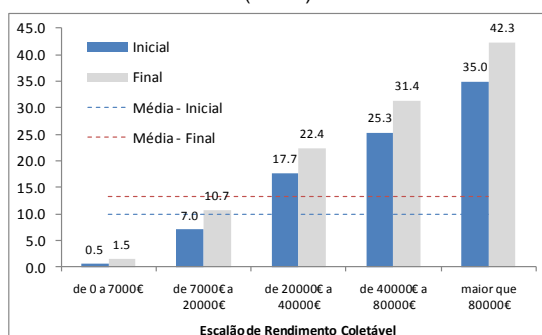
Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico II.3.7. Diferença das curvas de Lorenz
(em pontos percentuais)



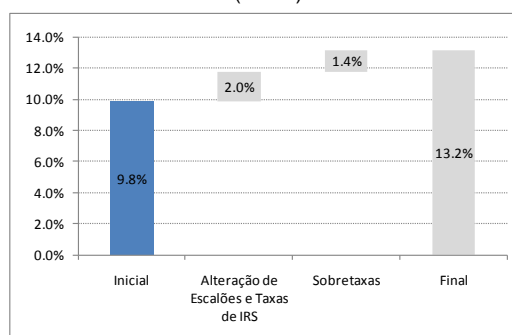
Deste modo, tendo em contas as alterações propostas estima-se, para o total da economia, que a taxa média de IRS aumente dos atuais 9.8% para 11.8%, quando se considera apenas as alterações à estrutura de escalões e taxas de IRS. Adicionalmente, a sobretaxa de IRS (de carácter excecional), equivalente a 4% do rendimento coletável que excede o salário mínimo nacional, em combinação com a taxa de solidariedade de 2.5% no último escalão de rendimentos, traduz-se num aumento adicional da taxa média em cerca de 1.4% (gráfico B).

Gráfico II.3.8. Taxa média de IRS por escalões
(em %)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico II.3.9. Taxa média de IRS
(em %)



Revisão das Deduções à Coleta

No âmbito do cumprimento do estabelecido no PAEF, são reduzidas as deduções em 10 p.p. do IAS dos sujeitos passivos de IRS, aumentando-se, por sua vez, em 5 p.p. a dedução personalizante aplicável aos dependentes, com possibilidade de aumento de 10 p.p. nos agregados familiares com 3 ou mais dependentes.

São também atualizados os limites da dedução dos encargos com imóveis, bem como ajustadas as tabelas de limitação das deduções à coleta e dos benefícios fiscais, atendendo à nova estrutura de taxas da tabela geral.

Manutenção da Taxa Adicional de Solidariedade

Em linha com a decisão tomada pelo Governo no OE para 2012, os sujeitos passivos com rendimentos mais elevados pertencentes ao último escalão continuam sujeitos a uma taxa adicional de solidariedade

de 2,5% sobre o rendimento coletável. Desta forma, mantém-se a exigência a estes contribuintes de uma contribuição acrescida para o esforço de consolidação orçamental.

Aumento da Tributação dos Rendimentos de Capitais

No âmbito deste Orçamento do Estado, o Governo propõe o aumento das taxas liberatórias aplicáveis aos rendimentos de capitais (residentes e não residentes) dos atuais 25% (26,5% com a entrada em vigor das medidas fiscais em aprovação no Parlamento) para 28%. Também as mais-valias mobiliárias, nomeadamente as mais-valias bolsistas, passam a estar sujeitas a uma taxa de 28%.

Taxa Especial de Tributação dos Rendimentos Prediais

Este Orçamento do Estado contempla a introdução de uma taxa liberatória de tributação dos rendimentos prediais de 28%. Os senhorios poderão passar a optar entre o atual regime (englobamento) e o pagamento da referida taxa. Esta medida visa incentivar o mercado do arrendamento através da equiparação do regime fiscal destes investimentos ao regime aplicável à generalidade dos investimentos, designadamente os imobiliários.

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

Quando comparado com os seus parceiros europeus, Portugal apresenta um nível de tributação sobre os rendimentos das empresas acima da média.

Gráfico II.3.10. Receita de IRC em percentagem do PIB

(ano de 2010, em percentagem)

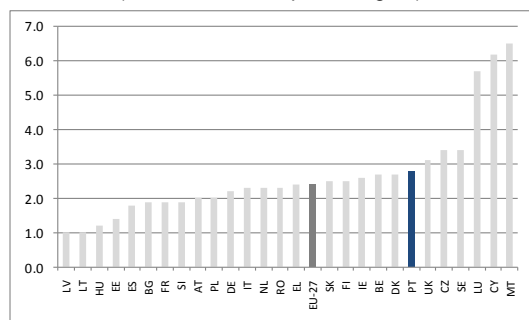
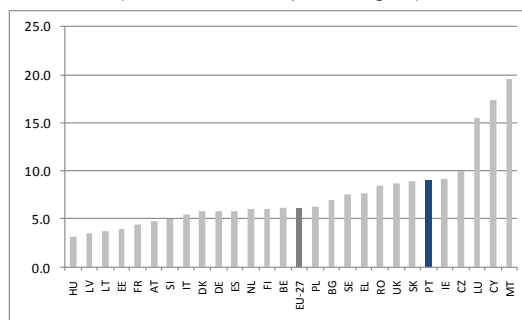


Gráfico II.3.11. Peso da receita do IRC no total da receita fiscal

(ano de 2010, em percentagem)



Fonte: *Taxation trends in the European Union, 2012.*

Não obstante, procedeu-se neste orçamento à adoção de algumas medidas de alargamento da base, dirigidas primordialmente às empresas e aos grupos que revelam maior capacidade económica, de forma a salvaguardar as pequenas e médias empresas e promovendo o princípio da equidade na austeridade. Assim, em 2013, a tributação sobre os lucros das empresas decorrerá da combinação da taxa normal de IRC (25%), da derrama municipal (até 1,5%) e da derrama estadual, que incide a uma taxa de 3% sobre o montante dos lucros situados entre 1,5 M€ e 7,5 M€ e a uma taxa de 5% sobre a parcela dos lucros que exceda 7,5 M€. Simultaneamente foi, pela primeira vez, lançada uma medida de carácter geral dirigida a mitigar a tendência do sistema fiscal para privilegiar o financiamento das empresas através de dívida, seja com terceiros seja com entidades relacionadas, contribuindo, desta forma para reduzir o endividamento da economia portuguesa.

Aumento dos Pagamentos por Conta

Tendo em vista uma repartição equitativa dos esforços de consolidação e atendendo às medidas introduzidas em sede de IRC com impacto nos lucros das empresas por referencia ao ano de 2013, são aumentados os pagamentos por conta de 70% para 80% do montante de imposto pago no ano anterior, no caso de sujeitos passivos com volume de negócio abaixo dos 500.000€, e de 90% para 95% para sujeitos passivos com volume de negócio acima desse limiar.

Limitação à Dedutibilidade de Gastos de Financiamento

De forma a corrigir gradualmente, o excesso de endividamento no tecido empresarial português e à semente de regimes existentes em outros Estados-Membros, nomeadamente a Alemanha e a Espanha, o Governo pretende limitar, em 2013, a possibilidade de dedutibilidade de gastos de financiamento das empresas. Assim, os gastos de financiamento líquidos são dedutíveis até à concorrência de 3 M€ ou uma percentagem do resultado antes de depreciações, gastos de financiamento líquidos de impostos.

Os limites fixados para este regime determinam que este regime se aplique apenas a grandes empresas que estejam numa situação de endividamento considerado excessivo, salvaguardando a sua aplicação as pequenas e médias empresas.

Aumento da Derrama Estadual

O Orçamento do Estado para 2013 vem reforçar a tributação das empresas com lucros mais elevados, através de um aumento da derrama estadual, cuja taxa máxima (5%) se passa a aplicar aos lucros superiores a 7,5 M€. Desta forma, aumenta-se a tributação sobre os lucros mais elevados das empresas, protegendo-se, uma vez mais, as pequenas e médias empresas.

Imposto sobre o Valor Acrescentado

Regime do IVA de Caixa

O Governo introduz na Lei do Orçamento do Estado para 2013 uma autorização para alterar o Código do IVA, tendo em vista a introdução de um regime simplificado e facultativo de contabilidade de caixa aplicável às pequenas empresas que não beneficiem de isenção do imposto, segundo o qual nas operações por estas realizadas o imposto se torne exigível no momento do recebimento e o direito à dedução do IVA seja exercido no momento do efetivo pagamento, nos termos previstos nos artigos 66.º b) e 167.º-A da Diretiva n.º 2006/112/CE, de 28 de novembro.

Este regime, de carácter optativo, insere-se no âmbito das medidas de promoção da competitividade das empresas portuguesas, em particular das pequenas e médias empresas, visando a melhoria da sua situação financeira através do alívio das condições de tesouraria e da diminuição dos custos financeiros associados.

Regularização do IVA Associado a Créditos Incobráveis ou de Cobrança Duvidosa

O Governo procede à reforma do regime do IVA associado a créditos incobráveis, aprovando um novo regime, aplicável aos créditos vencidos a partir de 1 de janeiro de 2013, que assenta num sistema de controlo pela Autoridade Tributária e Aduaneira.

Este controlo será inteiramente informatizado e assentará na noção de crédito de cobrança duvidosa, permitindo-se a regularização dos créditos em mora, há mais de 24 meses, desde a data do respetivo vencimento e desde que existam provas objetivas de imparidade e de terem sido efetuadas diligências para o seu recebimento.

Nestes termos, os sujeitos passivos, cumpridos os requisitos que determinam a consumação do risco de incobrabilidade, passam a poder apresentar, por via eletrónica, um pedido de autorização prévia para promover a regularização do IVA associado ao seu crédito.

Esta reforma do regime de IVA associado a créditos incobráveis que agora se propõe é essencial para o país, na medida em que permite assegurar um sistema mais simples, justo e equitativo de regularização do IVA, mas também um regime mais eficaz na cobrança da receita devida e no controlo da fraude e evasão, num domínio particularmente sensível para os operadores económicos.

Restituição de IVA às Instituições de Solidariedade Social

As instituições particulares de solidariedade social e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa veem assegurado a manutenção do direito à restituição de um montante equivalente a 50% do IVA suportado nas aquisições de bens ou serviços relacionados com a construção, manutenção e conservação de imóveis utilizados na prossecução dos seus fins de solidariedade social, reforçando-se assim o seu papel na assistência aos mais desfavorecidos.

Imposto do Selo

Criação de um Imposto sobre a Generalidade das Transações Financeiras

No atual contexto em que Portugal se encontra sob um Programa de Ajustamento Económico e Financeiro e em linha com as recentes iniciativas no âmbito da cooperação reforçada a nível da União Europeia, o Governo fica autorizado a tributar, em sede de imposto do selo, a uma taxa até 0,3%, a generalidade das transações financeiras que tenham lugar em mercado secundário. Desta forma, torna-se possível repercutir, de forma mais equitativa, pelos agentes económicos que operam no sector financeiro o esforço de ajustamento necessário para fazer face à atual crise económica e financeira.

Esta autorização vem no seguimento de uma iniciativa europeia para a criação de um imposto europeu sobre as transações financeiras a que Portugal se associou deste o primeiro momento, integrando o grupo de países que já deu o seu acordo ao lançamento de uma cooperação reforçada no sentido de acelerar a entrada em vigor de um imposto harmonizado desta natureza.

Tributação Agravada sobre Imóveis de Valor Igual ou Superior a 1 milhão de Euros

No seguimento das medidas adicionais aprovadas em 2012, os proprietários de prédios urbanos de elevado valor afetos à habitação (valor patrimonial tributário igual ou superior a 1 milhão de euros a 31 de dezembro de 2012) serão sujeitos a uma tributação agravada de 1%, através de uma nova taxa em sede de Imposto do Selo, à acrescentar à taxa de IMI aplicável.

Impostos Especiais de Consumo

No âmbito dos impostos especiais sobre o consumo, e em linha com o PAEF, procede-se à antecipação da transposição da Diretiva da 2003/96/CE “Diretiva que harmoniza a tributação dos produtos energéticos”, introduzindo assim um regime de tributação do gás natural e, no âmbito do Imposto sobre o Tabaco, nivelam-se os níveis de tributação de todas as formas de tabaco, de modo a evitar efeitos substitutivos entre os diferentes produtos, incrementando dessa forma a tributação do tabaco de corte fino, o tabaco de cachimbo e demais tabacos.

Imposto Único de Circulação

A generalidade das taxas de tributação dos veículos sujeitos a IUC é atualizada de acordo com a taxa de inflação esperada, procedendo-se a um agravamento, em 10%, da tributação sobre os veículos ligeiros e motociclos de alta cilindrada, as embarcações de recreio e as aeronaves de uso particular.

Impostos Locais

Imposto Municipal sobre Imóveis

Ao nível do IMI serão mantidas todas as cláusulas de salvaguarda criadas em 2011, em particular, a cláusula geral de salvaguarda. Este regime transitório prevê que sempre que o aumento anual da coleta de IMI, por cada prédio, exceda 75€, esse aumento não poderá ultrapassar o maior de dois valores: ou 75 euros ou um terço da diferença entre o IMI resultante do VPT atualizado e o IMI pago em 2012. Este regime de salvaguarda não é aplicável a prédios detidos por sociedades localizadas em paraísos fiscais.

São também mantidas em 2013 a cláusula especial de salvaguarda para as famílias de mais baixos rendimentos e a cláusula específica de salvaguarda aplicável às situações dos prédios arrendados ao abrigo de contratos habitacionais celebrados antes da entrada em vigor do Regime do Arrendamento Urbano e de contratos para fins não habitacionais celebrados antes do Decreto-Lei n.º 257/95, de 30 de setembro (eg. “contratos com rendas congeladas”).

Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

Prosseguindo a estratégia de alargamento da base tributável, é introduzido a tributação da transmissão de imóveis por fusão, cisão ou a adjudicação dos bens imóveis como reembolso em espécie de unidades de participação decorrente da liquidação de fundos de investimento imobiliário fechados de subscrição particular.

Combate à Fraude e Evasão Fiscais

Reforma das Regras Aplicáveis à Emissão de Fatura

O Governo aprovou em julho de 2012 uma reforma fundamental do regime da faturação em Portugal, para vigorar a partir de 1 de janeiro de 2013, que vem alterar o paradigma das obrigações de emissão de fatura, criando assim os mecanismos necessários para uma maior equidade fiscal e para um combate mais eficaz à informalidade e à economia paralela.

Esta reforma estrutura-se em torno dos seguintes aspetos fundamentais: (i) fatura obrigatória nas transmissões de bens e prestações de serviços, sem necessidade de solicitação prévia, aplicável a todos os sectores de atividade e independentemente de o adquirente ser uma pessoa singular ou coletiva; (ii) obrigação dos agentes económicos transmitirem eletronicamente os elementos das faturas à AT; (iii) criação de um incentivo fiscal em sede de IRS para os consumidores que exijam fatura, o qual, numa primeira fase, corresponderá a uma dedução em sede de IRS, correspondente a 5% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, incluído em faturas que titulam aquisições de bens e serviços em determinados sectores de atividade, com um máximo global de 250€; (iv) criação da obrigação de os agentes económicos comunicarem à AT (por via eletrónica) os documentos de transporte das mercadorias em circulação permitindo um controlo mais eficaz e em tempo real das transações económicas; (v) admissão de 1.000 novos inspetores (acrescendo aos 350 admitidos em 2012) e reforço da cooperação com a Unidade de Ação Fiscal (UAF) da Guarda Nacional Republicana (GNR), garantindo que os efetivos desta força possam intervir mais ativamente em ações inspetivas.

Prazo de Prescrição de Crimes Fiscais

Na sequência das medidas de reforço do combate à fraude e evasão fiscais, o Governo, através do Orçamento do Estado para 2012, já tinha procedido ao aumento do prazo de prescrição para crimes fiscais de 8 para 15 anos, no caso em que os rendimentos estejam conexos com paraísos fiscais ou derivem de contas bancárias abertas fora da União Europeia e não declaradas pelo contribuinte. Para este Orçamento, o Governo propõe a suspensão do prazo de prescrição no momento em que é instaurado um inquérito criminal. Esta medida visa, em particular, evitar a prescrição de crimes fiscais de elevada complexidade, que, pela sua natureza, implicam uma maior morosidade nas fases de investigação e julgamento.

Tributação das Manifestações de Fortuna

Para o ano de 2013, o Governo aprovou, ainda em 2012, legislação com o objetivo de reforçar significativamente a aplicação do mecanismo da tributação com base em manifestações de fortuna, por via de um controlo mais apertado das divergências entre os rendimentos declarados pelos contribuintes, em sede de IRS, e as respetivas manifestações de fortuna, designadamente, imóveis, automóveis de alta cilindrada, embarcações de recreio e aeronaves de utilização particular. Por outro lado, pela primeira vez, as transferências de e para paraísos fiscais efetuadas entre contas do sujeito passivo, não declaradas nos termos da lei, passam a ser consideradas uma manifestação de fortuna relevante e, nessa medida, integralmente consideradas em sede de IRS ao nível das regras de tributação.

Acresce que, para estes efeitos, passam a ser relevantes não só as contas bancárias abertas em paraísos fiscais em nome do sujeito passivo, mas também as contas bancárias de que seja beneficiário ou que esteja autorizado a movimentar.

As transferências de rendimentos de capitais com origem ou provenientes de países ou territórios sujeitos a um regime fiscal privilegiado, passam ainda a estar sujeitos a uma taxa agravada de 35%, quer em IRS quer em IRC.

Mapas Recapitulativos – IVA

De forma a reforçar os poderes e a qualidade de informação ao dispor da inspeção tributária é reduzido o limiar previsto na lei que define a obrigatoriedade de apresentação mapas recapitulativas de clientes e fornecedores (este limiar baixa de 25.000€ para 3.000€).

II.3.2.2. Outras Medidas do Lado da Receita

- Alterações ao Estatuto da Aposentação: Base de incidência contributiva

Atendendo à necessidade de gerar equilíbrio e equidade entre os trabalhadores na convergência das regras do Código Contributivo (em vigor no RGSS), é alargada a base de incidência contributiva à totalidade das remunerações dos trabalhadores inscritos na CGA, a partir de 1 de janeiro de 2013 e sem período de transição. Esta medida tem impacto no valor das quotizações para a CGA (a cargo do trabalhador) já que passam a incidir sobre prestações que até agora não eram consideradas, como, por exemplo, suplementos por trabalho extraordinário e despesas de representação.

O impacto do aumento estimado da receita em 2013 é de 143 M€.

- Aumento da contribuição da entidade patronal para a CGA

Todas as entidades, independentemente da respetiva natureza jurídica e do seu grau de autonomia, passam a contribuir, mensalmente para a CGA, I.P., com 20% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço. Recorde-se que atualmente esta taxa contributiva é de 15% pelo que o seu aumento em 2013 poderá ter um efeito equivalente em termos da redução de despesa. Com efeito, num quadro em que os orçamentos dos organismos não são revistos por força desta alteração, a mudança das percentagens de contribuição para CGA nos moldes enunciados deverá traduzir-se numa redução da necessidade de financiamento da CGA por via de contribuições diretas do Orçamento do Estado.

II.4. Análise de Riscos Orçamentais

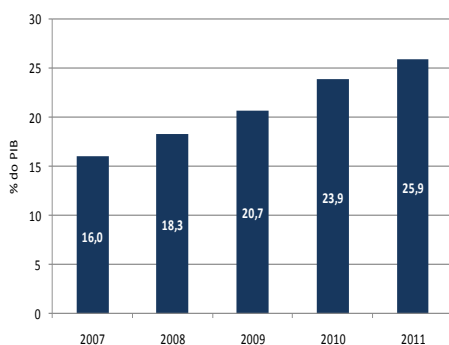
II.4.1. Riscos do Sector Empresarial do Estado

As medidas de reestruturação do SEE em curso, tais como redução dos gastos correntes, incluindo despesas com o pessoal, reestruturação do financiamento, extinção, fusão e privatização de empresas, são medidas cuja implementação tem reflexos no Orçamento do Estado, quer diretamente no saldo orçamental, quer na dívida pública. No entanto, o atual cenário macroeconómico de contração da procura interna, potenciada pelo aumento dos custos de acesso aos serviços prestados por estas empresas, constitui um risco de natureza operacional aos resultados das mesmas. Com efeito, a melhoria dos resultados operacionais das empresas poderá revelar-se inferior ao esperado, via redução dos custos e aumento dos preços de venda dado o menor volume de procura de transporte de passageiros, de Contribuição do Serviço Rodoviário (que incide sobre o gasóleo e a gasolina) ou de receitas de publicidade.

O impacto da materialização dos riscos operacionais do SEE no Orçamento do Estado será diferente consoante se trate de empresas integradas no perímetro de consolidação das administrações públicas ou não integradas. No primeiro caso, o impacto será por via da consolidação dos resultados das empresas do perímetro enquanto no segundo caso o retorno para o acionista público será mediante o aumento de prejuízos ou a redução dos resultados traduzidos em dividendos.

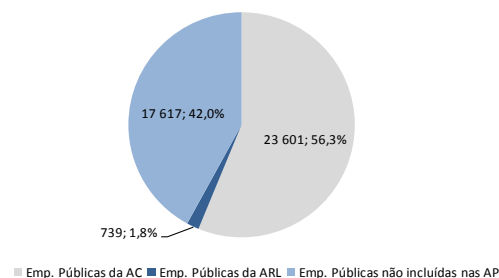
Risco de natureza diferente ao qual o SEE não está imune é o de natureza financeira. As empresas públicas apresentam um *stock* de dívida significativa e crescente nos últimos anos (Gráfico II.4.1), e as condições de refinanciamento são cruciais para a sustentabilidade dessa dívida. No final do primeiro semestre de 2012, 58% da dívida das empresas públicas refere-se às empresas públicas reclassificadas dentro do perímetro das AP (56,3% na Administração Central) e, portanto, já incluída na dívida de Maastricht (Gráfico II.4.2).

Gráfico II.4.1. Dívida das empresas públicas (posições em final de período)
(% do PIB)



Fonte: Banco de Portugal.

Gráfico II.4.2. Dívida das empresas públicas (stock a 30 junho 2012)
(milhões de euros, percentagem)



Mais uma vez, as implicações da evolução do *stock* da dívida das empresas públicas nas contas das AP são diferentes consoante se tratem de empresas dentro ou fora do perímetro de consolidação.

II.4.1.1. Empresas não Reclassificadas

As empresas públicas que estão classificadas fora do perímetro das AP apresentavam, no final de junho de 2012, uma dívida de 17.617 M€, equivalente a 10,5% do PIB (Quadro II.4.1).

Quadro II.4.1. Dívida das empresas públicas não reclassificadas nas AP
(milhões de euros)

	Dez-07	Dez-08	Dez-09	Dez-10	Dez-11	Mar-12	Jun-12
Dívida total	17 843	20 368	22 528	23 102	23 585	23 397	19 531
Dívida (conceito de Maastricht)	15 907	18 706	20 513	21 046	21 523	21 414	17 617
Empréstimos	12 608	15 240	16 081	16 455	16 828	16 966	14 845
Internos	5 338	7 970	8 744	9 191	9 970	10 181	8 831
Externos	7 270	7 270	7 337	7 264	6 857	6 785	6 014
Títulos de dívida	3 299	3 466	4 433	4 591	4 696	4 448	2 773
Detidos por residentes	1 526	1 016	1 289	1 579	1 284	1 389	838
Detidos por não residentes	1 773	2 450	3 144	3 011	3 412	3 058	1 935
Créditos comerciais	1 936	1 662	2 015	2 056	2 062	1 983	1 914

Fonte: Banco de Portugal.

De entre estas, as principais empresas correspondem ao SEE, cujo total de dívida ascendia a 10.300 M€, a 30 de junho de 2012 (

Quadro II.4.2).

**Quadro II.4.2. Dívida das principais empresas não financeiras não reclassificadas nas AP
stock em final de junho de 2012**

(milhões de euros)

Nome da Empresa	Dívida
CP-Comboios de Portugal	3 551
Grupo AdP	3 039
CARRIS	729
EDIA	692
ANA	490
STCP	371
EGREP	360
Parque EXPO	259
ANAM	200
Empordef SGPS	170
Transtejo	145
APL	125
SIMAB	95
APA	22
APDL	20
NAV	14
Grupo CTT	12
LUSA	4
Metro Mondego	1
Docapesca	1
Total	10 300

Fonte: Ministério das Finanças.

Risco de Reclassificação de Entidades

Os critérios para reclassificação em contas nacionais das empresas que compõem o SEE, passando a integrar o perímetro de consolidação do Orçamento do Estado, decorrem de um de três motivos relacionados com o nível de inserção em mercados concorrenciais e com o grau de dependência do acionista público:

1. Nível de receitas mercantis inferior a 50% dos encargos com o desenvolvimento da sua atividade - critério que determina a necessidade de contratualização da prestação de serviço público relativamente às empresas públicas que beneficiam de indemnizações compensatórias, o que abrange essencialmente as empresas do sector da cultura, do sector dos transportes e das infraestruturas;
2. Classificação como empresa instrumental de investimento público em função da sua área de atuação principal;
3. Empresas dependentes do acionista público em função do elevado endividamento bancário e das dificuldades de acesso aos mercados financeiros.

Risco de Reclassificação de Instrumento Financeiro

A Parpública é uma Sociedade Gestora de Participações Sociais, de capitais exclusivamente públicos, e que constitui um instrumento do Estado para, entre outros, gestão de participações em empresas em processo de privatização ou privatizáveis a prazo e desenvolvimento dos processos de privatização. Neste contexto, aquando de uma privatização, a Parpública entrega ao Estado um mínimo de 80% do mon-

tante resultante da operação, devendo o Estado realizar uma operação de contrapartida, nomeadamente a entrega de novos ativos à empresa.

No final de 2011, existiam adiantamentos efetuados por esta empresa ao Estado que atingiam quase 1,9 mil M€, dos quais cerca de 800 M€ foram reclassificados como empréstimos, dado não terem uma natureza transitória, mas constituírem um financiamento de médio prazo. O remanescente manteve-se como adiantamentos dado existir o compromisso do Estado em transferir uma carteira de ativos referentes a participações de empresas públicas, que compense esse montante.

Neste momento, aguarda-se a conclusão deste processo, que se estima seja realizado até ao final do ano.

Considerando as transferências já efetuadas e a efetuar até final de 2012, o valor transferido pela parte pública para o Estado será no valor de 2.168 M€ relativo à privatização da EDP e da REN valor que deverá ser igualmente compensado por transferência de ativos até final do ano.

Risco de Refinanciamento

As empresas públicas não reclassificadas que compõem o SEE apresentam uma estimativa de necessidades de financiamento (incluindo para amortização de dívida), para o 2.º semestre de 2012, de 4.191,1 M€ (Quadro II.4.3). Este valor reflete já o esforço de racionalização e melhoria da eficiência do sector que tem sido levado a cabo, sendo certo que, face às atuais condições dos mercados financeiros, constitui um fator de risco dada a possibilidade das empresas terem o acesso ao crédito limitado ou enfrentarem condições de refinanciamento mais penalizadoras.

Quadro II.4.3. Necessidades de refinanciamento das empresas não reclassificadas

(milhões de euros)

EPRN	2º Semestre 2012	2013
Comunicação Social	5,1	
I.E.Aeroportuárias		33,0
I.E.Portuárias	50,0	
O.Sectores	23,7	0,8
Outras I.E.	192,3	56,0
Parpública	1706,5	1 491,6
Requalificação Urbana	256,9	251,5
Serv. Utilidade Pública	251,4	70,1
Transportes	1705,1	565,8
Total Geral	4191,1	2328,5

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2013, estas empresas preveem uma redução das necessidades de refinanciamento, para 2.328,5 M€, sendo de destacar, neste domínio, o sector dos transportes. A Parpública continua a apresentar elevadas necessidades de refinanciamento que decorrem, quase exclusivamente, do peso do seu serviço da dívida.

Estas elevadas necessidades de financiamento representam um risco orçamental, na eventualidade de, em caso de incapacidade de refinar a dívida existente, o Estado ser chamado a executar as garantias concedidas a empresas públicas, as quais ascendiam a 9.254,5 M€, em junho de 2012.

Instrumentos de Gestão de Risco Financeiro (IGRF)

A persistência dos níveis muito baixos de taxa de juro tem determinado a evolução negativa dos IGRF, contratados pelas empresas públicas, na sua maioria numa perspetiva de proteção contra a subida das taxas de juro. O Quadro II.4.4 apresenta o valor de mercado dos IGRF observado em junho de 2012 e evidencia a sensibilidade de variação do justo valor destes instrumentos, onde se pode verificar que uma descida de 1% nas taxas de juro implicaria um agravamento de aproximadamente 25%. O IGCP, E.P.E. foi mandatado para avaliar todas as operações de derivados de taxa de juro contratadas pelas EPNR e pelas empresas deficitárias do SEE, mesmo que não reclassificadas no perímetro das administrações públicas. O mandato atribuído ao IGCP inclui poderes para renegociar ou resolver esses contratos, minimizando o impacto nas contas públicas.

Quadro II.4.4. Instrumentos de gestão de risco financeiro
(milhões de euros, preços de mercado)

Empresa	MtM junho 2012	Análise de Sensibilidade	
		-1%	+1%
EPNR	-612,6	-155,5	131,3

Fonte: Ministério das Finanças.

II.4.1.2. Entidades Classificadas dentro do Perímetro das AP

No caso das empresas classificadas dentro do perímetro das AP, os riscos relevantes para o Orçamento do Estado decorrem da sua própria atividade, uma vez que quer os resultados operacionais, quer a dívida se encontram refletidos na conta das AP e respetiva dívida pública.

Deste modo, adicionalmente aos riscos de financiamento do Estado (ponto II.4.3) importa considerar os riscos do serviço da dívida destas empresas que continuam a apresentar elevadas necessidades de financiamento para 2013, o qual continuará a ser assegurado pelo Estado. O Orçamento do Estado para 2013 integrará uma dotação correspondente às necessidades evidenciadas no orçamento das empresa s em resultado do processo de racionalização de custos e encargos e potenciação das receitas que está em curso.

Riscos Relativos ao Serviço da Dívida

A dívida a refinar ou com taxa de juro a refixar no 2.º semestre de 2012 e em 2013 corresponde a cerca de 2.400 M€ nas EPR, a que acrescem cerca de 600 M€ de juros e encargos financeiros (excluindo os financiamentos concedidos pelo Estado) (Quadro II.4.5).

Quadro II.4.5. Serviço da dívida
(milhões de euros)

	Stock dívida	3º trim	4º trim	2012 (3º e 4º trim)	1º trim	2º trim	3º trim	4º trim	2013
EP	2 891,0	125,0	25,0	150,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ML	4 069,0	398,1	100,9	498,9	59,0	64,3	78,5	156,9	358,7
MP	2 686,0	57,3	156,5	213,9	611,7	78,5	235,9	49,7	975,7
Parque Escolar	1 140,0	0,0	14,5	14,5	0,0	14,5	0,0	14,6	29,1
REFER	6 819,0	243,4	243,0	486,3	82,9	11,8	79,1	73,1	246,9
Total Geral	17 605,0	825,4	540,8	1 366,2	754,5	170,0	394,5	295,2	1 614,2

Fonte: Ministério das Finanças.

O elevado investimento realizado no passado e encargos com manutenção e conservação das empresas reclassificadas leva a que a respetiva dívida, excluindo os financiamentos concedidos pelo Estado, ascenda a 11.326 M€ à data de 30 de junho de 2012.

Estas empresas apresentavam, à data de 31 de dezembro de 2011, um passivo financeiro (excluindo dívida ao Estado) de 12.290,8 M€, cerca de 7,2% do PIB.

Instrumentos de Gestão de Risco Financeiro (IGRF)

A variação do justo valor dos instrumentos de gestão de risco financeiro reflete-se nos resultados das empresas. Em junho de 2012, a carteira de IGRF das EPR apresentava um valor de mercado muito negativo, próximo de 1,9 mil M€, e com uma forte sensibilidade a novas alterações das curvas de rendimentos. Com efeito, uma descida de 1% nas taxas de juro pode implicar um agravamento de aproximadamente 41% do valor de mercado destes instrumentos.

De salientar, no entanto, que este custo será distribuído até à maturidade das operações, pelo que estes valores apenas representam um risco orçamental imediato para a conta das AP, na parcela correspondente a eventuais casos de reembolso antecipado.

Quadro II.4.6. Instrumentos de gestão de risco financeiro
(milhões de euros, preços de mercado)

Empresa	MtM junho 2012	Análise de Sensibilidade	
		-1%	+1%
Metro Porto	-760,0	-389,2	422,2
REFER	-51,0	0,0	0,0
EP	-13,6	0,0	0,0
Metropolitano Lisboa	-1.039,0	-369,2	280,1
Total Geral	-1.863,6	-758,4	702,3

Fonte. Ministério das Finanças.

Risco de Imparidades nas Empresas Veículo Parvalorem e Parups

As duas empresas-veículo reclassificadas no perímetro da administração pública possuíam no final de 2011 um capital próprio negativo total de 2.354,1 M€, com destaque para a Parvalorem com 1.907,5 M€.

O ativo da Parvalorem é essencialmente composto por valores a receber resultantes de operações de crédito do BPN num total de 2.365,6 M€ líquido de imparidades. A deterioração da atividade económica poderá conduzir ao registo de novas imparidades no final do exercício de 2012.

Quanto à Parups, os seus principais ativos são constituídos por unidades de participação em fundos de investimento imobiliário (1.034,3 M€) já com 267,5 M€ de imparidades reconhecidas.

Artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais

A carteira de participações do Estado inclui várias empresas cuja composição dos capitais próprios indicia uma situação de dificuldade económica que, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, poderá eventualmente originar a necessidade de reforço dos respetivos capitais por parte dos acionistas, nomea-

damente, os públicos, o que pode constituir um risco potencial de encargo para o Orçamento do Estado (Quadro II.4.7).

Deste conjunto de empresas, destacam-se as pertencentes ao sector dos transportes, cujo capital próprio é inferior em cerca de 2,75 vezes ao capital social. Nos termos da legislação existente, poderá ser exigível o reforço dos capitais públicos destas empresas, o que só se compreenderá num contexto de reestruturação do respetivo negócio, tornando-o sustentável a prazo e permitindo o retorno para o acionista dos capitais investidos, pelo que esta contingência deverá ser avaliada no âmbito da reestruturação do sector, atualmente em curso.

Quadro II.4.7. Empresas não reclassificadas com capital próprio reduzido
(milhões de euros)

Sector	Nº Empresas	Capital Social / Estatutário	Capital Próprio
Infraestruturas aéreas	1	67,5	7,6
Outras infraestruturas	1	387,2	-413,5
Reabilitação Urbana	1	82,6	-20,6
Saúde	20	928,7	-450,0
Serv. Utilidade Pública	1	8,5	-4,0
Transportes	4	2291,5	-4023,7
Total Geral	28	3766,1	-4904,2

Fonte. Ministério das Finanças.

II.4.1.3. Racionalização das Participações do Estado

As receitas patrimoniais resultam, necessariamente, de uma conjugação de fatores externos à capacidade de intervenção dos organismos públicos, nomeadamente, no que respeita aos condicionalismos próprios do mercado. Deste modo, os prazos de concretização da estratégia de racionalização do investimento, envolvendo alienação de participações ou património imobiliário incorporam uma particular sensibilidade ao risco de procura e de liquidez das contrapartes.

Neste contexto, e tendo em consideração a atual conjuntura económica, os prazos indicados no presente relatório constituem uma referência e um objetivo para as entidades executoras dos procedimentos que dependem diretamente da sua intervenção.

No que concerne às participações diretas do Estado estão previstas, a curto prazo, as privatizações da TAP, ANA, ENVC, e a alienação da Caixa Seguros e do Grupo Saúde detidos pela Caixa Geral de Depósitos, encontrando-se ainda em preparação a alienação ou concessão de empresas complexas como os CTT, CP Carga e a AdP. Também está em preparação a concessão da operação dos transportes urbanos de Lisboa e Porto, a cargo das empresas públicas Metro de Lisboa, Carris, STCP e Metro do Porto.

A reestruturação da RTP, envolvendo uma repartição de ativos em função da especialização de diversas áreas de negócios, apresenta elevada complexidade económica e jurídica, que impõe um processo de tomada de decisão ponderado por parte do atual acionista Estado, estando, atualmente, em fase de estudo o respetivo plano.

No tocante à liquidação de empresas públicas, em 2012, está a ser dada continuidade às diligências iniciadas em 2011, no quadro da reestruturação do SEE, mediante a redução do universo de empresas com participação direta ou indireta do Estado, designadamente através da sua extinção ou fusão, em resultado da avaliação da necessidade efetiva do serviço prestado e/ou possibilidade de transferência de competências para outras empresas ou entidades públicas ou privadas.

Encontra-se em curso a liquidação da EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, Frente Tejo, NAER e Arco Ribeirinho Sul. A Parque Expo encontra-se a executar o plano com vista à extinção e liquidação, tendo procedido à alienação de diversos ativos bem como à transferência de funções no que respeita nomeadamente à gestão urbana. As responsabilidades da gestão urbana do Parque das Nações foram cometidas à Câmara Municipal de Lisboa, tendo também sido assumida por esta os valores pendentes correspondentes a esta atividade, bem como os valores relativos a infraestruturas na área a abranger pela nova freguesia do Parque das Nações. A 30 de junho de 2012, o endividamento bancário do Grupo Parque Expo era de 259M€, pelo que expectavelmente os ativos detidos pela empresa serão insuficientes para compensar todo o passivo, caso em que o Estado poderá ter de assumir responsabilidades para poder encerrar o processo.

II.4.2. Riscos das Responsabilidades Contingentes

II.4.2.1. Garantias e Contragarantias

Garantias Concedidas ao Sector Bancário

O *stock* da dívida garantida pelo Estado às Instituições de Crédito, no âmbito da Iniciativa para o Reforço da Estabilidade Financeira (IREF), à data de 30 de junho de 2012, ascendia a 16.525 M€ (Quadro II.4.8).

Quadro II.4.8. Garantias concedidas ao sector bancário
(milhões de euros)

Beneficiário da Garantia	Montante Garantido
CGD	4.600
Millennium BCP	6.000
BES	4.750
Grupo Banif	1.175
TOTAL	16.525

Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

De acordo com os respetivos planos de amortização, aprovados pelo Garante, não se encontram previstos, nas operações financeiras contratadas pelas Instituições de Crédito, quaisquer reembolsos em 2013. Assim, assume-se uma reduzida probabilidade de risco orçamental de eventuais execuções de garantia uma vez que o eventual incumprimento por parte das instituições de crédito se circunscreverá ao pagamento de juros, os quais ascendem a 1.615,2 M€.

Garantias Concedidas a Outras Entidades

O *stock* da restante dívida garantida pelo Estado, a 30 de junho de 2012, ascendia a cerca de 17.824 M€, concentrando-se nas operações contratadas pelas empresas que constam do seguinte quadro:

Quadro II.4.9. Garantias concedidas a outras entidades
(milhões de euros)

Beneficiário da Garantia	Montante Garantido	%
Entidades classificadas dentro do perímetro das AP		
PARVALOREM	3.318,00	18,61%
METROPOLITANO LISBOA	2.964,99	16,63%
REFER	2.961,19	16,61%
METRO PORTO	1.134,13	6,36%
PARQUE ESCOLAR	1.050,00	5,89%
Parups	727,85	4,08%
Estradas de Portugal	200,66	1,13%
Entidades classificadas fora do perímetro das AP		
CP	877,19	4,92%
AdP	1.260,00	7,07%
CARRIS	407,60	2,29%
EDIA	555,32	3,12%
Parpública	620,00	3,48%
STCP	220,00	1,23%
Outras *	1.527,40	8,57%
Total	17.824,34	100,00%

Nota: (*) Disperso por cerca de 33 entidades, públicas não reclassificadas, privadas e países objeto da cooperação portuguesa e, em nenhum caso, superior a 1% do total garantido pelo Estado.

Fonte: Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

A dívida contraída pelas sociedades Parvalorem e Parups junto da Caixa Geral de Depósitos, na sua maioria com garantia do Estado, tem o seu vencimento em 2020 e 2021. No entanto, existe em todos estes empréstimos a possibilidade de reembolso antecipado. A verificar-se, o mesmo deveria resultar numa redução dos juros pagos pelas Administrações Públicas. Assim, considera-se, nas operações ativas do Capítulo 60.º, a possibilidade de realização de empréstimos do Tesouro às referidas sociedades para amortização dos empréstimos junto da CGD.

No caso das empresas classificadas no perímetro da AP, o montante quer da dívida, quer dos encargos anuais está já registado na conta das AP, prevendo-se na proposta de Orçamento do Estado para 2013 a concessão de empréstimos pelo Estado que financiarão o respetivo serviço da dívida. Deste modo, o risco orçamental de eventuais execuções de garantia por incumprimento dos devedores limitar-se-á à CP e à AdP, empresas totalmente detidas pelo Estado, num montante estimado em cerca de 60 M€.

Adicionalmente, de acordo com as regras do Eurostat, no caso de repetidas ativações de garantias, neste caso ao fim de três ativações, o total da dívida garantida pelo Estado deverá ser reclassificada na conta das AP, com impacto quer no défice, quer na dívida pública. No caso destas duas empresas, no entanto, nunca foram executadas quaisquer garantias concedidas.

Ressalva-se que as empresas em causa têm mantido capacidade de refinanciamento no mercado, pelo que se assume que o risco de incumprimento da dívida garantida, correspondente maioritariamente a financiamentos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, é diminuto.

Em relação aos beneficiários acima designados por "Outros", cujo *stock* da dívida ascende a cerca de 1.527,4 M€, a previsão dos reembolsos, para 2013, estima-se em cerca de 60,9 M€, não se prevendo um risco de incumprimento significativo com base no histórico das execuções de garantia. No entanto, inscreveram-se no OE 2013, para o SEE, 26 M€ para a Parque Expo e cerca de 11 M€ para duas entidades privadas, Casa do Douro e Europarque, correspondendo a operações que já em 2012 foram objeto de pagamento em execução de garantias, e como tal já foram oportunamente consideradas para efeitos de défice.

Adicionalmente é necessário acautelar, no caso de concessões de novas garantias, os casos em que a simples concessão da garantia tem impactos diretos no saldo orçamental e na dívida pública. Estes referem-se a situações em que é claro que será o Estado a assumir o pagamento da dívida quer por estar

definido em documentos oficiais, quer por esse comportamento ser recorrente ou ainda por se ter constituído uma provisão para fazer face a estes encargos. Nestas condições, o registo da assunção de dívida deverá ser imediato. No entanto, não se encontra prevista a concessão de quaisquer garantias a empresas fora do perímetro das Administrações Públicas.

II.4.2.2. Parcerias Público Privadas

No que concerne às PPP, podem identificar-se riscos orçamentais ou responsabilidades contingentes decorrentes dos concursos suspensos, da execução dos contratos em vigor ou da sua modificação.

No que diz respeito às PPP rodoviárias, existe um conjunto de litígios pendentes, respeitantes designadamente a pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro dos contratos, bem como a outros pedidos de indemnização apresentados pelas concessionárias, alguns já em processo arbitral, outros em fase pré-contenciosa e outros ainda apenas formalmente anunciados. Os fundamentos destes pedidos e processos arbitrais incluem, entre outros, temas de construção, a implementação de portagens em autoestradas alegadamente indutoras de tráfego para as concessões em questão, variações da taxa de IRC e a introdução da TRIR e das tarifas do SIEV.

Faz-se notar que muitos dos pedidos apresentados pelas concessionárias não deverão ser, parcial ou totalmente, objeto de acolhimento pelo parceiro público, por se entender que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar contratualmente o pagamento de compensações. Acresce que as perspetivas de início ou de desenvolvimento processual apontam para que o desfecho dos mesmos venha a ocorrer posteriormente a 2013, pelo que não se estima que sejam gerados encargos financeiros com repercussões no Orçamento do 2013.

Relativamente às receitas provenientes da cobrança de taxas de portagem, é expectável que se verifiquem desvios orçamentais com alguma expressão entre as receitas orçamentadas e aquelas que virão de facto a ocorrer - designadamente em virtude da contração da atividade económica -, apesar das projeções de procura subjacentes aos valores orçamentados assentarem em casos base que já refletem o decréscimo de tráfego estimado, em especial no que diz respeito à previsão de tráfego nas autoestradas concessionadas. Refira-se que, na exploração de determinados contratos de PPP no sector das infraestruturas rodoviárias, os riscos de procura são assumidos, em grande medida ou na integralidade, pelo Estado ou pela EP – Estradas de Portugal, S.A. (EP), consoante o caso, na qualidade de concedente, pertencendo a titularidade das receitas de portagem à EP. Esta redução de receitas, a verificar-se, é mitigada pela capacidade de adaptação do orçamento da empresa à evolução verificada nas suas receitas, não existindo qualquer indicação da necessidade de reajustamento com encargos adicionais.

No que toca às PPP ferroviárias, cumpre referir a existência de um pedido de reposição do equilíbrio financeiro da concessão Ferroviária - Eixo Norte-Sul (ENS) com fundamento no aumento da taxa de utilização da infraestrutura (TUI) em 2012 e um pedido de indemnização apresentado pela concessionária para o Troço da Linha Ferroviária de Alta Velocidade Poceirão-Caia, na sequência da recusa de visto pelo Tribunal de contas ao contrato de concessão. Não é expectável que estes diferendos sejam dirimidos durante o ano de 2013, pelo que à partida não terão impacto no OE 2013.

No âmbito das PPP da Saúde, não se vislumbram riscos orçamentais assinaláveis, na medida em que os valores são apurados anualmente, tendo em conta os valores esperados da procura e de custos.

II.4.3. Estratégia de Gestão da Dívida Direta do Estado e o seu Impacto na Exposição aos Riscos

Risco de Taxa de Juro

No final de setembro de 2012, a dívida a refinar ou com taxa de juro a refixar até final de 2013 correspondia a 30,7% do valor total da dívida, um aumento significativo face ao valor observado no passado recente, que reflete o maior peso de instrumentos de dívida com taxa de juro variável no *stock* de dívida atual (nomeadamente os empréstimos concedidos pelo FMI e pelo FEEF).

Ainda assim, o grau de incerteza que envolve a previsão dos juros da dívida pública para o próximo ano é limitado. Uma análise de sensibilidade na rubrica de juros a variações da taxa de juro permite concluir que, em 2013, um aumento de 1 ponto percentual ao longo de toda a curva de rendimentos poderia traduzir-se num incremento dos juros do Estado em torno de 471 M€ em contas públicas e de 614 M€ em contas nacionais (cerca de 0,3 e 0,4% do PIB, respetivamente). Este seria, assim, o impacto esperado no défice e na dívida pública deste cenário, tendo por base o pressuposto de que não existe qualquer correlação entre as taxas de juro e outras variáveis orçamentais ou macroeconómicas⁶.

Quadro II.4.10. Impacto de um aumento das taxas de juro em 1 ponto percentual

Juros do Estado		
	Contas Públicas	Contas Nacionais
EUR milhões	471	614
Em % do PIB	0,28	0,37

Fonte: Ministério das Finanças.

Risco de Refinanciamento

Um dos indicadores levados em consideração na gestão da carteira de dívida pública é o perfil de refinanciamento, no sentido de garantir uma distribuição equilibrada das amortizações de dívida ao longo do tempo. O objetivo é acautelar a eventualidade de um agravamento do custo de financiamento da carteira no futuro decorrente da excessiva concentração destes fluxos num curto espaço de tempo. Com efeito, existe uma monitorização deste indicador, numa base regular, para a percentagem de dívida a vencer num prazo de 1, 2 e 3 anos. Em setembro de 2012, a percentagem de dívida a refinar no prazo de 1 ano era de 11%, o que compara com o limite de 25% definido nas Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública.

De notar que uma proporção significativa da dívida a refinar de curto prazo corresponde a bilhetes do Tesouro, cujo risco de refinanciamento se reduziu em 2012. Em 2011, em particular a partir do segundo trimestre, as condições de mercado adversas levaram o IGCP a concentrar as emissões de bilhetes do Tesouro nas linhas a três e seis meses. Contudo, desde o início de 2012 tem-se assistido a uma evolução favorável do mercado, verificando-se um aumento da procura que permitiu o retorno a emissões com prazos mais alargados (12 meses) e o alargamento do prazo de emissões para 18 meses, com a primeira emissão nesta maturidade a ter lugar em abril do corrente ano.

⁶ De notar que uma correlação negativa entre as taxas de juro e o PIB poderia conduzir a um impacto no défice e na dívida superior ao aqui estimado enquanto que uma correlação positiva se deveria traduzir num efeito menor.

Risco de Taxa de Câmbio

O risco de taxa de câmbio é também monitorizado continuamente e a exposição cambial líquida (i.e. após *swaps*) da carteira de dívida não poderá exceder o limite de 15%, tal como definido no OE 2013. Em setembro de 2012 a exposição cambial líquida era de 5,4%, um valor que tem vindo a subir em resultado dos desembolsos da *Extended Fund Facility* do FMI, que é denominada em DSE (direitos de saque especiais). No final de 2013 espera-se que a exposição cambial líquida venha a fixar-se em cerca de 6,7%, tendo em consideração o perfil de novos desembolsos do FMI ao longo do próximo ano.

Para diminuir a exposição cambial, o IGCP tem procurado contratar *currency swaps* de cobertura o que, apesar de terem sido assinadas novas bases contratuais que reduzem a exposição a risco de crédito nos derivados, tem sido possível apenas parcialmente. Em resultado da deterioração da notação de risco de crédito da República, as contrapartes têm-se revelado pouco disponíveis para a contratação de novas operações de derivados.

II.4.4. Riscos Relacionados com a Administração Regional e Local

II.4.4.1. Região Autónoma da Madeira

A Região Autónoma da Madeira assinou um programa de assistência financeira com a República Portuguesa a 27 de janeiro de 2012, designado por Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira (PAEF-RAM), que inclui um conjunto de medidas que visam a consolidação orçamental da Região, de forma a restaurar a sustentabilidade das finanças públicas e a capacidade de financiamento regionais.

O PAEF-RAM prevê limites quantitativos para o saldo orçamental, em contabilidade pública e nacional, que condicionam os desembolsos a efetuar para a Região. Para 2012 os limites definidos para o saldo global eram de -194,3 e -158,1 M€ em contabilidade pública e nacional, respetivamente. Para 2013, o PAEF-RAM previu uma redução do défice para 39,6 M€, sustentado num aumento da receita, em particular da receita fiscal.

Este cenário tem subjacente um enquadramento macroeconómico que se alterou, comprometendo, em particular, a concretização da receita prevista. A estimativa de crescimento da receita fiscal, no enquadramento macroeconómico atual constitui claramente um risco para o cumprimento do Programa. Não obstante, o alinhamento das taxas de IVA e IRS com as praticadas no Continente, existem riscos no que se refere à avaliação do efeito conjugado das medidas e do respetivo impacto na receita, devido, em particular, ao ajustamento do consumo e da base tributável, respetivamente.

Outro fator de risco com especial impacto em contabilidade nacional são os avales e as garantias concedidas pelo Governo Regional a empresas do Sector Empresarial da RAM (SERAM) que se encontram com uma situação económica e financeira deficitária. De acordo com as regras definidas pelo SEC95, a concessão de garantias a empresas nesta situação pode conduzir à reclassificação total ou parcial da dívida garantida, com impacto no défice da Região e, consequentemente, das Administrações Públicas.

II.4.4.2. Região Autónoma dos Açores

O Governo da Região Autónoma dos Açores assinou um Memorando de Entendimento com o Governo da República no dia 2 de agosto de 2012, que prevê a concessão de um empréstimo no valor de 135 M€, com a possibilidade de um reforço adicional até 50 M€, para colmatar a dificuldade da Região em aceder aos mercados para financiar a sua dívida direta.

Como contrapartida, o Governo Regional comprometeu-se com a aplicação de um conjunto de medidas, incluindo a manutenção da situação orçamental próxima do equilíbrio.

O diagnóstico da situação financeira da RAA efetuado pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) em junho de 2012, evidencia alguns riscos orçamentais relacionados com o Sector Empresarial Regional (SPER), em particular no sector da Saúde, já que apresenta uma situação económica e financeira deficitária e um elevado montante de dívida comercial e financeira.

A necessidade de garantias ou concessão de avales por parte do Governo Regional pode colocar em causa o défice previsto em contabilidade nacional, em particular no que se refere ao sector da Saúde. De acordo com o relatório da IGF, este apresenta uma situação económico-financeira deficitária, com excessivo endividamento e capitais próprios negativos, que no atual contexto de restrições de acesso ao crédito, poderá obrigar à assistência financeira direta, conduzindo à reclassificação e inclusão de algumas entidades no perímetro das Administrações Públicas.

II.4.4.3. Administração Local

A prática seguida em grande parte dos Municípios decorrente da adoção formal do princípio de equilíbrio orçamental, conduziu, nos últimos anos, à reiterada sobre orçamentação das receitas e, consequentemente ao desfasamento entre valores orçamentados e efetivamente executados. Isto a par da despesa ser realizada contra dotações orçamentais e não com base em disponibilidades efetivas.

O desfasamento assim criado entre as receitas não executadas em exercícios económicos e as despesas efetivamente realizadas conduziu ao aumento do nível de endividamento, quer por via de contração de dívida de médio longo prazo, quer por recurso a financiamento de curto prazo junto dos fornecedores.

No último Biénio, fruto da imposição de limites mais rigorosos de endividamento para a Administração Local e de uma maior dificuldade de financiamento das Autarquias junto do sistema bancário, observou-se um incremento da dívida não financeira pelo recurso ao financiamento junto dos fornecedores o que resultou no aumento dos pagamentos em atraso num número significativo de Municípios.

A aprovação da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso), introduziu a obrigatoriedade de previsão de fundos disponíveis para a assunção de compromissos, o que contribuirá para a correção das práticas até agora seguidas no âmbito da execução orçamental.

Assim, em 2013, mesmo que por motivos históricos, nomeadamente, o *stock* de dívida que transita de anos anteriores e que tem que ser obrigatoriamente cabimentado no orçamento do ano, os orçamentos possam estar sobre orçamentados do lado da receita, as disposições legais garantem que esse empolamento de receita não poderá ser utilizado para a realização de despesa, já que a mesma apenas pode ser assumida caso existam fundos disponíveis.

Esta lei veio reduzir significativamente o risco orçamental que existia anteriormente sendo que com as regras atuais o risco apenas se consubstancia na possibilidade de uma evolução da receita que não permita fazer face aos compromissos já assumidos ou aos legalmente previstos.

Atendendo à evolução económica que se prevê para 2012 e 2013 será expectável que continue a existir uma forte pressão sobre as receitas municipais.

O processo de reavaliação do património imobiliário surge, contudo, como um fator positivo para o ano de 2013, já que se esperam efeitos ao nível da receita arrecadada de IMI, bem como da receita das taxas municipais que estejam relacionadas com a avaliação do património. Isto significa que haverá um menor risco de se verificar aumento dos pagamentos em atraso, uma vez que poderá haver margem orçamental para reduzir o *stock* de dívida, não comprometendo o pagamento da despesa do ano.

Avaliação do Programa (PAEL)

No âmbito do Programa de Apoio à Economia Local, ao qual aderiram 53 municípios (Programa I) e 255 municípios (Programa II), é expectável a verificação de um risco positivo na receita decorrente do processo de aumento das taxas de IMI e revisão dos regulamentos de preços e taxas que muitos municípios já começaram a efetuar e que é requisito obrigatório para os municípios abrangidos pelo Programa I e aconselhável para os restantes.

De facto, o processo de candidatura ao PAEL e a necessidade de apresentação de um Plano de Ajustamento Financeiro é um momento fundamental para correção dos desvios existentes e uma garantia para da sustentabilidade financeira das autarquias.

Do ponto de vista orçamental, o PAEL poderá contribuir para um aumento da despesa corrente já que o financiamento das autarquias implica o pagamento de juros. No atual contexto, parte significativa da dívida municipal não tem juros associados uma vez que é a fornecedores.

De igual forma, ao ser permitido no âmbito do PAEL a consolidação da dívida a fornecedores com empréstimos bancários, a dívida pública de acordo com o conceito de Maastricht poderá aumentar por essa via. Neste domínio importa referir que financiando o PAEL apenas dívidas vencidas há mais de 90 dias, e sendo uma das condições do mesmo que os pagamentos em atraso não aumentem posteriormente, muitos municípios aquando da candidatura ao PAEL poderão sentir a necessidade de recorrer a outros instrumentos legalmente previstos, nomeadamente, o reequilíbrio ou saneamento financeiro, para consolidação das dívidas não abrangidas pelo PAEL, o que por sua vez implicará um aumento da dívida pública, de acordo com o conceito de Maastricht.

Tendo por base a informação reportada por 236 municípios, a 31 de julho, o mapa de pagamentos em atraso apresentava um valor de 670 M€ de pagamentos em atraso, mas 1.162 M€ de contas a pagar e 1.595 M€ de passivos, pelo que, para este grupo, o diferencial a consolidar poderia ascender aos 925 M€ (assumindo que o PAEL financiaria a totalidade dos pagamentos em atraso e que consolidava todo o seu passivo, não incluindo empréstimos e ativos financeiros).

Assumindo uma taxa de juro de 4% serão 40 M€ de juros por cada mil M€ de financiamento. Tudo o resto constante, representaria um aumento de 0,5% da despesa total face a 2011.

De notar que este processo de consolidação será necessário para alguns municípios que de outro modo não conseguirão cumprir com o disposto na LCPA. Os montantes dependerão, no entanto, dos municípios que decidam aderir ao PAEL e dos respetivos planos de ajustamento apresentados.

Já no que concerne ao *stock* da dívida pública da Administração Local, com a aplicação do PAEL e a necessidade de consolidação de dívidas a fornecedores verifica-se a existência de pressões ascendentes sobre a mesma.

Riscos do Sector Empresarial da Administração Local (SEAL)

Um risco acrescido poderá advir do SEAL, quer por via da integração de entidades no perímetro das administrações públicas para efeitos de contas nacionais, quer pela aprovação de legislação que visa a extinção de muitas destas entidades.

Neste domínio, não se dispõe de informação completa e detalhada sobre estas entidades para se poder avaliar os eventuais impactos, mas de acordo com a informação reportada pelos municípios⁷, 280 empre-

⁷ Ao abrigo da Lei n.º50/2012.

sas diretamente participadas pelos municípios apresentavam, em 31 de dezembro de 2011, 383 M€ de empréstimos de médio e longo prazo e um resultado líquido agregado de 5,7 M€.

Considerando o resultado líquido como uma *proxy* para o impacto orçamental, o resultado do agregado seria positivo, mas há que ressaltar que este valor agregado inclui empresas que apresentam resultados líquidos negativos, os quais são mais do que compensados pelos resultados líquidos positivos de outras empresas.

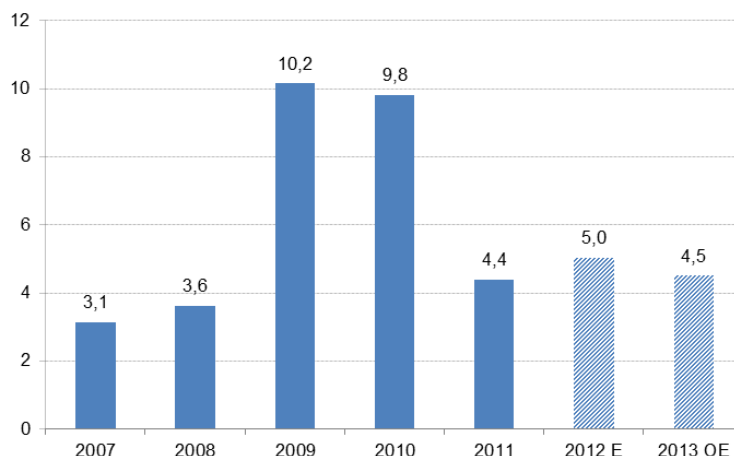
Considerando apenas as empresas com resultados líquidos negativos, isto é, aquelas com maior probabilidade de reclassificação dentro do perímetro das administrações públicas, obtém-se um universo de 85 empresas, com resultados líquidos agregados de -22,5 M€ e dívidas de empréstimos de 96,8 M€.

III. SITUAÇÃO FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS 2012 E 2013 (contabilidade pública e nacional)

III.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas

Os desenvolvimentos orçamentais, em 2012, caracterizaram-se por uma evolução da receita fiscal e contributiva aquém do esperado, tendo a despesa total das Administrações Públicas diminuído mais do que o previsto. No entanto, o desvio na receita conduziu a uma revisão dos limites do défice orçamental estabelecidos no PAEF de 4,5% para 5%, para o qual é necessário a adoção de medidas adicionais quer do lado da despesa, quer do lado da receita (descritas na secção II.2. Política Orçamental em 2012).

Gráfico III.1.1. Déficit das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)
(em % do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças.

Para 2013, o limite inicialmente estabelecido no PAEF para o défice orçamental foi revisto em 1,5 p.p., passando de 3% para 4,5% do PIB.

Ótica de Contabilidade Nacional

A reposição do subsídio de Natal aos funcionários da Administração Pública e de 1,1 subsídios aos aposentados e pensionistas, bem como o efeito da deterioração do mercado de trabalho no orçamento da Segurança Social, conduzem, em 2013, um aumento de 1,3 p.p. do peso da despesa no PIB. Para conseguir atingir a redução do défice das AP, em 0,5 p.p. do PIB, foi necessário adotar medidas de consolidação orçamental que incidem do lado da receita, estimando-se um aumento desta em 1,7 p.p. do PIB.

Quadro III.1.1. Contas das administrações públicas (ótica da contabilidade nacional)
(milhões de euros)

	Milhões de Euros			Taxa de variação (%)			% do PIB		
	2011 INE	2012 E	2013 OE	2011 INE	2012 E	2013 OE	2011 INE	2012 E	2013 OE
Receita corrente	69.275,3	65.326,3	69.248,4	3,6	-5,7	6,0	40,5	39,3	41,5
Receita fiscal	40.352,3	38.583,8	41.209,2	5,2	-4,4	6,8	23,6	23,2	24,7
Impostos s/ produção e importação	23.389,8	23.042,1	22.823,3	1,0	-1,5	-0,9	13,7	13,9	13,7
Impostos correntes s/ rendimento, património	16.962,6	15.541,7	18.385,9	11,7	-8,4	18,3	9,9	9,3	11,0
Contribuições sociais	20.926,9	19.383,6	20.114,5	-1,0	-7,4	3,8	12,2	11,7	12,1
Outra receita corrente	7.996,0	7.359,0	7.924,8	8,4	-8,0	7,7	4,7	4,4	4,8
Receita de capital	7.592,3	2.147,2	1.341,2	63,2	-71,7	-37,5	4,4	1,3	0,8
Receita total	76.867,6	67.473,5	70.589,6	7,5	-12,2	4,6	45,0	40,6	42,3
Despesa corrente	77.559,0	72.730,7	74.555,5	-1,5	-6,2	2,5	45,4	43,7	44,7
Consumo intermédio	8.019,1	7.751,9	7.573,1	-8,3	-3,3	-2,3	4,7	4,7	4,5
Despesas com pessoal	19.425,7	16.661,4	17.285,9	-7,9	-14,2	3,7	11,4	10,0	10,4
Prestações sociais	37.623,9	36.851,9	37.628,9	-0,5	-2,1	2,1	22,0	22,2	22,6
Subsídios	1.198,9	1.325,7	1.206,0	0,5	10,6	-9,0	0,7	0,8	0,7
Juros	6.881,2	7.038,9	7.164,4	39,4	2,3	1,8	4,0	4,2	4,3
Outra despesa corrente	4.410,2	3.100,9	3.697,3	-10,1	-29,7	19,2	2,6	1,9	2,2
Despesa de capital	6.833,6	3.056,9	3.528,0	-29,9	-55,3	15,4	4,0	1,8	2,1
Formação bruta de capital fixo	4.432,0	3.399,9	2.962,1	-28,8	-23,3	-12,9	2,6	2,0	1,8
Outras despesas de capital	2.401,6	-343,0	566,0	-31,9	-114,3	265,0	1,4	-0,2	0,3
Despesa total	84.392,6	75.787,6	78.083,6	-4,6	-10,2	3,0	49,4	45,6	46,8
Saldo Global	-7.525,0	-8.314,1	-7.494,0				-4,4	-5,0	-4,5
Despesa corrente primária	70.677,8	65.691,8	67.391,2	18,8	-7,1	2,6	41,4	39,5	40,4
Despesa primária	77.511,3	68.748,7	70.919,2	-7,2	-11,3	3,2	45,4	41,3	42,5
Saldo corrente primário	-1.402,5	-365,5	1.857,3				-0,8	-0,2	1,1
Saldo primário	-643,8	-1.275,2	-329,6				-0,4	-0,8	-0,2

Fonte: INE e Ministério das Finanças.

Do lado da receita, destaca-se o aumento da receita fiscal decorrente do impacto das medidas descritas na secção II.3.2. que incidem fundamentalmente sobre os impostos diretos. Por sua vez, a evolução da receita contributiva reflete principalmente o efeito do alargamento da base de incidência contributiva e ainda o aumento das contribuições sociais para a CGA e para a Segurança Social por parte das entidades empregadoras públicas.

Do lado da despesa, prevê-se a continuação da redução do consumo intermédio bem como uma quebra na despesa com subsídios.

A evolução das despesas com pessoal reflete o efeito da reposição de 1 subsídio aos funcionários públicos e, em sentido contrário, o efeito de medidas de racionalização dos custos com pessoal designadamente a manutenção do congelamento nominal dos salários, a continuação da redução de efetivos, mantendo-se o objetivo de uma redução anual de pelo menos 2% no número de trabalhadores das administrações públicas (central, local e regional), a redução do número de contratos de trabalho a termo resolutivo, entre outras (medidas descritas na secção II.3.1.).

As prestações sociais deverão aumentar 2,1%, refletindo principalmente o aumento da despesa com pensões dada a reposição de 1,1 subsídios aos aposentados e reformados e, em menor grau, do subsídio de desemprego. A deterioração da conta da Segurança Social determina o recurso a uma transferência do OE, de natureza excecional, por forma a garantir o respetivo equilíbrio.

A evolução da despesa em juros traduz o aumento do *stock* de dívida pública em 2013.

Ótica de Contabilidade Pública

A trajetória de consolidação orçamental das Administrações Públicas deverá traduzir-se, na ótica da contabilidade pública, numa redução do défice de 4,9% do PIB, em 2012, para 4,3% do PIB, em 2013.

Quadro III.1.2. Receitas e despesas das administrações públicas (ótica da contabilidade pública)
(milhões de euros)

	Milhões de Euros			Taxa de variação (%)			% do PIB		
	2011	2012 E	2013 OE	2011	2012 E	2013 OE	2011	2012 E	2013 OE
Receitas Correntes	66.162,9	66.948,9	71.423,1	4,6	1,2	6,7	38,7	40,2	42,8
Impostos directos	18.007,5	16.688,2	19.817,1	8,4	-7,3	18,7	10,5	10,0	11,9
Impostos indirectos	21.237,8	21.731,9	21.474,1	3,0	2,3	-1,2	12,4	13,1	12,9
Contribuições de Segurança Social	18.156,1	16.881,2	18.241,7	1,4	-7,0	8,1	10,6	10,1	10,9
Outras receitas correntes	8.761,5	11.647,6	11.890,3	7,9	32,9	2,1	5,1	7,0	7,1
Receitas de Capital	5.914,7	6.779,7	3.214,5	41,8	14,6	-52,6	3,5	4,1	1,9
Receita Total	72.077,6	73.728,6	74.637,6	6,9	2,3	1,2	42,2	44,3	44,7
Despesas Correntes	72.743,2	75.678,9	76.281,8	-0,7	4,0	0,8	42,6	45,5	45,7
Consumo Público	30.217,8	31.371,8	30.512,4	-2,6	3,8	-2,7	17,7	18,9	18,3
do qual: Pessoal	16.793,8	14.834,3	15.608,2	-8,1	-11,7	5,2	9,8	8,9	9,4
Bens Serv. e Outras Desp. Corr.	13.424,0	16.537,6	14.904,3	5,1	23,2	-9,9	7,9	9,9	8,9
Subsídios	2.047,7	1.752,3	2.028,7	-7,8	-14,4	15,8	1,2	1,1	1,2
Juros e Outros Encargos	6.271,1	8.391,3	8.630,1	21,9	33,8	2,8	3,7	5,0	5,2
Transferências Correntes	34.206,6	34.163,4	35.110,6	-1,9	-0,1	2,8	20,0	20,5	21,1
Despesas de Capital	5.197,2	6.179,5	5.540,7	-8,6	18,9	-10,3	3,0	3,7	3,3
Investimentos	2.894,6	4.828,3	4.307,6	-29,0	66,8	-10,8	1,7	2,9	2,6
Transferências de Capital	2.217,3	1.274,7	1.115,5	53,6	-42,5	-12,5	1,3	0,8	0,7
Outras despesas de capital	85,3	76,5	117,6	-48,0	-10,2	53,6	0,0	0,0	0,1
Despesa Total	77.940,4	81.858,4	81.822,5	-1,3	5,0	0,0	45,6	49,2	49,1
Saldo Global	-5.862,8	-8.129,8	-7.184,9				-3,4	-4,9	-4,3
Saldo Primário	408,4	261,5	1.445,2				0,2	0,2	0,9
Activos Fin. Liq. de Reembolsos	9.084,8	27.265,0	18.739,7				5,3	16,4	11,2
Saldo Global incluindo Act. Fin.	-14.947,5	-35.394,8	-25.924,7				-8,7	-21,3	-15,5
Saldo Corrente Primário	-309,1	-338,6	3.771,4				-0,2	-0,2	2,3
Saldo de Capital	717,5	600,2	-2.326,2				0,4	0,4	-1,4
Despesa Corrente Primária	66.472,1	67.287,6	67.651,7	-2,4	1,2	0,5	38,9	40,5	40,6

Fonte: Ministério das Finanças.

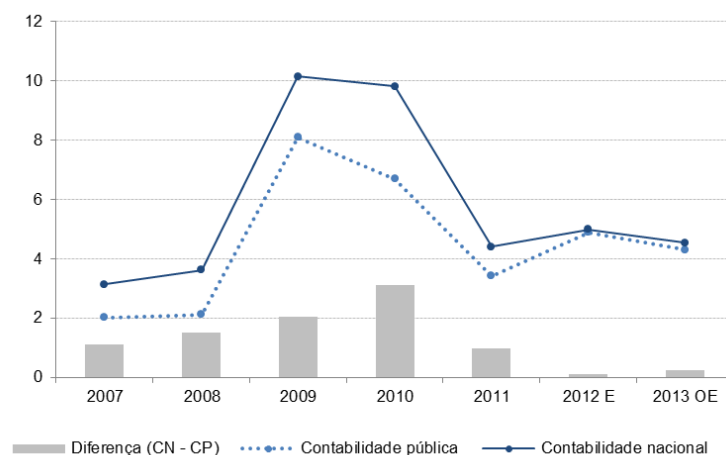
Em 2013, a receita corrente deverá registar um aumento equivalente a 2,6 p.p. do PIB, explicado essencialmente pelo aumento dos impostos directos e das contribuições sociais.

A despesa total deverá diminuir cerca de 0,2 p.p. do PIB refletindo o comportamento da aquisição de bens e serviços e das despesas de capital.

Passagem da ótica de Contabilidade Pública à ótica de Contabilidade Nacional

O objectivo para o saldo das Administrações Públicas em 2012 e 2013 é aproximadamente o mesmo nas duas óticas de contabilização.

Gráfico III.1.2. Défice das administrações públicas em contabilidade pública e contabilidade nacional
(em % do PIB)



Fonte: INE e Ministério das Finanças.

O quadro seguinte apresenta as diferenças apuradas nas duas ópticas. Essas diferenças resultam basicamente de ajustamentos de passagem da ótica de caixa (contabilidade pública) à ótica de compromisso (contabilidade nacional) e de ajustamentos diversos que se prendem essencialmente com a reclassificação de operações no perímetro das Administrações Públicas.

Quadro III.1.3. Quadro de passagem da contabilidade pública à contabilidade nacional

	2012 E	2013 OE	2012 E	2013 OE
	(milhões de euros)		(% do PIB)	
AP - Saldo em contabilidade pública	-8.129,8	-7.184,2	-4,9	-4,3
Estado	-8.586,2	-6.931,9	-5,2	-4,2
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	424,2	-829,8	0,3	-0,5
SFA excluindo EPR	1.530,8	528,5	0,9	0,3
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	-1.106,7	-1.358,3	-0,7	-0,8
Administração Regional	-376,0	-139,6	-0,2	-0,1
Administração Local	374,1	714,0	0,2	0,4
Segurança Social	34,1	3,1	0,0	0,0
Ajustamento ao universo em Contas Nacionais	1469,3	-73,4	0,9	0,0
Diferença entre juros pagos e devidos (PDE)	-152,8	-273,0	-0,1	-0,2
Outros valores a receber	-1895,6	-408,4	-1,1	-0,2
Outros valores a pagar	233,6	115,3	0,1	0,1
Outros ajustamentos	160,8	329,7	0,1	0,2
AP - Saldo em contabilidade nacional (PDE)	-8314,4	-7493,9	-5,0	-4,5
Estado	-10.552,1	-7.561,8	-6,3	-4,5
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	1.975,0	-647,9	1,2	-0,4
SFA excluindo EPR	2.889,5	654,7	1,7	0,4
Empresas Públicas Reclassificadas (EPR)	-914,6	-1.302,6	-0,5	-0,8
Administração Regional	-173,1	-39,4	-0,1	0,0
Administração Local	374,1	713,8	0,2	0,4
Segurança Social	61,8	41,4	0,0	0,0

O défice em contabilidade nacional em 2013 deverá situar-se em -7.493,9 M€, cerca de 309 M€ acima do valor em contabilidade pública. Esta diferença resulta principalmente dos efeitos negativos das diferenças de universo nas duas óticas, do registo em contas nacionais dos juros especializados e da anulação de receita já registada em contas nacionais em anos anteriores. Em sentido contrário, contribuem positivamente para o apuramento do saldo em contas nacionais a anulação de despesa comprometida em anos anteriores.

III.1.1. Receitas e Despesas do Estado

O saldo do subsector Estado deverá atingir - 6,9 mil M€ em 2013, o que representa uma melhoria de 1,7 mil M€ em comparação com a estimativa para 2012, prevendo-se que, em percentagem do PIB, registre uma melhoria de 1 p.p. Este comportamento resulta da diminuição da despesa primária em percentagem do PIB em 0,7 p.p. e do aumento da receita em 0,5 p.p., efeitos que são contrariados parcialmente pelo aumento da despesa com juros e outros encargos em 0,2 p.p..

Quadro III.1.4. Grandes Agregados do Orçamento do Estado
(milhões de euros)

	Milhões de Euros			Percentagem do PIB			Variação em pp. do PIB	
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2012	2013
Receita Efetiva	41.640,6	40.359,8	41.267,7	24,4	24,3	24,7	-0,1	0,5
Receita corrente	38.020,2	36.431,1	40.155,0	22,2	21,9	24,1	-0,3	2,2
Receita fiscal	34.359,2	32.624,9	35.947,7	20,1	19,6	21,6	-0,5	1,9
Outra Receita corrente	3.660,9	3.806,2	4.207,3	2,1	2,3	2,5	0,1	0,2
Receita de capital	3.620,4	3.928,7	1.112,6	2,1	2,4	0,7	0,2	-1,7
Despesa Efetiva	48.684,4	48.946,0	48.199,3	28,5	29,4	28,9	0,9	-0,5
Despesa corrente	45.534,0	46.354,4	46.429,0	26,6	27,9	27,8	1,2	0,0
Despesa de capital	3.150,3	2.591,6	1.770,3	1,8	1,6	1,1	-0,3	-0,5
Saldo corrente	-7.513,9	-9.923,3	-6.274,0	-4,4	-6,0	-3,8	-1,6	2,2
Saldo de capital	470,1	1.337,2	-657,7	0,3	0,8	-0,4	0,5	-1,2
Saldo global	-7.043,8	-8.586,2	-6.931,7	-4,1	-5,2	-4,2	-1,0	1,0
Saldo primário	-1.004,6	-1.625,9	344,7	-0,6	-1,0	0,2	-0,4	1,2

Fonte: Ministério das Finanças. (2011 CGE; 2012 estimativa; 2013 OE)

Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado.

Orçamento de 2013 corresponde ao orçamento líquido de cativos

Da análise da conta do subsector Estado importa salientar alguns fatores de magnitude significativa que determinam o sentido da variação esperada para 2013. Com efeito, prevê-se que o comportamento do saldo global em percentagem do PIB resulte da interação dos seguintes fatores com impacto favorável:

- O aumento da receita fiscal, explicada, principalmente, pelo aumento da tributação em sede de IRS;
- O efeito de base associado à transferência extraordinária, em 2012, para o Serviço Nacional de Saúde com vista ao pagamento de dívidas de anos anteriores;
- A diminuição da transferência para a Caixa Geral de Aposentações, I.P. para financiamento do défice do sistema de pensões gerido por esta entidade, em resultado do alargamento da base contributiva, do aumento da contribuição patronal e da redução progressiva das pensões de valor superior a 1.350 euros; e
- A adoção de medidas de redução do peso da massa salarial das administrações públicas.

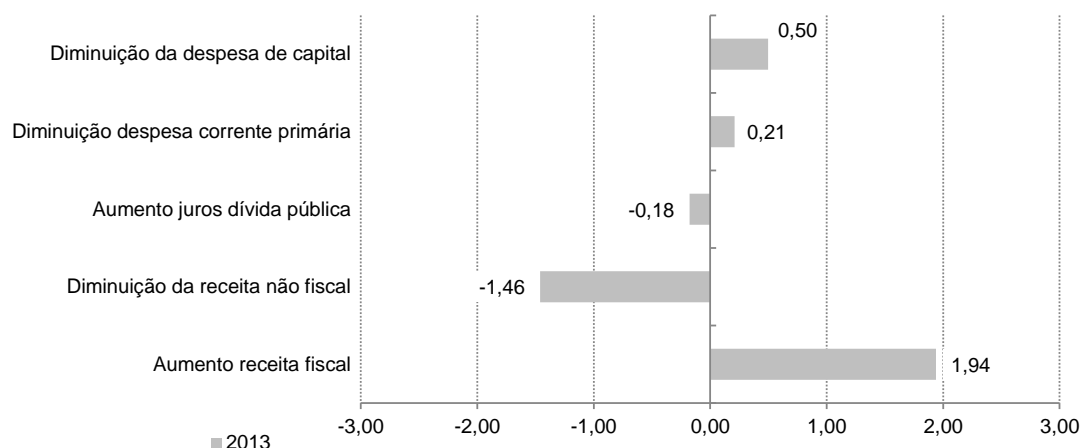
Com impacto negativo no saldo orçamental, destaca-se:

- O aumento de despesa associado à reposição do subsídio de Natal aos funcionários da Administração Direta do Estado;
- A transferência extraordinária do Orçamento do Estado para compensação do défice do sistema da segurança social;
- O reflexo na despesa do Estado, em 2013, da transferência para o orçamento da Segurança Social (OSS) de verbas que, em anos anteriores, eram contabilizadas diretamente no OSS como receita de consignação de IVA⁸; e
- A redução da receita de capital decorrente do efeito de base associado à contabilização, em 2012, da receita resultante da parte remanescente dos fundos de pensões das instituições de crédito, no âmbito do processo de harmonização do sistema de proteção social dos trabalhadores bancários com o regime geral de segurança social.

O gráfico seguinte sistematiza os principais fatores que se prevê determinarem a evolução das componentes do saldo, em percentagem do PIB, de 2012 para 2013.

Gráfico III.1.3. Fatores explicativos da variação do saldo do subsector Estado em 2013

(variação em p.p. do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

⁸ A título de "Adicional ao IVA" e para financiamento dos encargos gerados pelos programas "Apoio Social Extraordinário para Consumidores de Energia – ASECE" e "Programa de Emergência Social"

III.1.1.1. Receita do Estado

III.1.1.1.1. Receita e Despesa Fiscais

Receita Fiscal

A estimativa da receita fiscal para 2013 teve por base a evolução prevista dos principais indicadores macroeconómicos, bem como as medidas introduzidas em matéria fiscal e o efeito esperado da política de combate à fraude e à evasão fiscal.

A previsão da receita fiscal para 2013 ascende a 35.947,7 M€, o que representa um acréscimo de 10,2% face à estimativa de execução da receita fiscal para 2012. Subjacente a esta evolução encontra-se o aumento em 19,7% da receita dos impostos diretos, bem como o crescimento em 3,1% da receita derivada dos impostos indiretos, relativamente à receita estimada para 2012.

O quadro seguinte apresenta a decomposição da previsão da receita fiscal por cada um dos impostos.

Quadro III.1.5. Evolução da receita fiscal 2012-2013, por imposto

Impostos	2012	2013	Variação 2013/2012	
	Estimativa	Orçamento	Milhões de Euros	(%)
Impostos Diretos	13.896,7	16.635,9	2.739,3	19,7
Imposto sobre Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	9.234,9	12.066,3	2.831,5	30,7
Imposto sobre Rendimento Pessoas Coletivas (IRC)	4.386,8	4.559,5	172,7	3,9
Outros	275,0	10,1	-264,9	-96,3
Impostos Indiretos	18.730,3	19.311,8	581,5	3,1
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	2.143,6	2.173,4	29,8	1,4
Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	13.016,8	13.308,0	291,2	2,2
Imposto sobre Veículos (ISV)	385,5	380,1	-5,3	-1,4
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1.350,0	1.386,4	36,4	2,7
Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	170,3	172,9	2,7	1,6
Imposto do Selo (IS)	1.429,5	1.649,2	219,7	15,4
Imposto Único de Circulação (IUC)	198,6	198,6	0,0	0,0
Outros	36,0	43,2	7,2	20,0
Total Receita Fiscal	32.626,9	35.947,7	3.320,8	10,2

Fonte: Ministério das Finanças.

Impostos Diretos

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)

Para 2013, estima-se que a receita líquida em sede de IRS atinja o valor de 12.066,3 M€, antevendo-se uma variação de 30,7% relativamente à receita prevista para 2012. Note-se que esta estimativa engloba a receita adicional resultante de um conjunto alargado de medidas de política fiscal, entre as quais se destacam, a reestruturação dos escalões e o aumento da taxa média efetiva em sede de IRS, a aplicação de uma sobretaxa, a redução de deduções à coleta (com especial ênfase no caso da dedução à coleta personalizante e da dedutibilidade de juros com crédito à habitação) e o aumento da tributação sobre rendimentos de capital e sobre mais-valias mobiliárias.

A presente previsão reflete ainda o impacto positivo decorrente da reposição de um subsídio aos trabalhadores do sector público e de 1,1 subsídios no caso dos pensionistas, bem como o resultado esperado do esforço acrescido no combate à fraude e à evasão fiscal. Adicionalmente, a estimativa da receita fiscal tem subjacente o cenário macroeconómico apresentado no ponto I.2.2., sendo particularmente relevantes

as variáveis que mais fortemente condicionam a evolução da base tributável do IRS, nomeadamente, o emprego total, o nível de preços e os salários nominais.

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC)

Em 2013, antevê-se que a receita líquida em sede de IRC se situe em 4.559,5 M€, o que determina um crescimento de 3,9% face à receita prevista para 2012. Por um lado, a presente estimativa traduz o impacto positivo das alterações legislativas propostas pelo Orçamento do Estado de 2012 (as quais contribuirão positivamente para o resultado do processo de autoliquidação a ocorrer em 2013), bem como o efeito esperado do conjunto adicional de medidas de política fiscal (entre as quais se destaca a limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento, as alterações na Derrama Estadual e nos regimes do Pagamento por Conta e do Pagamento Especial por Conta) inscrito no Orçamento do Estado de 2013. Por outro lado, a estimativa de receita líquida apresentada reflete a evolução prevista do cenário macroeconómico para 2013, o qual sugere o abrandamento da atividade económica.

Outros Impostos Diretos

Em 2013, é esperada uma expressiva redução da receita líquida de outros impostos diretos, devendo a mesma situar-se em 10,1 M€. Esta evolução é determinada pela conclusão do processo de regularização tributária de elementos patrimoniais detidos no exterior, levado a cabo em 2012 (RERT III).

Impostos Indiretos

Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)

Para 2013, prevê-se que receita líquida em sede de ISP ascenda a 2.173,4 M€, o que representa um aumento de 1,4% face à receita prevista para 2012. Esta evolução reflete, designadamente, o efeito que resulta da transposição para o ordenamento jurídico português, da diretiva europeia que reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade.

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Em 2013, estima-se que a receita líquida em sede de IVA atinja 13.308,0 M€, o que representa um acréscimo de 2,2% face à receita prevista para 2012. A previsão apresentada integra um ajustamento contabilístico refletindo a adoção de recomendações do Tribunal de Contas, segundo as quais a receita referente ao IVA social transferida para a Segurança Social não deverá ser subtraída à receita líquida deste imposto. Neste âmbito, será criada uma rubrica de despesa, a qual refletirá a transferência desta receita para a Segurança Social. De notar que a receita deste imposto se reduziria em 3,4% face à receita prevista em 2012, caso a transferência decorrente do IVA social se refletisse na respetiva receita líquida.

A presente estimativa reflete a evolução do cenário macroeconómico em 2013, muito em particular no que diz respeito à trajetória das variáveis macroeconómicas mais fortemente correlacionadas com a receita deste imposto e também o efeito esperado do combate reforçado à fraude e evasão fiscal. Deste

modo, considerou-se não apenas a redução do consumo e das importações, a qual determinará uma diminuição da receita bruta, mas também o crescimento das exportações, o qual conduzirá a um maior montante de reembolsos de IVA.

Imposto sobre Veículos (ISV)

Para 2013, prevê-se uma redução da receita líquida em sede de ISV, a qual se deverá situar em 380,1 M€. Esta evolução traduz a tendência de queda registada na venda de veículos automóveis.

Imposto sobre o Tabaco (IT)

No que concerne ao IT, estima-se para 2013 um aumento de 2,7% relativamente à receita estimada para 2012, devendo a receita líquida em sede deste imposto atingir 1.386,4 M€. Esta estimativa traduz, por um lado, a evolução prevista para a introdução no consumo. Por outro lado, foi tomado em consideração o efeito que resulta das alterações legislativas inscritas no presente Orçamento do Estado, as quais preveem, designadamente, o nivelamento da tributação de diferentes formas de tabaco.

Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas (IABA)

Em 2013, antevê-se que a receita líquida em sede de IABA se situe em 172,9 M€, o que traduz um aumento de 1,6% face à receita estimada para 2012. Subjacente à previsão apresentada encontra-se o efeito das alterações legislativas propostas para 2013, no que se refere ao aumento da tributação. Este efeito é, em parte, compensado pela diminuição do consumo esperada para 2013.

Imposto do Selo (IS)

Para 2013, a receita líquida em sede de IS deverá atingir 1.649,2 M€, o que equivale a um acréscimo de 15,4% face à receita estimada para 2012. Em 2013, a receita líquida de IS deverá beneficiar do impacto de um conjunto de medidas de política fiscal, entre as quais se destacam a introdução de uma sobretaxa de 1% sobre imóveis com valor patrimonial tributável superior a 1 milhão de euros e a tributação em 20% dos prémios de jogos sociais.

Imposto Único de Circulação (IUC)

No que concerne ao IUC, prevê-se para 2013 a manutenção do nível de receita líquida estimado para a execução da receita fiscal em 2012. Assim, a receita líquida em sede deste imposto deverá permanecer em 198,6 M€.

Outros Impostos Indiretos

Em 2013, estima-se que a receita líquida associada à coleta de outros impostos indiretos se situe em 43,2 M€, o que equivale a um aumento de 20%.

Despesa Fiscal

A quantificação da despesa fiscal apresentada no presente Relatório do Orçamento do Estado integra um conjunto significativo de alterações face ao ano anterior. Por um lado, utilizou-se uma nova metodologia de quantificação e estimativa, à luz das melhores práticas internacionais. Por outro lado, alargou-se o universo de impostos para o qual se procedeu à quantificação da despesa fiscal, abrangendo-se agora também, o IUC, o IMI e o IMT. Além disso, a estimativa da despesa fiscal englobou não apenas a Administração Central, mas também a Administração Local e Regional. Ora, em consequência da alteração metodológica já mencionada, não é possível proceder a uma comparação direta entre o montante de despesa fiscal inscrito no presente Relatório do Orçamento do Estado e aquele apresentado no ano de 2012.

Em detalhe, para a identificação da despesa fiscal foi necessário estabelecer-se a estrutura comum de cada imposto, seguindo os critérios utilizados internacionalmente para este efeito. Com efeito, o critério aplicado tomou como referência a estrutura estabelecida pelo próprio regime legal do imposto, considerando como despesa fiscal todas as situações que se afastam do que se encontra estatuído com carácter geral pela respetiva legislação. Esta definição é claramente mais abrangente que a utilizada na quantificação apresentada no Orçamento do Estado de 2012, já que, por exemplo, conduziu à inclusão como despesa fiscal da aplicação das taxas reduzida e intermédia do IVA no continente, assim como das taxas reduzida, intermédia e normal nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores.

No processo de quantificação e estimativa da despesa fiscal, foi utilizado o método da receita potencial, em resultado da prossecução de objetivos extrafiscais. De acordo com este método, procedeu-se à comparação entre a receita fiscal obtida no presente enquadramento legal, com a que resultaria caso não se aplicasse qualquer exceção, isenção ou redução de taxa. No entanto, essa análise encerra naturais limitações ao, por exemplo, não tomar em consideração a alteração do comportamento dos agentes económicos em caso de suspensão/redução da despesa fiscal. Assim, refira-se que a redução/suspensão da despesa fiscal não se refletiria, necessariamente, num igual incremento da receita fiscal.

A quantificação da despesa fiscal remete-se a um ano económico, ou seja, ao período de abrangência total das medidas do Orçamento do Estado do ano respetivo e não do ano passado, como era regra nos exercícios e orçamentos anteriores. Adicionalmente, note-se que a despesa fiscal foi alocada temporalmente ao ano ao qual se encontra associada a origem de uma obrigação fiscal equivalente e não àquele em que o pagamento do imposto seria definitivamente realizado, invocando-se deste modo o princípio da especialização do exercício. A despesa fiscal é apresentada por imposto e, bem assim, por tipo e função.

Redução da Despesa Fiscal 2010-2013

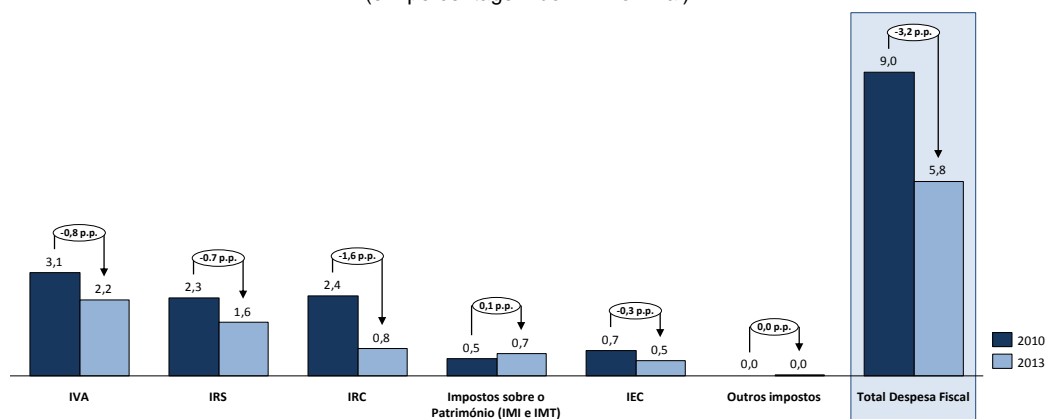
Em termos globais, regista-se uma expressiva redução da despesa fiscal entre os anos de 2010 e 2013, a qual corresponde a um decréscimo de 5.891,9 M€, isto é, 38.1% decorrente das medidas de política fiscal concretizadas naquele período. A redução mais expressiva ocorreu com a aprovação do Orçamento de Estado para 2012, através do qual a despesa fiscal se reduziu em 27,3%, ou seja, em mais de 3.839,9 M€. Não obstante a expressiva redução em 2012, o Orçamento de Estado para 2013 prevê ainda uma redução adicional de 6,1% face a 2012. Nestes termos, enquanto que em 2010, a despesa fiscal representou 9,0% do PIB desse ano, em 2013 prevê-se que a despesa fiscal seja reduzida para apenas 5,7% do PIB nominal, o que representa uma redução expressiva de 3,3 p.p..

Quadro III.1.6. Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por imposto

Imposto	2010	2011	2012 ^(a)	2013 ^(a)	Variação (%)		
	Milhões de Euros				2011/2010	2012/2011 ^(b)	2013/2012 ^(b)
Impostos Diretos	7.999,8	6.043,4	4.232,4	3.972,2	-24,5	-30,0	-6,1
Imposto sobre Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	3.969,8	3.707,7	2.863,2	2.627,2	-6,6	-22,8	-8,2
Imposto sobre Rendimento Pessoas Coletivas (IRC)	4.030,0	2.335,7	1.369,2	1.345,0	-42,0	-41,4	-1,8
Impostos Indiretos	6.604,7	7.264,1	4.737,2	4.526,6	10,0	-34,8	-4,4
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISP)	639,8	718,7	459,6	447,9	12,3	-36,1	-2,5
Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	5.305,1	6.003,4	3.920,0	3.731,7	13,2	-34,7	-4,8
Imposto sobre Veículos (ISV)	473,3	373,2	189,5	185,2	-21,1	-49,2	-2,3
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	44,9	42,0	29,2	22,9	-6,5	-30,4	-21,6
Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	124,0	104,1	111,8	111,8	-16,0	7,4	0,0
Imposto do Selo (IS)	11,0	15,4	17,6	16,8	40,6	14,3	-5,0
Imposto Único de Circulação (IUC)	6,7	7,3	9,4	10,4	9,0	29,1	10,2
Despesa Fiscal do Estado	14.604,5	13.307,5	8.969,6	8.498,8	-8,9	-32,6	-5,2
Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)	565,6	481,2	1.001,5	851,2	-14,9	108,1	-15,0
Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT)	311,0	261,4	239,2	239,2	-15,9	-8,5	0,0
Despesa Fiscal das Administrações Públicas	15.481,0	14.050,3	10.210,4	9.589,1	-9,2	-27,3	-6,1

Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico III.1.4. Evolução da despesa fiscal 2010-2013
(em percentagem do PIB nominal)



Fonte: Ministério das Finanças.

Para cumprimento das obrigações previstas no PAEF, foi necessário proceder a partir de 2012 à limitação ou extinção dos benefícios fiscais. Neste sentido, o Governo procurou salvaguardar a despesa fiscal associada ao esforço de Proteção Social, respeitando o princípio da equidade social na austeridade, em detrimento daquela em cuja génese se encontram os Assuntos Económicos. Assim, no que toca à evolução da despesa fiscal associada a Assuntos Económicos, observa-se, entre os anos de 2010 e 2013, um decréscimo de 44,5% com especial ênfase para o ano de 2012, em que a redução verificada foi de 36,0%. Esta redução compara com uma ligeira diminuição de 3,8% na despesa fiscal que tem como função a Proteção Social no período 2010-2013, no qual se inclui, o incremento de cerca de 8,7% verificado para 2012.

Por sua vez, analisando a evolução dos três principais tipos de despesa fiscal, i.e., as taxas preferenciais, as isenções tributárias e as deduções à coleta, é possível constatar uma redução de 31,2%, 46,3% e 33,9%, respetivamente e em igual período.

Gráfico III.1.5. Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por função

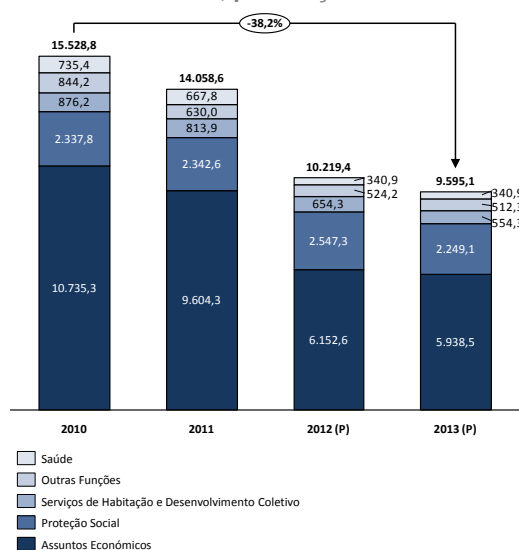
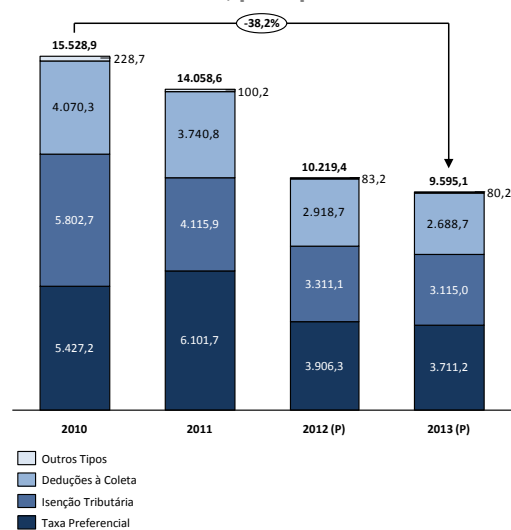


Gráfico III.1.6. Evolução da despesa fiscal 2010-2013, por tipo



Fonte: Ministério das Finanças.

Impostos Diretos

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)

Entre 2010 e 2013, a despesa fiscal em IRS ter-se-á reduzido em 33,8%, em consequência da limitação e redução substancial das deduções à coleta, tendo a principal redução, em cerca de 22,8%, ocorrido no ano de 2012.

Todavia, no sentido de promover uma repartição mais equitativa do esforço adicional de consolidação orçamental, a limitação dos benefícios fiscais em sede de IRS foi conduzida de forma a salvaguardar a prossecução das políticas sociais do Governo, minimizando a redução da despesa fiscal que se relaciona com o objetivo da Proteção Social, muito em particular, no que toca à proteção da família e dos sujeitos passivos com menores rendimentos.

Em 2013, antevê-se que a despesa fiscal em sede de IRS se situe em 2.672,2 M€, o que traduz uma diminuição de 8,2% face a 2012. Subjacente a esta evolução, encontram-se as alterações legislativas propostas no que toca à dedução à coleta personalizante, à atualização dos limites da dedução dos encargos com imóveis e à limitação de benefícios fiscais.

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC)

A despesa fiscal em sede de IRC apresenta a maior diminuição relativa entre 2010 e 2013, estimando-se que nesse período, esta se tenha reduzido em 66,6%. De referir que, em 2012, a redução verificada foi de cerca de 41,4%. Esta evolução reflete a muito significativa limitação das isenções tributárias em sede deste imposto, em especial, no que concerne à revogação dos pontos 1, 2 e 3 do artigo 33º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, relativo a entidades estabelecidas na Zona Franca da Madeira e da Ilha de Santa Maria.

Em 2013, a despesa fiscal em IRC dever-se-á situar em 1.345,0 M€, o que representa uma redução de 1,8% face a 2012.

Impostos Indiretos

Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)

No que respeita ao triénio de 2010 a 2013, estima-se que a despesa fiscal associada a este imposto se reduza em 30,0%, tendo a principal redução, de cerca de 36,1%, ocorrido no ano de 2012. Por sua vez, em 2013, a despesa fiscal em sede de ISP dever-se-á situar em 447,9 M€, o que equivale a uma redução de 2,5% face a 2012.

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Entre 2010 e 2013, a despesa fiscal em sede de IVA ter-se-á reduzido em 29,7%. Esta evolução resulta essencialmente do efeito da reestruturação das taxas reduzida e intermédia, prevista no Orçamento do Estado para 2012 (concretizada por via da reorganização das listas I e II do código do IVA), a qual procurou atender não apenas à necessidade de incrementar a coleta em sede deste imposto sem, no entanto, determinar o aumento das taxas de tributação, mas também à salvaguarda dos bens essenciais. A redução em 2012 ascendeu a cerca de 34,7%.

Para 2013, prevê-se que a despesa fiscal em sede de IVA se reduza para 3.731,7 M€, o que representa uma variação negativa de 4,8% face a 2012. Esta evolução reflete essencialmente a redução da despesa final de consumo prevista para 2013.

Imposto sobre Veículos (ISV)

Entre 2010 e 2013, fruto da significativa erosão da base tributável deste imposto, antevê-se uma quebra de 60,9% da despesa fiscal em ISV, tendo a principal redução ocorrido em 2012 (cerca de 49,2%).

No próximo ano, antevê-se uma redução de 2,3% da despesa fiscal em sede de ISV, devendo esta variar de 189,5 M€ em 2012, para 185,2 M€ em 2013. Esta evolução traduz a diminuição esperada na comercialização de veículos ao longo de 2013.

Imposto sobre o Tabaco (IT)

Entre 2010 e 2013, a despesa fiscal em IT dever-se-á reduzir em 49,0%, no qual se inclui a redução verificada em 2012 de 30,4%.

No que concerne a 2013, prevê-se uma redução de 21,6%, variando esta de 29,2 M€ em 2012, para 22,9 M€ em 2013. Ora, esta evolução traduz a aplicação das novas taxas de imposto na Região Autónoma da Madeira, ao longo de um ano económico completo, neste caso, 2013.

Imposto sobre Álcool e Bebidas Alcoólicas (IABA)

Entre 2010 e 2013, a despesa fiscal em IABA dever-se-á reduzir em 9,8%, refletindo, em parte, a evolução negativa do consumo no biénio de 2011 a 2013.

Em 2013, antevê-se que a despesa fiscal em sede de IABA se situe em 111,8 M€, o que determina a sua manutenção relativamente ao nível previsto para 2012.

Imposto do Selo (IS)

No triénio de 2010 a 2013, a despesa fiscal em sede de IS deverá registar um aumento de 52,7%. De notar que, esta evolução consubstancia a prossecução de objetivos extrafiscais do Governo, em especial, através da salvaguarda de isenções tributárias a instituições particulares de solidariedade social e a empresas em situação de insolvência, com o objetivo de revitalizar o tecido empresarial português e salvaguardar o emprego.

Para 2013, a despesa fiscal em IS dever-se-á situar em 16,8 M€, o que equivale a uma diminuição de 5,0% face a 2012.

Imposto Único de Circulação (IUC)

Entre 2010 e 2013, a despesa fiscal em sede deste imposto deverá registar um incremento de 55,1%. Esta evolução resulta, designadamente, da exceção tributária consagrada no artigo 5.º, n.º 2, do código deste imposto, a qual consagra o apoio às pessoas com deficiência, promovendo-se assim a equidade social. Adicionalmente, a estimativa apresentada traduz a tendência de crescimento da receita líquida deste imposto, entre 2010 e 2012.

Em 2013, prevê-se um aumento de 1 milhão de euros na despesa fiscal associada ao IUC, variando esta de 9,4 M€ em 2012, para 10,4 M€ no ano seguinte.

Impostos sobre o Património

Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)

Em 2013, estima-se que a despesa fiscal em sede de IMI atinja o valor de 851,2 M€, o que representa uma diminuição de 15,0% face a 2012. Tendo em conta o método adotado no presente exercício de quantificação da despesa fiscal (segundo o qual se invocou o princípio da especialização do exercício), a variação prevista para 2013 traduz o impacto da aplicação da cláusula de salvaguarda-geral, a qual procura minimizar o efeito do aumento generalizado do valor patrimonial tributável dos imóveis sobre as famílias de menores rendimentos, bem como das restantes cláusulas de salvaguarda específicas.

Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT)

Após uma redução de 8,5% em 2012 face a 2011, estima-se que, em 2013, a despesa fiscal em sede de IMT se mantenha praticamente inalterada, devendo situar-se em 239,2 M€. Esta estimativa incorpora a

evolução prevista para o volume de transações de imóveis em 2013, a qual sugere uma estagnação do mercado imobiliário.

III.1.1.1.2. Receita não Fiscal

A estimativa da receita efetiva não fiscal para 2012 é de 7.734,9 M€, representando 19% da receita efetiva total arrecadada pelo Estado. A decomposição da receita não fiscal releva que 47% tem natureza corrente e 48% de capital, sendo os restantes 5% compostos pelos “Recursos próprios comunitários”, “Reposições não abatidas nos pagamentos” e “Saldo da gerência anterior”. Esta decomposição altera-se na previsão de cobrança para 2013, com um aumento significativo do peso das receitas correntes não fiscais no total da receita efetiva não fiscal (para 75%), explicada principalmente pela diminuição nas receitas de capital decorrente de um menor valor em medidas excecionais em 2013.

Quadro III.1.7. Receita não fiscal

(milhões de euros)

Classificação económica	2011	2012	2013	2012/2011 Variação (%)	2013/2012 Variação (%)
	CGE	Estimativa	Orçamento		
RECEITA EFETIVA NÃO FISCAL	7 281,3	7 734,9	5 319,9	6,2	-31,2
Receitas correntes não fiscais:	3 428,6	3 612,4	4 012,1	5,4	11,1
Comparticipações para a ADSE e outras	464,8	504,3	436,7	8,5	-13,4
Taxas, multas e outras penalidades	698,6	650,8	666,5	-6,8	2,4
Rendimentos da propriedade	288,2	582,9	947,7	102,3	62,6
Transferências correntes	1 171,5	1 002,6	1 000,6	-14,4	-0,2
Venda de bens e serviços correntes	433,7	425,0	546,2	-2,0	28,5
Outras receitas correntes	371,8	446,8	414,4	20,2	-7,3
Receitas de capital :	3 403,1	3 755,8	991,2	10,4	-73,6
Venda de bens de investimento	17,4	4,4	101,6	-74,7	2 209,1
Transferências de capital	3 318,0	2 870,7	139,3	-13,5	-95,1
Outras receitas de capital	67,7	880,7	750,3	1 200,9	-14,8
Recursos próprios comunitários	167,6	147,0	155,2	-12,3	5,6
Reposições não abatidas nos pagamentos	64,6	46,8	40,0	-27,6	-14,5
Saldo da gerência anterior	217,4	172,9	121,4	-20,5	-29,8
<i>Por memória: Activos financeiros</i>	<i>2 146,4</i>	<i>3 617,6</i>	<i>2 482,0</i>	<i>68,5</i>	<i>-31,4</i>

Nota: Os valores constantes do quadro já refletem a consolidação dentro do subsector Estado.

Fonte: Ministério das Finanças.

A estimativa da receita não fiscal para 2012, face aos valores definitivos da Conta Geral do Estado (CGE) de 2011, perspectiva um acréscimo de cobrança de 453,6 M€, apesar de existirem variações de sentido contrário. Destacam-se as seguintes variações:

Nas “Outras receitas de capital” o aumento fica a dever-se à concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil, a ser entregue à ANA – Aeroportos de Portugal, SA (600,0 M€). Acresce, ainda a receita proveniente do leilão de atribuição de direitos de utilização de frequências de radiocomunicações de quarta geração (4G) entregue em 2012 (272,0 M€);

O aumento dos “Rendimentos da propriedade”, apesar da forte diminuição dos dividendos, para a qual contribui o decréscimo de 140,0 M€ da participação nos lucros do Banco de Portugal (18,7 M€ em 2012, face aos 158,7 M€ entregues em 2011), está fortemente influenciado pelo aumento estimado de 499,8 M€ nos juros recebidos, para os quais contribuem os decorrentes de empréstimos concedidos a

várias sociedades públicas não financeiras, maioritariamente integradas no perímetro das administrações públicas e do setor dos transportes, para além dos juros de obrigações de capital contingente (*coco bonds*) do setor financeiro;

No lado dos decréscimos, salientam-se a redução do valor das Transferências, justificada, no caso das “Transferências de capital”, pela transmissão para o Estado da titularidade dos ativos afetos às responsabilidades dos fundos de pensões do setor bancário (remanescente de 2.687,1 M€ em 2012, face aos 3.263,1 M€ em 2011) e, no que respeita às “Transferências correntes”, pela diminuição das transferências provenientes dos serviços e fundos autónomos.

Para 2013 prevê-se que as receitas efetivas não fiscais atinjam 5.319,9 M€, valor que corresponde a uma significativa redução de cobrança, em 31,2% face à estimativa de 2012, para a qual contribuem em especial os seguintes decréscimos:

“Transferências de capital” (-2.731,4 M€), face ao valor da já referida cobrança relacionada com os fundos de pensões do setor bancário em 2012;

“Outras receitas de capital” (-130,4 M€), essencialmente porque se prevê uma menor receita com concessões, que em 2013 corresponde à concessão do serviço público aeroportuário de apoio à aviação civil (500,0 M€) e à atribuição das frequências de radiocomunicações de quarta geração (4G), no valor de 20,0 M€;

“Comparticipações para a ADSE” (-67,6 M€).

Por outro lado, preveem-se para 2013 aumentos de cobrança em alguns capítulos, salientando-se os “Rendimentos da propriedade” (+364,8 M€), principalmente em resultado do aumento em 228,4 M€ dos juros obtidos em relação às denominadas *coco bonds* e da entrega de dividendos, a “Venda de bens e serviços correntes” (+121,2 M€) e a “Venda de bens de investimento” (+97,2 M€).

III.1.1.2. Despesa do Estado

III.1.1.2.1. Classificação Económica

A redução nominal prevista da despesa do subsetor Estado, para 2013, é de 1,5%, contribuindo para este resultado a diminuição da despesa primária em 2,2%, atenuada parcialmente pelo aumento esperado da despesa com juros e outros encargos (0,6%).

Quadro III.1.8. Despesa do Estado por classificação económica
(milhões de euros)

DESIGNAÇÃO	2011	2012	2013 Orçamento ajustado	Taxa de variação (%)		2013	
				2012	2013	variação absoluta	em p.p. do total
Despesa Corrente	45.534,0	46.354,4	46.429,0	1,8	0,2	74,6	0,2
Despesas com Pessoal	10.293,5	8.508,7	8.946,4	-17,3	5,1	437,7	0,9
Aquisição Bens e Serviços	1.817,4	1.838,1	1.667,1	1,1	-9,3	-170,9	-0,3
Juros e outros encargos	6.039,2	6.960,3	7.276,3	15,3	4,5	316,1	0,6
Transferências Correntes	26.247,3	28.090,1	27.007,6	7,0	-3,9	-1.082,5	-2,2
Administrações Públicas	23.447,9	25.731,8	24.736,6	9,7	-3,9	-995,2	-2,0
Administração Central	14.793,8	15.978,6	13.599,5	8,0	-14,9	-2.379,1	-4,9
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0
Administração Local	1.889,6	1.786,3	2.117,6	-5,5	18,5	331,3	0,7
Segurança Social	6.764,5	7.966,9	9.019,5	17,8	13,2	1.052,6	2,2
Outros sectores	2.799,4	2.358,3	2.271,0	-15,8	-3,7	-87,4	-0,2
Subsídios	601,6	266,9	248,3	-55,6	-7,0	-18,6	0,0
Outras Despesas Correntes	535,1	690,4	1.283,3	29,0	85,9	592,9	1,2
Despesa Corrente Primária	39.494,8	39.394,2	39.152,7	-0,3	-0,6	-241,5	-0,5
Despesa de Capital	3.150,3	2.591,6	1.770,3	-17,7	-31,7	-821,2	-1,7
Aquisição Bens de Capital	432,0	409,6	395,7	-5,2	-3,4	-13,9	0,0
Transferências de Capital	2.704,8	2.173,5	1.309,2	-19,6	-39,8	-864,3	-1,8
Administrações Públicas	1.751,6	1.992,9	1.237,5	13,8	-37,9	-755,4	-1,5
Administração Central	381,3	694,1	281,1	82,0	-59,5	-413,1	-0,8
Administração Regional	600,0	565,8	560,0	-5,7	-1,0	-5,8	0,0
Administração Local	767,6	730,0	391,4	-4,9	-46,4	-338,5	-0,7
Segurança Social	2,7	3,0	5,0	9,4	67,9	2,0	0,0
Outros sectores	953,1	180,6	71,7	-81,1	-60,3	-108,9	-0,2
Outras Despesas Capital	13,6	8,6	65,4	-37,1	664,8	56,9	0,1
Despesa Primária	42.645,1	41.985,7	40.923,0	-1,5	-2,5	-1.062,7	-2,2
Despesa Efetiva	48.684,4	48.946,0	48.199,3	0,5	-1,5	-746,7	-1,5
Ativos Financeiros	8.379,9	23.505,3	17.859,6				
Passivos financeiros	101.585,2	122.250,0	116.449,0				
Transferência para o FRDP	0,0	2.200,0	1.000,0				
Despesa Total	158.649,5	196.901,3	183.507,9				

Fonte: Ministério das Finanças. (2011 CGE; 2012 estimativa; 2013 OE)

Notas: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado.

2013: O Orçamento ajustado corresponde ao Orçamento líquido de cativos

O Orçamento do Estado para 2013 reflete as medidas de consolidação orçamental acordadas no âmbito da 5.^a missão de avaliação regular do PAEF, em respeito pelo Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) subjacente à aprovação do PAEF.

O aumento da despesa com pessoal decorre do efeito da reposição do subsídio de Natal, com impacto nas remunerações e nas contribuições dos serviços da administração direta do Estado, a título de entidade patronal, para a Caixa Geral de Aposentações, I.P. e para a Segurança Social. Este efeito é contrariado, em grande medida, pela aplicação de medidas previstas no Orçamento do Estado para 2013 com incidência na massa salarial, de que se destacam:

A implementação de medidas transversais visando dar cumprimento à redução mínima de 2%, dos quantitativos de pessoal, tendo em vista o cumprimento de um dos pilares chave do PAEF;

A redução, no mínimo, em 50% do número de trabalhadores com contrato de trabalho a termo resolutivo, com especial relevância nas escolas de ensino não superior, efeito atribuível ao reflexo em termos orçamentais das medidas setoriais previstas sobretudo no Documento de Estratégia Orçamental com incidência no ano letivo 2012/2013;

A manutenção da medida de congelamento dos salários no setor público e do impedimento de promoções, progressões e outras formas de valorização remuneratória;

A diminuição do valor da retribuição horária referente ao pagamento de trabalho extraordinário; e

A suspensão, durante o ano de 2013, da passagem às situações de reserva, pré-aposentação ou disponibilidade, previstas para o pessoal das forças armadas, forças e serviços de segurança e serviços prisionais.

A redução da despesa com a aquisição de bens e serviços esperada para 2013 é essencialmente justificada pelas medidas transversais de poupanças preconizadas pela lei do Orçamento do Estado.

No que respeita à despesa com juros e outros encargos, o aumento previsto para 2013, ainda que em desaceleração, decorre do crescimento do *stock* da dívida pública, que mais que anula a redução pelo efeito preço, associada à diminuição da taxa de juro implícita.

A redução prevista das transferências correntes reflete diferentes variações consoante os setores institucionais:

Administração Central

A redução prevista é justificada, em maior medida, pela conjugação dos seguintes fatores:

O efeito base da transferência extraordinária para o Serviço Nacional de Saúde visando a regularização de dívidas de anos anteriores. Excluindo este efeito, apura-se um aumento da transferência para o SNS, fundamentalmente justificado pela necessidade de dotar as instituições de saúde dos meios financeiros necessários para assegurar os encargos decorrentes da reposição do subsídio de Natal.

A diminuição da transferência inscrita no Orçamento de Estado para a Caixa Geral de Aposentações visando a cobertura do défice do sistema de pensões gerido por esta entidade, em resultado de: i) O alargamento da base de incidência contributiva, uma vez que as quotizações e contribuições passam a incidir sobre a remuneração ilíquida do subscritor tal como definida no âmbito do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem; ii) O aumento da contribuição patronal de 15% para 20% da remuneração sujeita a desconto de quota dos trabalhadores abrangidos pelo regime de proteção social convergente ao seu serviço; e iii) o efeito da medida de redução progressiva das pensões de valor superior a 1.350 euros.

Administração Local

O aumento previsto para 2013 é justificado por uma diferente repartição entre natureza corrente e de capital das verbas transferidas a título de Fundo de Estabilização Financeira; com efeito, em termos globais, o montante inscrito no Orçamento de Estado para 2013, no âmbito da Lei de Finanças Locais, mantém-se ao mesmo nível do ano anterior, ao abrigo da Lei de Estabilidade Orçamental.

Segurança Social

O aumento da transferência para a Segurança Social resulta da inscrição, em 2013, da transferência no Orçamento do Estado de: i) 725 M€ visando a realização de despesa com prestações sociais, no âmbito do subsistema de proteção familiar; e de ii) 250 M€ para financiamento dos encargos gerados pelos programas “Apoio Social Extraordinário para consumidores de energia – ASECE” e “Programa de Emergên-

cia Social”. Em anos anteriores, procedia-se a uma consignação de parte da receita de IVA, contabilizada diretamente no orçamento da Segurança Social.

De referir que, quer em 2012 (por via da proposta de 2.ª alteração à Lei do OE/2012), quer em 2013 se encontra contemplada uma transferência extraordinária do Orçamento do Estado para compensação do défice do sistema da segurança social. O défice esperado resulta da evolução desfavorável do mercado de trabalho, com impacto na receita de contribuições e nos encargos com prestações sociais.

Resto do Mundo

A redução das transferências para a União Europeia, a título de contribuição financeira de Portugal para o orçamento comunitário, é justificada, em grande medida, pelo efeito de base associado ao facto de a estimativa para 2012 incluir o pagamento de ajustamentos, relativos aos anos de 2002 a 2005, por efeito da revisão da base das Contas Nacionais Portuguesas, efetuada pelo INE.

A despesa com subsídios deverá registar uma redução sobretudo por via da diminuição das indemnizações compensatórias pela prestação de serviço público.

A previsão de outras despesas correntes, para 2013, inclui dotações que, no orçamento inicial, são objeto de inscrição nesta rubrica de classificação económica e que, no decurso da execução orçamental, são passíveis de reafetação a finalidades diversas. Está em causa a dotação provisional (540,3 M€) que poderá ser utilizada para reforço de outras rubricas de despesa, em resultado de situações excecionais não previsíveis; e a afetação da dotação orçamental comum ao programa de Defesa Nacional destinada às “forças nacionais destacadas” (54 M€), que, durante a execução, será afeta aos diversos Ramos das Forças Armadas e às respetivas rubricas de despesa final.

A evolução prevista para a despesa de capital reflete decréscimos na quase generalidade dos seus elementos, com reflexo na componente de projetos, conforme previsto no MoU. Para além dessa medida, são, ainda de referir fatores que de seguida se especificam.

No que diz respeito às transferências de capital, importa salientar o efeito base associado à transferência de natureza extraordinária, em 2012, para a Rádio e Televisão de Portugal - visando o pagamento de 348,3 M€ relativos à amortização de empréstimos contraídos por esta entidade – e a regularização de responsabilidades financeira do Estado no âmbito de concessões rodoviárias e ferroviárias.

De referir a redução das transferências de capital para a Administração Local que resulta, como referido, da diferente repartição da natureza corrente e de capital das verbas inscritas no âmbito do Fundo de Estabilização Financeira. As transferências para a Administração Regional foram determinadas ao abrigo da respetiva Lei de Finanças dando-se ainda integral cumprimento à Lei de Meios para a Região Autónoma da Madeira⁹;

Em sentido contrário, de referir o aumento previsto das outras despesas de capital, o qual decorre da reclassificação da verba destinada à cobertura dos encargos de investimento nas escolas de ensino não superior suportadas pela Parque Escolar, E.P.E. que, em anos anteriores, se encontrava registada em despesa corrente.

⁹ Inscrição de 50 M€ de acordo com a Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho, para financiamento das iniciativas de apoio e reconstrução na Região Autónoma da Madeira na sequência da intempérie de fevereiro de 2010.

Quadro III.1.9. Despesa do Estado, por grandes agregados de despesa
(milhões de euros)

	2011	2012	2013 Orçamento ajustado	Taxa de variação (%)	
				2012	2013
1. Projetos	887,4	833,7	696,5	-6,1	-16,5
Financiamento nacional	851,9	715,7	638,9	-16,0	-10,7
do qual: com cobertura em receitas gerais	839,2	712,7	625,4	-15,1	-12,2
Financiamento comunitário	35,5	118,1	57,5	232,4	-51,3
2. Dotações Específicas por programas (a)	34 528,0	36 818,8	35 716,4	6,6	-3,0
Órgãos de Soberania	2 950,0	2 768,7	2 808,9	-6,1	1,4
Assembleia República	90,8	81,7	127,6	-10,0	56,2
Administração Local					
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2 220,6	2 076,6	2 076,6	-6,5	0,0
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	38,6	44,6	44,6	15,5	0,0
Lei de Finanças das Regiões Autónomas	550,0	515,8	510,0	-6,2	-1,1
Lei de Meios Região Autónoma da Madeira (Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de Junho)	50,0	50,0	50,0	-	0,0
Governança e Cultura	39,1	6,2	5,1	-84,0	-18,6
Expedição publicações periódicas e apoio económico-financeiro Com. Social	4,9	5,3	5,1	8,3	-4,3
Censos 2011	34,1	0,9	0,0	-	-
Finanças e Administração Pública	13 744,7	14 017,9	13 754,0	2,0	-1,9
Pensões e Reformas					
Contribuição financeira para a CGA	4 202,2	4 198,4	3 665,0	-0,1	-12,7
Compensação por pagamento de pensões da responsabilidade do Estado	250,3	238,5	261,0	-4,7	9,4
ADSE	31,5				
Contribuição financeira para a União Europeia	1 630,0	1 543,9	1 400,0	-5,3	-9,3
Despesas excepcionais do Ministério das Finanças					
Bonificação juros	113,5	96,6	99,8	-14,9	3,3
Subsídios e indemnizações compensatórias	510,8	401,0	352,8	-21,5	-12,0
Dotação provisional	0,0	0,0	540,3	-	-
Outras	956,1	582,6	144,2	-39,1	-75,2
Encargos com protocolos de cobrança	12,5	11,9	15,0	-5,2	26,2
Juros e outros encargos da dívida pública	6 037,8	6 945,0	7 276,0	15,0	4,8
Representação Externa	60,8	65,0	81,4	7,0	25,3
Contribuições e quotas para Organizações Internacionais	60,8	65,0	81,4	7,0	25,3
Defesa	521,2	423,5	425,3	-18,7	0,4
Lei da Programação Militar	279,6	219,1	219,5	-21,6	0,2
Encargos com saúde	58,5	41,0	41,0	-30,0	0,0
Pensões de reserva	108,1	112,3	110,8	3,8	-1,3
Forças Nacionais Destacadas	75,0	51,2	54,0	-31,7	5,5
Segurança Interna	242,8	211,2	227,2	-13,0	7,6
Encargos saúde	91,8	60,6	65,8	-34,0	8,5
Pensões de reserva	151,1	150,6	161,5	-0,3	7,2
Agricultura e Ambiente	74,8	94,1	63,7	-	-32,3
Transferências para o Instituto Financiamento Agricultura e Pescas, I.P.	74,8	94,1	63,7	25,8	-32,3
Saúde	8 251,8	9 695,8	7 801,1	17,5	-19,5
Serviço Nacional de Saúde	8 251,8	7 763,8	7 801,1	-5,9	0,5
SNS - Regularização de dívidas de anos anteriores	0,0	1 932,0	0,0	-	-100,0
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	753,9	753,2	730,8	-0,1	-3,0
Transferências para ensino pré-escolar, básico, secundário e profissional	753,9	753,2	730,8	-0,1	-3,0
Ciência e Ensino Superior	1 167,7	921,8	971,8	-21,1	5,4
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de Acção social	1 167,7	921,8	971,8	-21,1	5,4
Solidariedade e Segurança Social	6 721,3	7 861,3	8 847,3	17,0	12,5
Lei de Bases da Segurança Social	6 721,3	7 338,9	8 344,6	9,2	13,7
Pensões do regime bancário	0,0	522,4	502,7	-	-3,8
3. Funcionamento em sentido estrito (b)	10 451,7	8 824,6	10 120,7	-15,6	14,7
4. Despesa com compensação em receita (b)	2 817,2	2 468,8	1 665,8	-12,4	-32,5
Despesa Efetiva	48 684,4	48 946,0	48 199,3	0,5	-1,5
Ativos Financeiros	8 379,9	23 505,3	17 859,6		
Passivos financeiros	101 585,2	122 250,0	116 449,0		
Transferência para o FRDP	0,0	2 200,0	1 000,0		
Despesa Total	158 649,5	196 901,3	183 507,9		

(a) - Consideram-se apenas os montantes com cobertura em receitas gerais do Estado.

(b) - Exclui ativos financeiros e despesas no âmbito de projetos.

Fonte: Ministério das Finanças. (2011 CGE; 2012 estimativa; 2013 OE).

Nota: A componente "funcionamento em sentido estrito" corresponde às despesas de funcionamento dos serviços integrados na ausência de "dotações específicas", i.e. excluindo encargos resultantes de legislação ou outras vinculações.

Valores consolidados de transferências no âmbito do subsetor Estado.

III.1.1.2.2. Classificação Funcional

A redução prevista da despesa, em 0,5 p.p. do PIB, reflete, sobretudo, o efeito da diminuição nominal da despesa em “Saúde”, em resultado da transferência extraordinária, verificada em 2012, visando a regularização de dívidas de anos anteriores, efeito que justifica 1,2 p.p. da redução da despesa.

Ainda no âmbito das “Funções Sociais”, é de referir o aumento do peso da subfunção “Segurança e ação sociais”, que reflete, em grande medida, o já mencionado efeito decorrente da contabilização em despesa, do subsetor Estado, das transferências para a Segurança Social visando a compensação do IVA Social e o financiamento dos programas PES e ACESE. Por sua vez, a redução do peso da subfunção “Serviços culturais, recreativos e religiosos” é determinada pela transferência extraordinária para a RTP, em 2012. Relativamente à subfunção “Educação” prevê-se que se mantenha o respetivo peso no PIB, esperando-se que o impacto em termos orçamentais associado à reposição do subsídio de Natal seja compensado pelo efeito das medidas de reestruturação setoriais.

O aumento esperado do peso das “Outras Funções” em 0,4 p.p. do PIB é justificado, sobretudo, pelo facto de a dotação provisional inscrita no orçamento do programa Finanças e Administração Pública estar classificada na subfunção “Diversas não especificadas”¹⁰ - influenciando o peso no PIB das respetivas subfunções - bem como pelo aumento da despesa com juros e outros encargos da dívida. Relativamente a esta última rubrica de despesa, é de salientar que o aumento do peso no PIB de 2012 para 2013 é menos pronunciado do que o estimado para o biénio anterior.

O acréscimo das “Funções Gerais de Soberania”, em percentagem do PIB, resulta dos encargos acrescidos associados à reposição do subsídio de Natal, pelo facto de se encontrar refletida nesta função a despesa dos Ramos das Forças Armadas, das forças e serviços de Segurança e dos serviços judiciais, prisionais e de investigação criminal que, no seu conjunto, representam uma parte significativa da despesa com pessoal do subsetor Estado.

¹⁰ Enquanto que, na execução de 2011 e 2012, os reforços atribuídos por contrapartida da dotação provisional se encontram distribuídos pelas diversas subfunções associadas à natureza da finalidade dos mesmos.

Quadro III.1.10. Despesa do Estado - classificação funcional

FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	2011	2012	2013 Orçamento ajustado	% do PIB		
				2011	2012	2013
Funções Gerais de Soberania	7.182,4	6.174,1	6.740,0	4,2	3,7	4,0
1. Serviços gerais da Administração Pública	1.752,2	1.565,7	1.736,7	1,0	0,9	1,0
2. Defesa Nacional	1.942,7	1.768,5	1.938,8	1,1	1,1	1,2
3. Segurança e ordem públicas	3.487,6	2.839,9	3.064,6	2,0	1,7	1,8
Funções Sociais	28.860,9	30.352,2	28.463,3	16,9	18,2	17,1
1. Educação	7.878,5	6.733,6	6.753,5	4,6	4,0	4,0
2. Saúde	9.170,6	10.470,3	8.507,4	5,4	6,3	5,1
3. Segurança e ação sociais	11.233,2	12.348,8	12.828,5	6,6	7,4	7,7
4. Habitação e serviços coletivos	260,0	196,9	159,3	0,2	0,1	0,1
5. Serviços culturais, recreativos e religiosos	318,6	602,7	214,6	0,2	0,4	0,1
Funções Económicas	1.937,1	1.069,5	941,3	1,1	0,6	0,6
1. Agricultura e pecuária, silvíc., caça e pesca	473,6	442,6	423,4	0,3	0,3	0,3
2. Indústria e energia	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Transportes e comunicações	1.268,8	426,9	305,6	0,7	0,3	0,2
4. Comércio e turismo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Outras funções económicas	194,6	199,9	212,3	0,1	0,1	0,1
Outras Funções	10.703,9	11.350,2	12.054,7	6,3	6,8	7,2
1. Operações da dívida pública	6.037,8	6.945,0	7.276,0	3,5	4,2	4,4
2. Transferências entre administrações	4.666,1	4.401,9	4.236,4	2,7	2,6	2,5
3. Diversas não especificadas	0,0	3,2	542,3	0,0	0,0	0,3
Despesa Efetiva	48.684,4	48.946,0	48.199,3	28,5	29,4	28,9
Ativos Financeiros	8.379,9	23.505,3	17.859,6			
Passivos financeiros	101.585,2	122.250,0	116.449,0			
Transferência para o FRDP	0,0	2.200,0	1.000,0			
Despesa Total	158.649,5	196.901,3	183.507,9			

Fonte: Ministério das Finanças. (2011 CGE; 2012 estimativa; 2013 OE)

Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsetor Estado.

III.1.1.2.3. Classificação Orgânica

O quadro abaixo apresenta a distribuição da despesa por ministérios, das dotações orçamentadas para 2013, em comparação com a estimativa para 2012, sendo que a análise será detalhada na parte do relatório relativa às políticas setoriais e à despesa consolidada por ministério.

Quadro III.1.11. Despesa do Estado - classificação orgânica

MINISTÉRIOS	2012	2013 Orçamento ajustado	Taxa de variação (%)	Variação absoluta
Encargos Gerais do Estado	2.829,2	2.873,9	1,6	44,6
Presidência do Conselho de Ministros	219,6	244,1	11,2	24,5
Finanças	15.358,6	15.092,3	-1,7	-266,3
Negócios Estrangeiros	295,3	328,2	11,1	32,9
Defesa Nacional	1.851,4	2.036,7	10,0	185,3
Administração Interna	1.803,5	2.020,0	12,0	216,5
Justiça	1.108,1	1.146,8	3,5	38,7
Economia e Emprego	227,7	215,0	-5,6	-12,7
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	547,3	519,2	-5,1	-28,1
Saúde	9.805,0	7.863,2	-19,8	-1.941,8
Educação e Ciência	7.011,7	6.983,1	-0,4	-28,6
Solidariedade e Segurança Social	7.888,5	8.876,8	12,5	988,3
Despesa Efetiva	48.946,0	48.199,3	-1,5	-746,7
Ativos Financeiros	23.505,3	17.859,6		
Passivos financeiros	122.250,0	116.449,0		
Transferência para o FRDP	2.200,0	1.000,0		
Despesa Total	196.901,3	183.507,9		

Fonte: Ministério das Finanças. (2012 estimativa; 2013 OE)

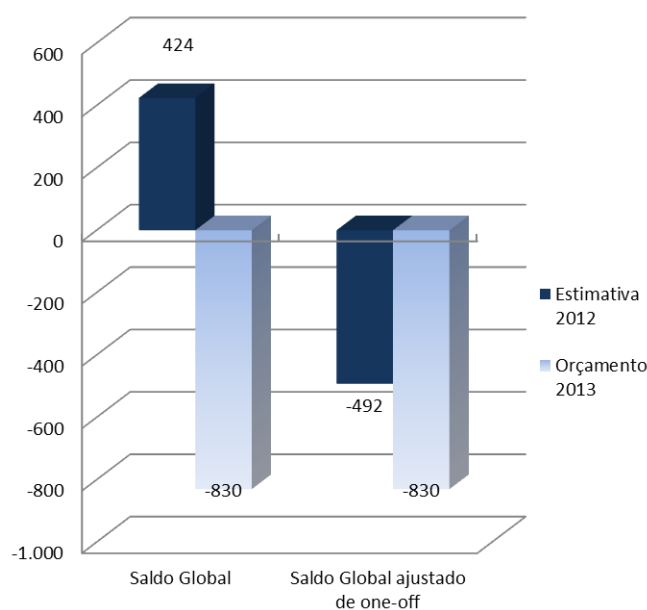
Nota: Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado.

III.1.2. Receitas e Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos

Em 2013, o saldo global do subsector SFA deverá registar um défice de 830 M€ (-0,5% do PIB), evidenciando uma deterioração, face à estimativa de execução de 2012, de 1 254 M€.

Gráfico III.1.7. Saldo global dos SFA (com EPR)

(milhões de euros)



Nota: O saldo global ajustado não inclui, em 2012, os efeitos da incorporação dos Fundos de pensões da PT e do BPN na CGA (572 M€) e a transferência para a RTP destinada à regularização de empréstimos bancários (345 M€).

Fonte: Ministério das Finanças.

O saldo global dos SFA, excluindo as entidades públicas reclassificadas (EPR) no perímetro da Administração Central, é de 528 M€ evidenciando uma diminuição de 1 002 M€.

A variação do saldo global, excluindo EPR, encontra-se influenciada pelo efeito base, de 2012, relativo ao recebimento de valores referentes à incorporação dos Fundos de Pensões da Portugal Telecom (PT) e do Banco Português Negócios (BPN) na CGA (572 M€). Corrigido o saldo desta receita extraordinária, a degradação situa-se em 430 M€, em resultado da reposição do subsídio de Natal aos trabalhadores da Administração Pública e aos pensionistas da CGA.

O saldo das EPR deverá ascender a -1.358 M€, apresentando uma deterioração de 252 M€ face a 2012, influenciada, no entanto, pelo efeito de base de 2012 das verbas transferidas para a RTP destinadas à regularização de empréstimo bancário (345 M€).

Excluído esse efeito, o saldo para 2013, apresenta uma melhoria em 93 M€, justificado essencialmente pelo aumento da previsão de cobrança de portagens pela Estradas de Portugal, S.A. e de transferências da Administração Local para as Sociedades POLIS. Para esta referida melhoria contribui, igualmente, a redução do investimento das Estradas de Portugal, S.A. e das universidades fundacionais.

Alterações do Universo dos SFA (excluindo EPR)

As alterações na composição do universo do subsector dos SFA produzem efeitos que afetam a comparabilidade das séries cronológicas.

Os quadros seguintes visam identificar as principais alterações bem como o respetivo impacto no saldo global de 2011 e 2012:

- Em 2011, verificou-se a transformação de sete hospitais¹ em EPE e a criação do SAS-Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, com um impacto pouco significativo no saldo global.
- Em 2012, destaca-se a extinção de três estabelecimentos de saúde² e bem como a criação do Conselho de Finanças Públicas.

Serviços Novos e Extintos com impacto no saldo global

(Número)

Ministério	2011 (CGE)	2012 (E)
Entradas:		
Encargos Gerais do Estado		1
Educacão e Ciência		1
Total		2
Saídas:		
Saúde	7	3
Educacão e Ciência		1
Total	7	4

Fonte: Ministério das Finanças.

Serviços Novos e Extintos - Estimativa do Impacto

(em milhões de euros)

	2011 (CGE)	2012 (E)
Receita Efectiva	17	102
Despesa Efectiva	16	97
Saldo Corrente	1	5
Saldo de Capital	0	0
Saldo Global	1	5

Fonte: Ministério das Finanças.

- Destaca-se ainda as alterações realizadas no âmbito do PREMAC³:
 - Fusão do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento com o Instituto Camões dando origem ao Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.;
 - Integração do Conselho Nacional do Planeamento de Emergência na Autoridade Nacional de Protecção Civil;

- Fusão da Comissão para as Alterações Climáticas, Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto da Água e Departamento de Prospetiva e Planeamento e Relações Internacionais com as Administrações Regionais Hidrográficas formando um novo SFA a Agência Portuguesa do Ambiente – APA, I.P.;
- Transformação do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação em serviço integrado.

¹ Hospital N.S. da Conceição – Valongo, Centro Hospitalar Psiquiátrico de Coimbra, Hospital Visconde de Salreu – Estarreja, Hospital Distrital de Águeda, Hospital Cândido Figueiredo – Tondela, Hospital de Pombal e Hospital Joaquim Urbano – Porto.

² Maternidade Doutor Alfredo da Costa, Hospital de São Marcos – Braga e Hospital Reinaldo dos Santos.

Serviços e Fundos Autónomos excluindo Empresas Públicas Reclassificadas

O agravamento do saldo global, excluindo EPR, em 1 002 M€, resulta de diferentes taxas de variação de receita e despesa efetiva, -6,8% e -3,1%, respetivamente.

A variação do saldo está influenciada pelo efeito base da receita de capital associado ao recebimento, em 2012, de valores referentes à transferência dos Fundos de Pensões da PT e BPN para a CGA (572 M€), resultando também do aumento de despesa com:

- Reposição do subsídio de Natal aos trabalhadores da Administração Pública e aos pensionistas da CGA;
- Subsídios, por parte do IEFP, para reforço das políticas ativas de emprego e formação profissional; e
- Atribuição de subvenções pela Assembleia da República, no âmbito da campanha para as eleições autárquicas que terão lugar em 2013.

Quadro III.1.12. Orçamento 2013 e estimativa 2012 – Serviços e Fundos Autónomos (excluindo EPR)
(milhões de euros)

Designação	2012 (E)	Orçamento Ajustado 2013	Variação Absoluta	Variação relativa (%)
Receita Efetiva	25.459	23.716	-1.743	-6,8
Despesa Efetiva	23.928	23.187	-741	-3,1
Saldo Global	1.531	528	-1.002	
Saldo Global excluído de one-off	959	528	-430	

Efeitos one-off	572
Fundos de Pensões da PT e BPN	572
Serviços Nacional Saúde	0
Receita Transferência OE	1.932
Regularização de Dívidas	1.932

Nota: O orçamento ajustado corresponde ao orçamento líquido de cativos.
Fonte: Ministério das Finanças.

A receita efetiva regista um decréscimo de 6,8%, justificado essencialmente pela receita corrente correspondente a transferências provenientes do OE, dado:

- O efeito de base de 2012 da transferência extraordinária para o SNS (1.932 M€), para a regularização de dívidas de anos anteriores; e
- A redução da comparticipação financeira do OE destinada à CGA.

Em sentido inverso, destaca-se o acréscimo, em 1.260 M€, de contribuições e quotizações para a CGA, decorrente das medidas relativas ao aumento das quotas e contribuições de todas as entidades empregadoras de 15% para 20% e do alargamento da base contributiva a remunerações isentas em 2012, com vista à harmonização com o regime geral da segurança social.

A despesa efetiva evidencia um decréscimo de 3,1%, em resultado da variação da despesa corrente (3,1 p.p.), justificado pela regularização, em 2012, de dívidas da saúde.

Expurgando aquele efeito, a despesa regista um acréscimo por via, essencialmente, das despesas com pessoal e encargos com pensões, em face da reposição do subsídio aos trabalhadores do setor público e aos pensionistas, assim como a alteração da percentagem de contribuição das entidades para a CGA.

Empresas Públicas Reclassificadas

O saldo global das EPR apresenta, em 2013, comparativamente com a estimativa de execução de 2012, uma deterioração de 252 M€, pelo facto do decréscimo da receita (-17,9%) ser superior à redução em despesa (-8,2 %).

No entanto, excluído o efeito de base de 2012 associado à transferência do OE para a RTP, o saldo das EPR, em 2013, evidencia uma melhoria de 93 M€.

Aquela evolução é explicada pelo acréscimo previsto em cobrança de portagens pela Estradas de Portugal, S.A, pelas transferências da Administração Local para as Sociedades POLIS e pela redução do investimento. Refira-se que a evolução do saldo beneficia ainda da poupança de 250 M€ relativa à renegociação das Parcerias Público Privadas pela Estradas de Portugal, S.A.

Quadro III.1.13. Orçamento 2013 e estimativa 2012 – empresas públicas reclassificadas

(milhões de euros)

Designação	2012 (E)	Orçamento Ajustado 2013	Variação Absoluta	Variação relativa (%)
Receita Efetiva	3.538	2.906	-632	-17,9
Despesa Efetiva	4.645	4.264	-381	-8,2
Saldo Global	-1.107	-1.358	-252	
Saldo Global excluído de one-off	-1.451	-1.358	93	
Efeitos one-off	345			
Transferência para a RTP	345			

Nota: O orçamento ajustado corresponde ao orçamento líquido de cativos.

Fonte : Ministério das Finanças.

A receita efetiva apresenta uma redução de 632 M€, tendo contribuído para esse resultado os seguintes fatores:

- O efeito de base de 2012 relativo à transferência extraordinária do OE atribuída à RTP para a regularização de empréstimos bancários (345 M€);

- A evolução previsível das transferências provenientes da União Europeia nomeadamente as destinadas à Parque Escolar, E.P.E no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território - POVT .

Na despesa efetiva prevê-se uma diminuição de 381 M€ a qual é justificada por :

- Suspensão de novas iniciativas e a contenção dos investimentos em curso no âmbito do Programa de Modernização das escolas pela Parque Escolar, E.P.E., pela redução de encargos no âmbito do Plano Rodoviário Nacional, pela Estradas de Portugal, S.A., bem como pela evolução da despesa das universidades fundacionais;
- Alteração metodológica da contabilização do IVA pela Estradas de Portugal, S.A. com impacto expressivo em outras despesas correntes.

Quadro III.1.14. Estimativa do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos
(em milhões de euros)

Designação	2011 (CGE)	2012 (E)			Orçamento Ajustado 2013			2012/2011	2013/2012		
	SFA valores consolidados	SFA valores consolidados	EPR valores consolidados	TOTAL consolidado	SFA valores consolidados	EPR valores consolidados	TOTAL consolidado	SFA	SFA	EPR	TOTAL
RECITAS CORRENTES	22.828,9	23.611,7	2.800,0	26.318,8	22.524,7	2.510,3	24.941,9	3,4	-4,6	-10,3	-5,2
Impostos directos	19,6	19,8	0,0	19,8	22,7	0,0	22,7	1,0	14,6	-	14,6
Impostos indirectos	355,8	352,8	681,8	1.034,7	419,2	656,3	1.075,5	-0,8	18,8	-3,7	3,9
Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	3.933,9	3.333,3	0,0	3.333,3	4.593,3	0,0	4.593,3	-15,3	37,8	-	37,8
Outras receitas correntes	18.519,6	19.905,8	2.118,2	21.931,0	17.489,4	1.854,0	19.250,4	7,5	-12,1	-12,5	-12,2
(das quais: transf. de outros subsectores)	15.614,3	16.613,6	517,9	17.038,6	14.317,7	511,6	14.736,3	6,4	-13,8	-1,2	-13,5
RECITAS DE CAPITAL	1.723,2	1.847,2	738,4	2.567,2	1.191,0	395,8	1.566,3	7,2	-35,5	-46,4	-39,0
(das quais: transferências de outros subsectores)	394,3	355,5	414,3	750,5	302,0	91,4	373,0	-9,8	-15,0	-77,9	-50,3
RECITA EFECTIVA	24.552,1	25.458,9	3.538,4	28.886,0	23.715,7	2.906,0	26.508,3	3,7	-6,8	-17,9	-8,2
Activos Financeiros	2.633,5	3.280,1	134,8	3.414,9	1.634,3	85,3	1.719,6	24,6	-50,2	-36,7	-49,6
Passivos Financeiros	90,3	471,8	4.182,4	4.654,2	502,2	6.564,6	7.066,8	422,8	6,4	57,0	51,8
Saldo de Gerência Anterior	3.347,0	2.485,9	364,6	2.850,5	266,9	0,0	266,9	-25,7	-89,3	-100,0	-90,6
RECITA TOTAL	30.622,8	31.696,8	8.220,2	39.805,6	26.119,1	9.555,9	35.561,5	3,5	-17,6	16,2	-10,7
DESPESAS CORRENTES	22.655,8	22.788,1	2.844,8	25.540,0	22.057,2	2.862,6	24.826,8	0,6	-3,2	0,6	-2,8
Consumo público	11.378,3	12.386,9	1.754,7	14.132,1	10.973,2	1.741,7	12.714,9	8,9	-11,4	-0,7	-10,0
do qual: Pessoal	2.863,1	2.323,6	688,5	3.012,1	2.829,6	803,6	3.633,3	-18,8	21,8	16,7	20,6
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	8.515,2	10.063,3	1.066,2	11.120,0	8.143,6	938,0	9.081,6	18,2	-19,1	-12,0	-18,3
Subsídios	477,0	595,0	29,5	624,5	758,1	33,3	791,3	24,7	27,4	12,8	26,7
Juros da dívida	30,4	39,2	1.032,1	1.071,3	66,3	1.023,9	1.090,2	28,8	69,2	-0,8	1,8
Transferências Correntes	10.770,0	9.767,1	28,5	9.712,2	10.259,6	63,8	10.230,4	-9,3	5,0	123,4	5,3
(das quais: transf. para outros subsectores)	956,1	684,7	2,7	603,9	587,2	2,4	496,6	-28,4	-14,2	-8,2	-17,8
DESPESAS DE CAPITAL	1.350,5	1.139,9	1.800,3	2.921,8	1.130,0	1.401,7	2.511,3	-15,6	-0,9	-22,1	-14,0
Investimentos	335,1	451,1	1.800,3	2.251,4	378,2	1.401,7	1.779,9	34,6	-16,2	-22,1	-20,9
Transferências de Capital	981,3	662,4	0,0	644,0	736,4	0,0	715,9	-32,5	11,2	-100,0	11,2
(das quais: transf. para outros subsectores)	72,7	103,6	0,0	85,2	141,9	0,0	121,4	42,5	36,9	-100,0	42,6
Outras despesas de capital	34,1	26,4	0,0	26,4	15,5	0,0	15,5	-22,6	-41,4	-	-41,4
DESPESA EFECTIVA	24.006,3	23.928,1	4.645,1	28.461,8	23.187,3	4.264,4	27.338,1	-0,3	-3,1	-8,2	-3,9
Activos Financeiros	3.822,5	4.535,6	434,4	4.970,0	2.181,1	5,6	2.186,7	18,7	-51,9	-98,7	-56,0
Passivos Financeiros	81,3	418,5	2.327,1	2.745,6	431,7	5.272,8	5.704,5	414,7	3,1	126,6	107,8
DESPESA TOTAL	27.910,0	28.882,2	7.406,6	36.177,4	25.800,0	9.542,8	35.229,3	3,5	-10,7	28,8	-2,6
SALDO CORRENTE	173,1	823,6	-44,8	778,8	467,5	-352,3	115,1	375,7	-43,2	685,9	-85,2
SALDO DE CAPITAL	372,7	707,2	-1.061,8	-354,6	61,0	-1.006,0	-945,0	89,7	-91,4	-5,3	166,5
SALDO GLOBAL	545,9	1.530,8	-1.106,7	424,2	528,5	-1.358,3	-829,8	180,4	-65,5	22,7	-295,6
(em percentagem do PIB)	0,3%	0,9%	-0,7%	0,3%	0,3%	-0,8%	-0,5%				
SALDO PRIMÁRIO	576,3	1.570,0	-74,6	1.495,4	594,8	-334,4	260,4				
(em percentagem do PIB)	0,3%	0,9%	0,0%	0,9%	0,4%	-0,2%	0,2%				
ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS	1.521,0	701,2	1.000,3	-299,1	-299,1	0,0	1.000,3				
SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS	-975,1	829,7	-2.107,0	723,3	827,6	-1.358,3	-1.830,1				
(em percentagem do PIB)	-0,6%	0,5%	-1,3%	0,4%	0,5%	-0,8%	-1,1%				

Nota: Os dados incluem o Fundo de Regularização da Dívida Pública, excluindo o montante afeto à operação da dívida pública.

Os valores do orçamento ajustado de 2013 correspondem ao orçamento líquido de cativos.

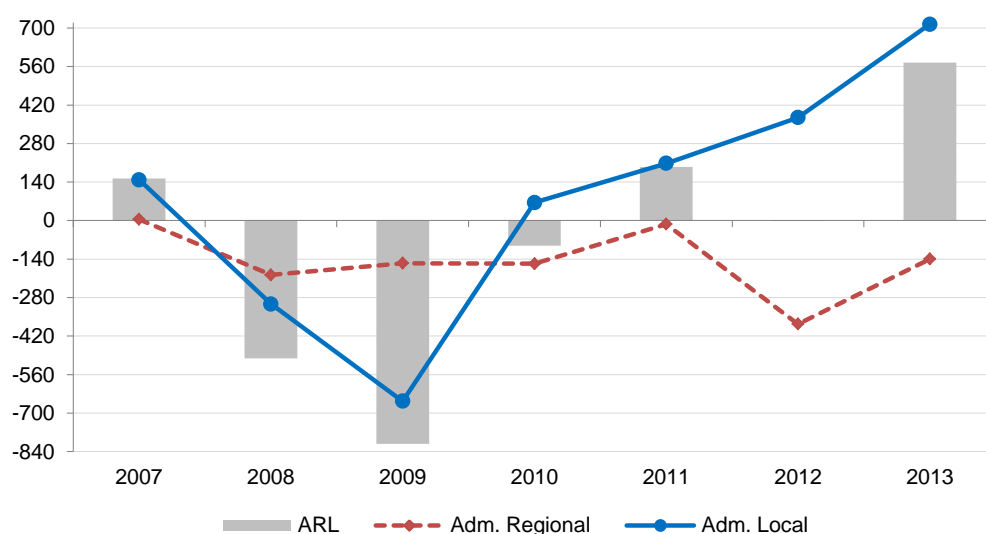
Fonte: Ministério das Finanças.

III.1.3. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local

A Administração Regional e Local (ARL) deverá apresentar, no final de 2012, um saldo orçamental marginalmente negativo (cerca de 2 M€) em resultado de um défice orçamental na Administração Regional não totalmente compensado pelo excedente da Administração Local.

Para 2013, prevê-se, para a ARL, um saldo orçamental excedentário de 574 M€, como reflexo das medidas de consolidação orçamental que se continuarão a implementar, mas também da implementação da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso (LPCA) a qual se traduz num reforço da disciplina orçamental.

Gráfico III.1.8. Saldos orçamentais da Administração Regional e Local
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

Administração Local

Para a Administração Local prevê-se uma melhoria do saldo orçamental em 2012 e 2013, face ao registado em 2011. Para 2012 espera-se uma quebra da receita e despesa efetivas, mais acentuada do lado da despesa, que permitirá alcançar um saldo excedentário de 374 M€, mais 166 M€ do que o registado no ano anterior. Do lado da receita, a redução deve-se às transferências provenientes do Orçamento do Estado e ao Imposto Municipal sobre Transações Onerosas (IMT), em consequência do menor dinamismo do mercado imobiliário.

Para a despesa, prevê-se uma redução generalizada em linha com o esforço de consolidação orçamental em curso. Destacam-se as despesas com pessoal para as quais se espera uma quebra de 9,7%, em consonância com o previsto no Orçamento do Estado de 2012, em particular a suspensão dos subsídios de férias e de Natal, e com as medidas previstas no PAEF.

Quadro III.1.15. Receitas e despesas da administração local

	Milhões de Euros			% do PIB			Taxa de Variação (%)	
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2012	2013
Receita Efetiva	7.879	7.733	7.863	4,6	4,6	4,7	-1,9	1,7
Receita Fiscal	2.624	2.535	2.876	1,5	1,5	1,7	-3,4	13,4
da qual: Receita de IRS	377	391	392	0,2	0,2	0,2	3,9	0,1
Transferências	3.477	3.619	3.389	2,0	2,2	2,0	4,1	-6,4
das quais:								
OE - Lei Finanças Locais	2.208	2.077	2.077	1,3	1,2	1,2	-5,9	0,0
Outras Transf. das Adm. Públicas	524	672	550	0,3	0,4	0,3	28,3	-18,2
Resto do Mundo	701	565	457	0,4	0,3	0,3	-19,4	-19,1
Outra Receita	1.778	1.579	1.598	1,0	0,9	1,0	-11,2	1,2
Despesa Efetiva	7.671	7.359	7.149	4,5	4,4	4,3	-4,1	-2,9
Despesa Corrente	5.500	5.279	5.169	3,2	3,2	3,1	-4,0	-2,1
Despesas com Pessoal	2.603	2.350	2.260	1,5	1,4	1,4	-9,7	-3,8
Outra Despesa Corrente	2.897	2.929	2.909	1,7	1,8	1,7	1,1	-0,7
Despesa de Capital	2.171	2.080	1.980	1,3	1,3	1,2	-4,2	-4,8
Saldo global	208	374	714	0,1	0,2	0,4		
Saldo Primário	350	534	874	0,2	0,3	0,5		

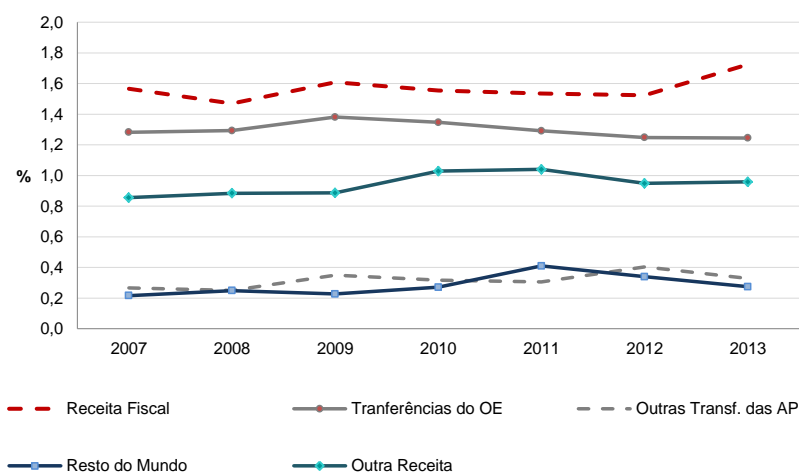
Nota: A partir de 2012 o universo da Administração Local inclui não apenas as freguesias, mas outras entidades do setor local.

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2013, prevê-se uma melhoria do saldo global da Administração Local, que se deverá situar em 714 M€ (0,4% do PIB), assente num crescimento da receita fiscal, em particular do Imposto Municipal sobre Imóveis, em resultado da reavaliação do património imobiliário, não estando definidas alterações das transferências provenientes do Orçamento do Estado ao abrigo da Lei das Finanças Locais.

Gráfico III.1.9. Receitas da administração local

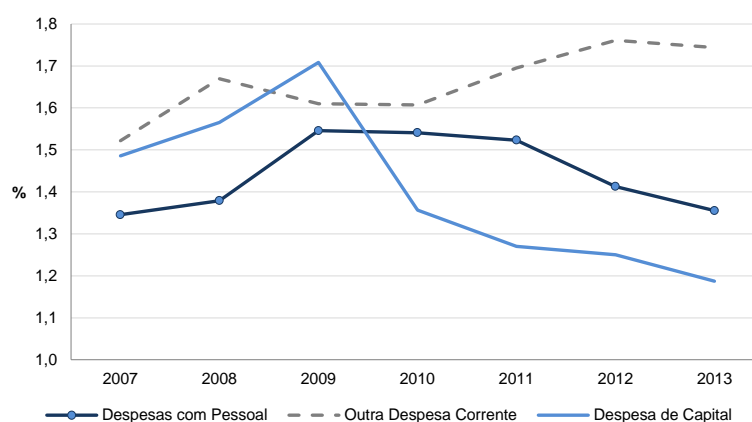
(% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Do lado da despesa, e em continuidade com o esforço de consolidação orçamental, prevê-se uma redução em todas as componentes.

Gráfico III.1.10. Despesas da administração local
(% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Administração Regional

A Administração Regional tem apresentado saldos orçamentais deficitários nos últimos anos, tendo sido celebrados, no decurso do ano corrente, acordos económico-financeiros entre cada um dos Governos das Regiões Autónomas e o Governo da República. Enquanto na Região Autónoma da Madeira, o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF-RAM) pretende corrigir a situação de desequilíbrio financeiro da Região, na Região Autónoma dos Açores o Memorando de Entendimento visa colmatar a dificuldade de acesso aos mercados para o financiamento da dívida da Região.

Para o final do ano de 2012 espera-se, para o conjunto da Administração Regional, um saldo deficitário de 376 M€, traduzindo uma deterioração de 363 M€ face ao verificado no ano anterior, em resultado de um crescimento mais acentuado da despesa (30,2%) face à receita (13,2%). O comportamento da despesa é influenciado, nomeadamente, pelo programa de regularização de dívidas de anos anteriores da Região Autónoma da Madeira, como consequência da implementação das medidas previstas no PAEF-RAM.

Do lado da receita, destaca-se o comportamento negativo das transferências do Orçamento do Estado, ao abrigo da Lei das Finanças Regionais, compensado por um aumento das outras componentes, nomeadamente da receita fiscal prevista na Região Autónoma da Madeira. Na despesa, saliente-se o aumento previsto com aquisição de bens e serviços (38,7%) e de bens de capital (79,2%), essencialmente como resultado dos pagamentos de despesas de anos anteriores efetuados, tal como previsto no PAEF-RAM. Em linha com os restantes subsectores, espera-se uma quebra nas despesas com pessoal, em cerca de 11,5%, resultante da redução do número de trabalhadores em funções públicas, bem como da suspensão do pagamento do subsídio de Férias e de Natal, medidas previstas no Orçamento do Estado de 2012, cuja aplicação foi estendida às Regiões Autónomas.

Quadro III.1.16. Receitas e despesas da administração regional

	Milhões de Euros			% do PIB			Taxa de Variação (%)	
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2012	2013
Receita Efetiva	2.111	2.389	2.225	1,2	1,4	1,3	13,2	-6,9
Receita Fiscal e de Contribuições	1.180	1.267	1.220	0,7	0,8	0,7	7,3	-3,7
Transferências	832	1.009	863	0,5	0,6	0,5	21,3	-14,5
das quais:								
OE - Lei Finanças Regionais	603	566	560	0,4	0,3	0,3	-6,1	-1,0
Outras Transf. das Adm. Públicas	31	132	43	0,0	0,1	0,0	325,1	-67,7
Resto do Mundo	198	264	249	0,1	0,2	0,1	33,7	-5,8
Outra Receita	99	113	142	0,1	0,1	0,1	14,4	25,4
Despesa Efetiva	2.124	2.765	2.365	1,2	1,7	1,4	30,2	-14,5
Despesa Corrente	1.803	2.197	1.809	1,1	1,3	1,1	21,9	-17,7
da qual:								
Despesa com Pessoal	764	676	661	0,4	0,4	0,4	-11,5	-2,3
Aquisição de bens e serviços	347	481	386	0,2	0,3	0,2	38,7	-19,7
Despesa de Capital	322	568	556	0,2	0,3	0,3	76,6	-2,1
da qual:								
Aquisição de bens de capital	183	328	294	0,1	0,2	0,2	79,2	-10,4
Saldo global	-13	-376	-140	0,0	-0,2	-0,1		
Saldo Primário	44	-183	-44	0,0	-0,1	0,0		

Nota: A partir de 2012 a Administração Regional passou a incluir as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

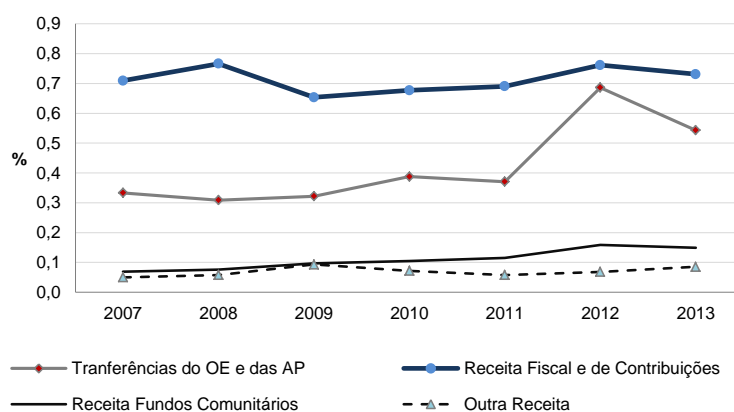
Fonte: Ministério das Finanças.

O esforço de reequilíbrio das contas públicas da Administração Regional irá manter-se em 2013, em linha com a Administração Central, prevendo-se uma melhoria de 236 M€ no saldo orçamental, sendo o défice estimado de 140 M€ (-0,1% do PIB).

Em 2013, continuará a registar-se uma redução das transferências do Orçamento do Estado para a Administração Regional, embora menos acentuada do que no ano anterior. Apesar do aumento das taxas de imposto, em particular na Região Autónoma da Madeira, o comportamento previsto para a receita fiscal aponta para uma quebra de 3,7%. Prevê-se que a Administração Regional alcance uma receita efetiva de 2.225 M€, que tem implícita uma variação de -6,9% face a 2012.

Gráfico III.1.11. Receitas da administração regional

(% do PIB)

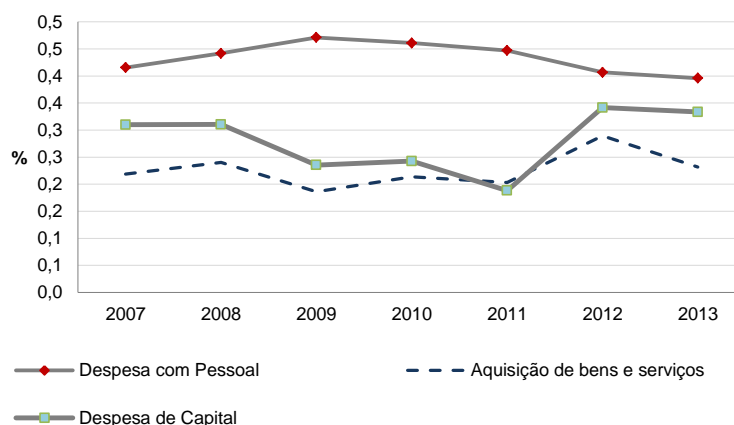


Fonte: Ministério das Finanças.

O saldo orçamental previsto tem subjacente uma redução da despesa efetiva em 14,5%, em particular nas despesas com aquisição de bens e serviços correntes e de capital, para as quais se prevê um decréscimo, em 2013, de 17,7% e 19,7%, respetivamente. Este comportamento traduz uma inversão do

comportamento de 2012, em resultado das medidas de consolidação orçamental que estão a ser implementadas e das restrições legalmente impostas quanto à assunção de novos compromissos.

Gráfico III.1.12. Despesas da administração regional
(% do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

III.1.4. Receitas e Despesas da Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social para o ano de 2013, à semelhança do verificado em 2012, continuará a ser profundamente influenciado por um conjunto de condicionantes, de ordem externa, de onde se destaca o efeito da crise das dívidas soberanas na economia europeia e mundial, e de ordem interna, com saliência para o processo de ajustamento da economia nacional decorrente do compromisso internacional firmado pelo Estado Português no âmbito do programa de assistência externa.

Fruto do impacto desfavorável da conjuntura económica na situação financeira do Sistema Previdencial – Repartição, não se prevê concretizar, em 2013, a transferência de quotizações dos trabalhadores para reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, conforme o disposto no n.º 3 do Artigo 91.º da Lei de Bases da Segurança Social.

Resultante dos efeitos promovidos pela atual conjuntura económica nacional e europeia sobre as contribuições e as despesas com prestação de emprego opera-se um esforço financeiro suplementar do Orçamento do Estado que assegura o equilíbrio da situação orçamental do sistema de segurança social com uma transferência extraordinária, em resposta à previsão de execução para o ano de 2012, assim como para o OSS para 2013, de 856,63 M€ e de 969,75 M€, respetivamente.

Para os anos 2012 e 2013, prevê-se a obtenção de um saldo positivo de 34,14 M€ e 3,1 M€, respetivamente.

O orçamento para 2013 incorpora o impacto de um conjunto de medidas, previstas no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF) que foram sendo concretizadas ao longo de 2012, como seja o reforço da aplicação da condição de recursos (Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho), a suspensão da regra de atualização das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas (OE 2012), bem como as alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego (Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março).

Reflete também outro conjunto de medidas, a implementar em 2013, com impacto na receita e na despesa, desenvolvidas no ponto do capítulo “políticas sectoriais” do presente relatório reservado à segurança social.

Para 2012, a previsão do valor inscrito no Orçamento da Segurança Social evidencia uma receita efetiva total de 24.377,68 M€, o que, a confirmar-se, traduzir-se-á num crescimento de 3,5% relativamente ao ano anterior. Tal resultado será influenciado pela receita associada ao financiamento do regime substitutivo dos bancários, ao aumento das transferências do OE e ao aumento das transferências comunitárias do Fundo Social Europeu. Por seu turno, as contribuições sociais evidenciam uma redução de 5,2%. Sem considerar as transferências associadas ao regime substitutivo dos bancários a receita efetiva apresentaria em 2012 um crescimento homólogo de 1,3%.

Por sua vez, estima-se que, resultante da resposta por parte do Estado ao cenário macroeconómico que o país atravessa, a despesa efetiva cresça 5,4% em 2012 atingindo um montante da ordem dos 24.343,54 M€. Sem considerar a despesa associada às pensões de velhice do regime substitutivo bancário a despesa efetiva apresentaria um crescimento de 3,1%.

A receita gerada pelas contribuições sociais registará, em 2012, um valor de 13.033,42 M€, o que representa 53,5% do total da receita efetiva e um crescimento negativo de 5,2% relativamente à registada no ano anterior.

Quadro III.1.17. Principais receitas e despesas da Segurança Social

(milhões de euros)

	CSS 2011	Previsão Execução 2012	OSS 2013	Varição absoluta 2013/2012	Varição Relativa 2012/2011	Varição Relativa 2013/2012
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=(2)/(1)-1	(6)=(3)/(2)-1
1. RECEITAS CORRENTES	23.535,88	24.351,38	25.039,96	688,58	3,5%	2,8%
Contribuições	13.746,32	13.033,42	13.202,21	168,79	-5,2%	1,3%
Adicional ao IVA/Transferência do OE relativo a Iva Social	715,19	718,77	725,00	6,23	0,5%	0,9%
Transferência do OE (PES+ASECE)		176,00	251,00	75,00	#DIV/0!	42,6%
Transferências do OE	6.603,47	7.136,45	7.201,25	64,80	8,1%	0,9%
Transferências do OE para cumprimento da LBSS		6.279,82	6.231,50	-48,32		-0,8%
Tít extraordinária do OE p/financiamento do défice do SSS		856,63	969,75	113,12		13,2%
Transferências do OE-AFP/CPN	117,80	201,75	167,34	-34,41	71,3%	-17,1%
Transferências do OE-Reg Subs Bancário	0,00	522,42	502,66	-19,76	n.a.	-3,8%
Transferências do OE-outras entidades	177,25	186,20	185,38	-0,82	5,0%	-0,4%
Transferências do FSE	1.150,72	1.371,14	1.757,58	386,44	19,2%	28,2%
Outras Receitas	1.025,13	1.005,23	1.047,53	42,30	-1,9%	4,2%
2. RECEITAS DE CAPITAL	6,71	26,30	24,59	-1,71	292,0%	-6,5%
Transferências do OE	2,70	6,24	4,57	-1,67	131,1%	-26,8%
Outras	4,01	20,06	20,02	-0,04	400,2%	-0,2%
3. TOTAL DA RECEITA (1+2)	23.542,59	24.377,68	25.064,55	686,87	3,5%	2,8%
4. DESPESAS CORRENTES	23.073,06	24.302,74	25.020,92	718,18	5,3%	3,0%
Pensões	14.448,73	14.429,37	14.945,38	516,01	-0,1%	3,6%
Sobrevivência	1.955,10	2.000,05	2.048,90	48,85	2,3%	2,4%
Invalidez	1.395,52	1.377,45	1.399,23	21,78	-1,3%	1,6%
Velhice	11.063,84	11.011,55	11.463,60	452,05	-0,5%	4,1%
Benefícios Antigos Combatentes	34,27	40,32	33,65	-6,67	17,7%	-16,5%
Pensão velhice do regime substitutivo Bancário	0,00	522,19	502,26	-19,93	n.a.	-3,8%
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off...	2.103,79	2.565,39	2.691,16	125,77	21,9%	4,9%
Subsídio de doença	450,51	426,53	414,19	-12,34	-5,3%	-2,9%
Abono de família	674,39	668,33	677,79	9,46	-0,9%	1,4%
Rendimento social de Inserção	414,38	393,00	303,92	-89,08	-5,2%	-22,7%
Outras Prestações	838,80	820,37	679,61	-140,76	-2,2%	-17,2%
CS/	272,75	274,00	243,26	-30,74	0,5%	-11,2%
Ação Social	1.548,86	1.670,78	1.687,49	16,71	7,9%	1,0%
Administração	337,63	338,89	306,51	-32,38	0,4%	-9,6%
Outras	597,42	600,03	580,35	-19,68	0,4%	-3,3%
das quais: Transferências Correntes	596,13	597,53	579,35	-18,18	0,2%	-3,0%
Ações de Formação Profissional	1.385,79	1.593,87	1.989,02	395,15	15,0%	24,8%
das quais: com suporte no FSE	1.159,52	1.382,25	1.795,87	413,62	19,2%	29,9%
5. DESPESAS DE CAPITAL	30,09	40,80	40,53	-0,27	35,6%	-0,7%
PIDDAC	2,61	6,24	4,57	-1,67	139,1%	-26,8%
Outras	27,48	34,56	35,96	1,40	25,8%	4,1%
6. TOTAL DA DESPESA (4+5)	23.103,16	24.343,54	25.061,45	717,91	5,4%	2,9%
7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos	-806,04	-763,03	-858,73	-95,70	-5,3%	12,5%
8. SALDO GLOBAL (3-6)	439,43	34,14	3,10	-31,04	-92,2%	-90,9%

Fonte: Ministério das Finanças.

As transferências provenientes do Orçamento do Estado destinadas ao cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e ao financiamento da contrapartida pública nacional (CPN) das Ações de Formação

Profissional atingirão, em 2012, o valor de 7.338,20 M€, mais 616,93 M€ que em 2011. Como referido anteriormente, este aumento decorre, no essencial, da transferência extraordinária do OE.

No lado da despesa, destacam-se as pensões e os respetivos complementos que assumirão, em 2012, um valor de 14.429,37 M€, representando 59,3% da despesa total efetiva e observando-se uma estabilização relativamente ao ano anterior, fruto das medidas operadas em 2012.

Receita

No âmbito das contribuições, a receita estimada para 2013 prevê-se que atinja o montante de 13.202,21 M€, com uma variação implícita face a 2012 de 1,3%. Não obstante a persistência de um cenário macroeconómico adverso, esta variação reflete o aumento das contribuições devidas pelas Entidades Públicas associada à reposição de um dos subsídios aos seus trabalhadores, o reforço da cobrança coerciva de dívida à Segurança Social, como também o impacto decorrente da obrigatoriedade contributiva aos beneficiários de prestações sociais – doença e desemprego. As contribuições representarão cerca de 52,3% dos recursos orçamentados para o ano de 2013.

O esforço financeiro do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social assume um montante de 8.344,59 M€, o que corresponde a uma variação de 1,36% face a 2012. Desta receita, 6.231,5 M€ visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, 167,34 M€ asseguram o financiamento da CPN, 969,75 M€ constituem uma transferência extraordinária para o financiamento do défice do Sistema de Segurança Social, 251,0 M€ destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia e 725,0 M€ referem-se à transferência do OE relativa ao IVA social.

As outras receitas correntes deverão situar-se em 1.047,53 M€, a que corresponde uma variação de 4,2%. Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que atinja os 388,87 M€.

As transferências correntes do exterior ascenderão a cerca de 1.757,58 M€, destinando-se essa receita a cofinanciar ações de formação profissional, no âmbito do Fundo Social Europeu.

Despesa

A despesa total prevista para o ano de 2013, em resultado, maioritariamente, do aumento do apoio social e das prestações de desemprego, deverá atingir os 25.061,45 M€, o que representa um crescimento de 2,9% face à previsão de execução para 2012.

Prestações Sociais

Em 2013, no cômputo global, a estimativa das despesas com pensões e com os respetivos complementos, excluindo as associadas ao Regime Substitutivo dos Bancários, é de 14.945,37 M€, evidenciando um aumento de 3,6% relativamente à previsão de execução para 2012.

A despesa com estas pensões representará 59,6% do total da despesa prevista para 2013, sendo que, na variação face a 2012, merecem destaque os seguintes aspetos:

- O efeito da reposição de 1,1 vezes do valor de um subsídio aos pensionistas;

- Aplicação de um fator de redução, entre 3,5% e 10%, do valor das pensões superiores a 1.350€;
- Atualização das pensões mínimas, sociais e rurais, em continuidade do aumento de 2012.

No que concerne às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 2.691,16 M€, em 2013, o que evidencia um crescimento de 4,9% relativamente à previsão de execução para 2012, designadamente em função dos seguintes aspetos:

- Previsão de aumento da taxa de desemprego para 16,4% em 2013;
- Prolongamento do efeito das alterações legislativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março.

Ao nível das prestações sociais o Orçamento da Segurança Social reflete ainda para 2013 os efeitos mais consolidados decorrentes das alterações efetuadas a diversas prestações sociais pelo Decreto-lei n.º 133/2012, de 27 de junho, em particular ao nível do Rendimento Social de Inserção, do Subsídio por Morte, do Subsídio por Doença.

Em 2013 manteremos o sentido de melhorar a eficiência social destas prestações.

Ação Social

Em 2013 toda a ação social decorrerá da continuidade da execução do Programa de Emergência Social, assente em cinco eixos fundamentais: respostas a famílias confrontadas com situações de pobreza, apoios a idosos com rendimentos degradados e consumos de saúde elevados, inclusão de pessoas com deficiência, reconhecimento e promoção do voluntariado e fortalecimento da relação com as instituições. Esta ação tem como objetivos combater a pobreza; reforçar a inclusão e coesão sociais; bem como, ativar as pessoas, capacitando-as e incentivando-as a romper com a exclusão, combatendo o desperdício e fomentando a responsabilidade social. O PES entende-se como uma resposta extraordinária, no contexto de crise económica e financeira atual, com o objetivo de intervenção focada, adaptável e rigorosa sobre fenómenos de pobreza e exclusão. Conta com o contributo essencial das entidades da economia social que, fortalecidas, poderão auxiliar o Estado na constituição de uma rede de solidariedade mais abrangente.

A implementação do Programa de Emergência Social e do Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia apresentará em 2013 um orçamento de 251,0 M€.

Os encargos com a ação social deverão atingir, em 2013, 1.687,49 M€, o que representará um crescimento de 17 M€ face à previsão de execução para 2012, permitindo a manutenção de elevados níveis de investimento:

- Nas prestações e programas de ação social;
- Na cooperação com instituições da sociedade civil que apoiam, designadamente, crianças, pessoas com deficiência e idosos por forma a se construir um novo paradigma de resposta social assente na parceria com os agentes da economia social;
- Na rede de equipamentos sociais, no âmbito do programa PARES e da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados;
- Na rede de cantinas sociais iniciada em 2012.

Outras Despesas

As despesas de administração estimadas para 2013, darão conta de um exercício iniciado e executado já em 2012 e atingirão o montante de 306,51 M€ evidenciando um decréscimo relativamente à previsão de execução para 2012 de 9,6% para o qual concorrem nomeadamente a redução de cargos de chefia, a racionalização de atividades e ganhos de produtividade dos serviços. De realçar que essa redução só não será superior devido ao aumento, em 5 p.p., das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações e à devolução de um dos subsídios.

Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional, em 2013, se situe em 1.989,02 M€, dos quais 1.795,87 M€ são relativos à componente financiada pelo FSE.

Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social, para 2013, o saldo orçamental deverá situar-se em 3,1 M€, na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros) e atingir cerca de 41,4 M€, na ótica da Contabilidade Nacional.

III.2. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia

As transferências financeiras entre Portugal e a União Europeia (UE) refletem, do lado da despesa, a contribuição financeira de Portugal para o orçamento geral da UE e, do lado da receita, o recebimento das participações da UE no cofinanciamento de projetos apoiados por fundos europeus.

No quadro seguinte indicam-se, para o período 2010 a 2013, os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE:

Quadro III.2.1. Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia
(milhões de euros)

	2010	2011	2012 (E)	2013 (P)
1. Transferências de Portugal para a UE	1.802,0	1.745,6	1.646,0	1.513,3
Direitos Aduaneiros e Agrícolas	134,3	127,1	117,1	116,4
Recursos Próprios IVA	276,3	299,9	234,9	234,5
Recursos Próprios RNB	1.349,4	1.217,1	1.187,1	1.071,1
Recursos Próprios com base no RNB Suécia/Holanda	10,8	10,8	10,5	10,6
Compensação ao Reino Unido	77,5	85,7	77,8	83,8
Diversos	0,4	12,4	32,5	3,3
Restituições e Reembolsos	-46,7	-7,4	-13,9	-6,4
2. Transferências da UE para Portugal	4.194,8	4.509,3	6.802,5	6.150,5
FEOGA - Garantia/FEAGA	737,4	768,3	741,3	843,3
FEDER	1.510,4	1.805,0	2.819,5	2.108,8
FSE	910,2	1.150,7	1.722,9	1.757,6
FEOGA Orientação	1,8	35,5	55,1	0,0
FEADER	456,0	487,4	637,3	619,4
IFOP	3,4	0,0	5,6	0,0
FEP	29,9	19,2	26,5	32,7
Fundo de Coesão	474,7	161,0	784,5	779,3
Diversos	71,0	82,2	9,9	9,4
Saldo Global (2-1)	2.392,8	2.763,7	5.156,5	4.637,2

Fonte: DGO, IGCP DGAIEC, IFDR, IGFS e IFAP

Nota: (E) Estimativa; (P) Previsão

Transferências de Portugal para a UE

Dentro do atual sistema são quatro as principais fontes de receita da UE: o recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB), fixado anualmente, no quadro do processo orçamental, tendo como base a matéria coletável que representa a soma dos rendimentos nacionais brutos dos Estados Membros a preços de mercado; o recurso próprio IVA, calculado pela aplicação de uma taxa a uma matéria coletável harmonizada do Imposto sobre o Valor Acrescentado; os direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas, em conformidade com a pauta aduaneira comum, a que acrescem as quotizações à produção e armazenamento do açúcar e isoglucose.

Constituem ainda, transferências de Portugal para a UE, embora com menor expressão, a *compensação ao Reino Unido*, introduzida pelo Conselho Europeu de 1984, visando uma contrapartida, em que o financiamento é repartido entre os restantes Estados-Membros proporcionalmente ao seu RNB, (com exceção da Alemanha, Holanda, Áustria e Suécia que beneficiam de uma redução de três quartos) e o *recurso próprio baseado no RNB Suécia/Holanda*, que enquadra uma redução anual da respetiva contribuição bruta do RNB, durante o período 2007-2013, sendo este custo suportado por todos os Estados-Membros.

Os valores reportados para 2010 e 2011 correspondem a transferências efetivas para a União Europeia.

No que concerne a 2012, os montantes indicados baseiam-se numa estimativa face à execução orçamental de Janeiro a Agosto de 2012, prevendo-se que até ao final do ano não se verifiquem alterações significativas, quanto à cobrança dos recursos próprios tradicionais. Importa ainda, referir que o acréscimo significativo do item Diversos, nas transferências de Portugal para a UE, está associado à conclusão de processos em contencioso.

No que respeita a 2013, os valores apresentados têm por base o projeto de orçamento da União Europeia, sendo que os valores previstos quanto aos direitos aduaneiros, refletem a última estimativa elaborada pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Transferências da UE para Portugal

Os valores para 2010 e 2011 são os reportados pelo IGCP sendo que as estimativas para 2012 e as previsões para 2013 foram indicadas pelas entidades gestoras destes fundos: IGFSE, IFDR e IFAP.

Relativamente à receita dos fundos comunitários prevista para 2013, destacam-se o FEDER com 2 108,8 M€ o que reflete uma diminuição de 710,7 M€ em relação à estimativa para 2012, e em sentido contrário o FSE com 1 757,6 M€, o que representa um aumento de 34,7 M€ face à estimativa para o corrente ano. No FEOGA-Garantia/FEAGA prevê-se um aumento de 13,8% em 2013, o que traduz um acréscimo de 102 M€ face à estimativa de 2012.

O Fundo de Coesão com uma receita prevista de 779,3 M€ para 2013, reflete uma diminuição de 5,2% em relação à estimativa para 2012 e o FEADER evidencia uma variação negativa de 17,9 M€, o que traduz um decréscimo de 3% face à estimativa de 2012.

Quanto ao item Diversos, refere-se ao valor indicado pelo IFAP de 9,9 M€ e 9,4M€, para 2012 e 2013, respetivamente, respeitando a pedidos de reembolso que se estima venham a ocorrer em 2012, aplicáveis às Medidas Veterinárias de 2011 e do controlo da doença do Nemátodo do Pinheiro, e pedidos de reembolso que se prevê venham a ocorrer em 2013, referentes às Medidas Veterinárias de 2012, bem como do pedido de reembolso das despesas a realizar no âmbito dos sistemas de acompanhamento,

controlo, inspeção e vigilância da pesca, aplicáveis à Política Comum das Pescas (PCP) no período 2007 – 2013, de acordo com a Decisão da Comissão nº 2010/711/UE.

III.3. Ativos e Passivos do Estado

III.3.1. Dívida Direta do Estado

A dívida direta do subsector Estado, apurada numa ótica de contabilidade pública, deverá fixar-se em 196,1 mil M€ no final de 2012, o que representará um acréscimo de 21,3 mil milhões comparativamente com o verificado em 2011. O défice orçamental, a aquisição líquida de ativos financeiros e o reforço do montante depositado no âmbito da iniciativa do reforço da estabilidade financeira¹ justificam este incremento, que foi, ainda assim, atenuado pelas receitas obtidas em processos de privatização e utilizadas na amortização de dívida pública.

A principal fonte de financiamento líquido da República, em 2012, foram os empréstimos obtidos no âmbito do PAEF, que registaram um aumento significativo do seu peso relativo na composição do *stock* de dívida pública, ao passar de 20,5% no final de 2011 para um valor estimado em 32,% no final deste ano. O peso dos instrumentos de curto prazo também terá aumentado, impulsionado, essencialmente, pela maior importância dos bilhetes do Tesouro (BT), cuja proporção no *stock* terá crescido de 7,1 para 8, %.

Por seu turno, e à semelhança do observado em 2011, as obrigações do Tesouro (OT) viram a sua representatividade diminuir. Estima-se que, no final de 2012, a percentagem deste instrumento se situe em 47,%, o que compara com 59,% no ano anterior. Espera-se que, no seu conjunto, os instrumentos a retalho, constituídos pelos certificados de aforro (CA) e pelos certificados do Tesouro (CT), registem um decréscimo do seu peso no saldo de dívida em 1,7 pontos percentuais, para 5,%, uma vez que o incremento do financiamento líquido de CT não foi suficiente para compensar o elevado volume de resgates de CA. A expressão dos outros instrumentos de dívida em euros deverá diminuir ligeiramente (0,7 pontos percentuais), para 1, %.

Quadro III.3.1. Estrutura da dívida direta do Estado

(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2011		2012E	
	Montante	%	Montante	%
OT - taxa fixa	103.940	59,4	93.626	47,7
Certificados do Tesouro	1.308	0,7	1.407	0,7
Certificados de Aforro	11.384	6,5	9.472	4,8
Dívida de curto prazo em euros	17.000	9,7	24.253	12,4
Da qual: Bilhetes do Tesouro	12.461	7,1	17.032	8,7
Outra dívida em euros ⁽¹⁾	3.295	1,9	2.264	1,2
Dívida em moedas não euro ⁽¹⁾	2.106	1,2	1.677	0,9
Programa de Assistência Económica e Financeira	35.862	20,5	63.447	32,3
TOTAL	174.895	100,0	196.146	100,0

¹ Ao abrigo do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF).

A proporção de dívida denominada em moedas não euro² apresentará igualmente uma diminuição, ainda que marginal, representando apenas 0,9% do saldo em dívida no final de 2012. De notar, que a estimativa do saldo de empréstimos obtidos ao abrigo do PAEF inclui 8,2 mil milhões de dívida denominada em SDR, o que se traduz num incremento de 3,3 pontos percentuais da sua importância no *stock* de dívida, para 11, %.

III.3.2. Financiamento do Estado

III.3.2.1. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2012

As necessidades líquidas de financiamento do Estado (ótica da contabilidade pública), em 2012, deverão ascender a 21,7 mil milhões de euros, o que representa um incremento significativo (cerca de 8,4 mil milhões de euros) face a 2011.

Esta evolução é justificada pelas necessidades de recapitalização do sistema bancário privado, no montante de 4,3 mil milhões de euros, a que acrescem um conjunto de outras operações de aquisição líquida de ativos financeiros, que deverão ascender a perto de 11 mil milhões de euros. Este montante inclui, essencialmente, empréstimos a outras entidades incluídas no perímetro da Administração Pública com dificuldade de obtenção de financiamento no mercado de crédito, destacando-se um montante de 2,8 mil milhões para EPR, 1,1 mil milhões para a Administração Regional e 0,6 mil milhões para a Administração Local. Inclui-se também nesta rubrica o valor de 1,65 mil milhões de euros afeto à capitalização da CGD e 0,8 mil milhões para constituição do capital do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Por outro lado, a receita das privatizações da EDP e da REN contribuíram para uma redução das necessidades líquidas de financiamento em cerca de 2,2 mil milhões de euros.

Relativamente às amortizações de dívida fundada estima-se que ascendam a 37,3 mil milhões de euros no total de 2012. Este montante inclui 14,2 mil milhões de amortizações de OT, dos quais 10,2 mil milhões de euros dizem respeito à amortização da OT 5% junho 2012 e 4 mil milhões de euros à amortização parcial antecipada da OT 5,45% Setembro 2013 (dos quais, 3,8 mil milhões de euros estão associados à operação de troca pela OT 3,35% Outubro 2015). Inclui ainda amortizações de *Medium Term Notes (MTN)* no valor de 2,7 mil milhões e uma estimativa de resgates de CA/CT de 2,4 mil milhões, para além de amortizações fundadas de dívida de curto prazo (sobretudo BT e CEDIC), que ascenderam a cerca de 18 mil milhões de euros.

Em 2012, espera-se que no total o financiamento fundado (perspetiva de ano civil) ascenda a 58,3 mil milhões de euros, com a totalidade das emissões a serem realizadas no próprio ano a que as necessidades orçamentais dizem respeito.

De notar que, no final de 2012, o saldo de financiamento para exercícios seguintes deverá ascender a cerca de 6,9 mil milhões de euros, dos quais 3,5 mil milhões ficarão depositados no Banco de Portugal como constituição do fundo de suporte à recapitalização bancária acordado no âmbito do PAEF.

² Exclui os empréstimos do FMI no âmbito do PAEF e que se encontram denominados em SDR (cabaz composto por USD, EUR, GBP, e JPY).

Quadro III.3.2. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2011 e 2012

(milhões de euros)

	2011	2012 E
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	13.277	21.657
Défice Orçamental	7.044	8.586
Aquisição líquida de activos financeiros (exceto privatizações e reforço da estabilidade financeira)	6.833	10.941
Reforço da estabilidade financeira	0	4.300
Receita de privatizações (-) *	600	2.170
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	39.707	37.292
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	4.820	2.361
Dívida de curto prazo em euros	25.321	17.985
Dívida de médio e longo prazo em euros	9.591	16.484
Dívida em moedas não euro	285	429
Fluxos de capital de swaps (líq.)	-311	32
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	52.984	58.949
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	60.592	65.863
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	94	7.608
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	60.498	58.255
Emissões de dívida no Período Complementar	0	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE (4. - 3.)	7.608	6.914
Depósitos cativos para reforço da estabilidade financeira	1.000	3.500
Saldo disponível de financiamento para exercícios seguintes	6.608	3.414
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	61.281	58.255
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	783	0
Relativas ao Orçamento do ano	60.498	58.255

* A receita arrecadada em 2011 foi aplicada em amortização de dívida apenas em 2012.

Fonte: Ministério das Finanças.

O financiamento líquido foi assegurado, essencialmente, pelos empréstimos obtidos junto do FMI e da UE, no âmbito do PAEF, e, ainda que numa menor magnitude, pela emissão líquida positiva de BT. O contributo destes dois instrumentos para o financiamento líquido deverá fixar-se em 27,6 e 4,6 mil M€, respetivamente.

Quadro III.3.2. Composição do financiamento em 2012

(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	50.034	36.830	13.204
CA - Certificados de Aforro	338	2.250	-1.912
CT - Certificados do Tesouro	210	112	99
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	7.149	3.933	3.216
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	8	0	8
BT - Bilhetes do Tesouro	17.032	12.461	4.571
OT - taxa fixa	3.575	14.150	-10.575
FEFF	12.350	985	11.365
MEFF	8.000	0	8.000
Outra Dívida	1.371	2.939	-1.568
DÍVIDA NÃO EURO	8.221	429	7.791
FMI	8.221	0	8.221
Outra Dívida	0	429	-429
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)		32	-32
TOTAL	58.255	37.292	20.963

Fonte: Ministério das Finanças.

Para além do financiamento das necessidades líquidas do subsetor Estado, também serão cobertas as emissões líquidas negativas de outros instrumentos de dívida, entre os quais se destacam as OT (10,6 mil milhões), os CA/CT (1,8 mil milhões) e MTN (1,4 mil milhões).

III.3.3.2. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2013

Em 2013, estima-se uma redução das necessidades líquidas de financiamento face ao ano anterior em cerca de 10,2 mil M€, com o valor total a fixar-se em torno de 11,5 mil M€. Esta evolução é explicada, essencialmente, pela redução significativa dos montantes alocados à aquisição líquida de ativos financeiros, que no ano anterior haviam assumido uma expressão muito significativa.

Quadro III.3.3. Necessidades e fontes de financiamento do Estado em 2013

(milhões de euros)

	2013 P
1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO	11.478
Défi ce Orçamental	6.932
Aquisição líquida de activos financeiros (exceto privatizações e reforço da estabilidade financeira)	5.546
Reforço da estabilidade financeira	0
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	1.000
2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)	28.773
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	900
Dívida de curto prazo em euros	22.045
Dívida de médio e longo prazo em euros	5.828
Dívida em moedas não euro	0
Fluxos de capital de sw aps (líq.)	0
3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)	40.251
4. FONTES DE FINANCIAMENTO	47.751
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	6.914
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	40.836
Emissões de dívida no Período Complementar	0
5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE S (4. - 3.)	7.500
Depósitos cativos para reforço da estabilidade financeira	7.500
Saldo disponível de financiamento para exercícios seguintes	0
p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)	40.836
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0
Relativas ao Orçamento do ano	40.836

Fonte: Ministério das Finanças.

Em termos de amortizações de dívida fundada prevê-se um valor em torno de 28,8 mil M€, o que representará uma diminuição de 8,5 mil M€ comparativamente a 2012. Assim, estima-se que as necessidades brutas de financiamento ascendam a 40,3 mil M€.

No final de 2013, o montante depositado no Banco de Portugal associado ao reforço do fundo de recapitalização bancária deverá atingir 7,5 mil M€.

À semelhança do verificado nos dois anos anteriores, em 2013, é de esperar que a principal fonte de financiamento continue concentrada nos empréstimos obtidos junto do FMI e da UE, cujo montante deve ascender a 10,1 mil M€. Adicionalmente, os BT também deverão contribuir positivamente para a cobertura das necessidades brutas, antevendo-se um incremento das emissões líquidas deste instrumento em torno de 5,4 mil M€.

Quadro III.3.4. Composição do financiamento em 2013

(previsão da dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	Emissão	Amortização	Líquido
DÍVIDA EURO	37.243	28.773	8.470
CA - Certificados de Aforro	981	840	141
CT - Certificados do Tesouro	0	60	-60
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	7.149	7.149	0
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	42	-42
BT - Bilhetes do Tesouro	20.132	14.770	5.362
OT - taxa fixa	0	5.829	-5.829
FEEF	4.933	0	4.933
MEEF	1.600	0	1.600
Outra Dívida	2.448	83	2.365
DÍVIDA NÃO EURO	3.593	0	3.593
FMI	3.593	0	3.593
Outra Dívida	0	0	0
FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)		0	0
TOTAL	40.836	28.773	12.063

Fonte: Ministério das Finanças.

III.3.2. Tesouraria do Estado

Unidade de Tesouraria do Estado

A atividade da tesouraria do Estado é um importante instrumento de suporte à gestão dos fundos públicos e à otimização da gestão da liquidez. O progressivo aumento da eficiência nesta atividade permitirá uma redução de custos por parte do Estado tendo em conta o diferente perfil de execução das despesas e receitas orçamentais. A Unidade de Tesouraria do Estado assume, desta forma, um papel muito relevante na otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis.

Os objetivos centrais da Unidade de Tesouraria do Estado são os seguintes:

- Minimização do prazo de imobilização dos recebimentos;
- Maior eficiência e eficácia na execução dos pagamentos, nomeadamente na redução de custos financeiros associados à realização dos mesmos;

- Maior articulação entre recebimentos e pagamentos, com a finalidade de obtenção de ganhos financeiros e/ou redução de custos de financiamento;
- Racionalizar a gestão global dos fundos públicos, minimizando a necessidade de recurso à emissão de dívida pela maximização da utilização dos recursos disponíveis em cada momento.

Recebimentos

A melhoria contínua da Rede de Cobranças do Estado (RCE) tem permitido minimizar o tempo de centralização de fundos na Tesouraria do Estado, bem como os custos operacionais de cobrança, acompanhamento e controlo da mesma. Neste sentido, tem-se vindo a privilegiar o alargamento da RCE a novas entidades públicas administradoras de receitas, a acrescerem à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), à Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), à Agência Portuguesa do Ambiente (APA), ao Instituto de Seguros de Portugal (ISP), ao Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça (IGFIJ), à Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE), à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e à Caixa Geral de Aposentações (CGA), como utilizadores do documento único de cobrança (DUC) para a arrecadação dos valores das receitas que lhes estão afetas. Em 2013 prevê-se que já estejam a iniciar cobranças, com recurso ao DUC a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) e o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP (IFDR).

Dos serviços bancários prestados pelo IGCP, através do seu *Homebanking*, realça-se a possibilidade que os organismos públicos dispõem de arrecadação dos valores das receitas diretamente nas suas contas no IGCP, através das Caixas Automáticas Multibanco da SIBS, mediante a utilização de uma referência de pagamento específica.

Ao nível dos serviços bancários, refira-se, ainda, a progressiva disponibilização de Terminais de Pagamento Automático (TPA), móveis, fixos e virtuais, iniciada em 2008, que tem permitido incrementar a centralização de fundos na tesouraria do Estado, ao possibilitar aos organismos públicos receber as respetivas receitas em contas no IGCP.

Pagamentos

A vertente devedora do Sistema de Débitos (SDD) veio viabilizar a execução de movimentos automáticos a débito nas contas dos organismos públicos, para execução dos respetivos pagamentos designadamente à EDP, PT, GALP e EPAL, simplificando e automatizando os procedimentos e reduzindo os custos inerentes aos meios de pagamento em uso.

Acompanhando a evolução dos sistemas de compensação europeus, objetivando a uniformização dos instrumentos de pagamento em toda a área do euro, o IGCP realizou os ajustamentos, do sistema de compensação de transferências a crédito e a débito, à Área Única de Pagamentos Europeia (*SEPA – Single Euro Payments Area*), estando a decorrer a sua adaptação à vertente Pan-Europeia dos Débitos Diretos.

Ainda no âmbito dos pagamentos internacionais, é de salientar, a utilização da plataforma da AT2 e da SWIFT, permitindo um aumento da eficiência na execução das ordens de pagamento externas, tornando-as mais céleres e seguras, melhorando assim a qualidade do serviço prestado.

Ao nível dos meios de pagamento, procura-se dinamizar o uso das transferências bancárias em detrimento da utilização do cheque como meio de pagamento, ajustando-se às melhores práticas do sector bancário a nível europeu, no quadro da criação da Área Única de Pagamentos Europeia (*SEPA – Single Euro Payments Area*).

Gestão da Liquidez

As melhorias desencadeadas nos domínios dos pagamentos e recebimentos permitem, no seu todo, um acompanhamento mais fiável da execução orçamental, o qual tem reflexos imediatos numa maior fiabilidade das previsões de Tesouraria e numa maior racionalidade das disponibilidades de gestão da tesouraria do Estado.

A concentração da gestão da tesouraria e da dívida pública numa só entidade permite um maior nível de especialização técnica, a redução de assimetrias de informação, o reforço da capacidade negocial perante o sistema financeiro, a otimização dos saldos da dívida, a melhoria de controlo dos riscos de crédito e liquidez, a minimização dos riscos operacionais e a otimização dos modelos previsionais de gestão das necessidades financeiras do Estado.

Contas do Tesouro

O total das disponibilidades, em moeda e depósitos, na conta da Tesouraria Central do Estado, no Banco de Portugal e dos fundos aplicados nas instituições de crédito, é representado no seguinte quadro:

Quadro III.3.5. Situação da tesouraria – saldos pontuais
(milhões de euros)

	2010	2011	2012
	Dez	Dez	Agosto (P)
Contas no BdP	1,00	4 743,25	6 371,64
Apli. Financeiras nas IC	1 883,52	7 567,29	7 208,57
Contas em Divisas	16,39	17,77	14,06
Contas Cofres Consulares	4,05	4,04	0,00
Contas Receb. IGCP-DUC	113,43	70,46	84,96
Outras Contas Bancárias	2,69	3,72	6,28
Contas Caixas nas IC			
- Alfândegas	138,47	88,11	5,36
- Serviços Locais Finanças	88,21	103,91	81,15
Contas Caixas do Tesouro			
- Alfândegas	282,12	264,80	365,12
- Serviços Locais Finanças	41,29	32,32	116,24
Contas Caixas Tesouro			
- CTT	40,34	24,67	48,11
- SIBS	9,77	16,94	105,47
- IRN	2,60	2,10	0,49
Depósitos Externos nas IC	13,34	6,08	3,89
Cheques a Cobrar	0,76	0,60	0,53
TOTAL	2 637,98	12 946,06	14 411,87

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública
(P) Previsão

Centralização de Fundos

No triénio de 2009-2011, assistiu-se à estabilização dos valores à ordem e aplicações dos serviços e fundos autónomos e das entidades do sector empresarial do Estado (SEE), os quais ascenderam a 7.000 M€, no final de cada ano.

Por força do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, acordado entre o Estado Português e a Região Autónoma da Madeira, que sujeitou os organismos públicos dessa Região ao cumprimento do RTE, e da crescente utilização da tesouraria do Estado pelas entidades do SEE, prevê-se que o ano 2012 apresente um acréscimo de disponibilidades depositadas no IGCP (Quadro III.4.2.).

Até ao final de 2012, prevê-se, ainda, a centralização dos fundos movimentados pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social na tesouraria do Estado.

Quadro III.3.6. Centralização de fundos de terceiros – contas da tesouraria

	N.º de Contas	Depósitos à Ordem	CEDIC+CEDIM	TOTAL
		(Milhões euros)		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)
dez/09	1 932	2 891,75	3 778,70	6 670,45
dez/10	1 802	1 271,66	4 887,43	6 159,09
dez/11	1 866	3 072,69	4 074,31	7 147,00
Agosto-12 (P)	1 964	5 216,35	5 357,66	10 574,00

Fonte: Ministério das Finanças e da Administração Pública

(P) Previsão

IV. POLÍTICAS SECTORIAIS PARA 2013 E RECURSOS FINANCEIROS

Introdução

A proposta de Orçamento do Estado para 2013 inclui um conjunto alargado de medidas de corte de despesa. O esforço de poupança é muito significativo: serão executadas medidas no total de aproximadamente 2.700 M€. Porém, o aumento de despesa decorrente da reposição parcial de subsídios aos funcionários públicos e pensionistas - valor de cerca de 1.700 M€ - irá absorver parcialmente estas poupanças.

Estas medidas fazem parte do processo em curso de identificação de cortes estruturais na despesa. Estão já ser identificados cortes de despesa que totalizarão 4.000 M€ até 2014. Com este esforço, será dado um contributo relevante já em 2013.

Quadro IV. Quadro síntese das medidas orçamentais de redução da despesa

Medida	Impacto (M€)
Finanças e Administração Pública	927,0
Recursos humanos	627,0
Racionalização de recursos	300,0
Proteção Social	1041,9
Segurança Social	729,4
Caixa Geral de Aposentações	312,5
Saúde	180,9
Política do medicamento	146,0
Racionalização de recursos, controlo da despesa e outras medidas estruturantes	34,9
Educação e Ciência	162,0
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	127,2
Ciência e Ensino Superior	34,8
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	38,0
Administração Interna	30,2
Negócios Estrangeiros	14,2
Defesa	5,3
Justiça	8,1
Economia e Emprego	1,5
Cultura	0,8
Setor Empresarial do Estado	289,3
Indemnizações compensatórias	48,6
Despesas de investimento	240,8
Total de medidas do lado da despesa	2699,1
Reposição parcial de subsídios a funcionários públicos e pensionistas	-1673,5
Diminuição da despesa	1025,6

Nota: A redução de 2% de efetivos em cada Ministério está incluída na respetiva medida transversal para toda a Administração Pública

Hospitais EPE - Medidas sem efeito no saldo nas Administrações Públicas mas com vista à melhoria do resultado operacional	244,0
Política do medicamento	187,0
Racionalização de recursos, controlo da despesa e outras medidas estruturantes	57,0

Fonte: Ministério das Finanças.

IV.1. Programas Orçamentais

No presente capítulo, a despesa é apresentada por programas orçamentais. De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) n.º 52/2011¹, os programas correspondem a projetos e atividades. Nestes termos, é substituída a terminologia até aqui utilizada, “funcionamento” e “investimento”, respetivamente, por “atividades” e “projetos”, em conformidade com a redação consagrada na LEO.

No orçamento de 2013, a despesa efetiva ascende a 76.849² M€, correspondendo a um decréscimo de cerca de 4% face à estimativa de execução do orçamento de 2012, resultante das medidas estabelecidas no âmbito do PAEF.

A estratégia de consolidação orçamental traduz-se na necessidade de ajustamento, quer ao nível das atividades, quer ao nível dos projetos. Este objetivo exige a identificação de prioridades e a reavaliação dos programas de investimento. O principal esforço de ajustamento incide na componente de projetos, que, por definição, é menos rígida.

Quadro IV.1.1. Despesa – por programas orçamentais

(milhões de euros)

Programas P001-P014	2012 Estimativa			Orçamento Ajustado de 2013			Variação (%)	Estrutura (%)
	FC	FN	Total	FC	FN	Total		
Atividades	1.176	74.666	75.841	1.282	71.963	73.245	-3,4	95,3
Projetos	1.397	2.646	4.043	1.142	2.462	3.604	-10,9	4,7
Despesa Efetiva (a)	2.573	77.312	79.885	2.424	74.425	76.849	-3,8	100,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas: (a) Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos; (b) Orçamento de 2013 corresponde à proposta líquida de cativos.

IV.1.1. Atividade

A componente atividades, no valor de 73.245M€, representa 95% da despesa efetiva, destacando-se as áreas: Administração Pública, Integração e Proteção Social; Finanças Públicas (inclui os encargos com a gestão da dívida pública) e Educação, as quais representam 72% do total do orçamento ajustado para 2013.

¹ Sexta alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2011, de 20 de agosto.

² Valor não consolidado.

Quadro IV.1.2. Despesa – por atividades
(milhões de euros)

Áreas de Atividades	Orçamento Ajustado de 2013
Administração Pública	21.576
Agricultura e Pescas	478
Ambiente, Recursos Naturais e Gestão do Território	2.298
Cidadania, Família e Comunidade	17
Ciência & Tecnologia	338
Comércio e Serviços	309
Defesa Nacional	687
Desporto	34
Diplomacia e Relações Internacionais	1.962
Educação	8.195
Energia	24
Finanças Públicas (c)	9.147
Gestão de Emergências e Crises	191
Indústria	58
Infraestruturas e Equipamentos	972
Integração e Proteção Social	13.817
Justiça	569
Mercado de Trabalho	972
Órgãos de Soberania	1.440
Outras Atividades Económicas	176
Património Cultural	164
Proteção do Consumidor	49
Saúde	7.533
Segurança/ Administração Interna	1.363
Sociedade da Informação e Comunicação	312
Transportes	564
(a) Despesa Efetiva	73.245

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas: (a) Para detalhes da nomenclatura ver Circular nº. 1371-A, de 6 de julho de 2012, da Direção Geral do Orçamento; (b) Valor não consolidado e líquido de ativos e passivos; (c) Inclui encargos com gestão da dívida pública.

IV.1.2. Projetos

Quadro IV.1.3. Projetos – por tipo de despesa e fonte de financiamento
(milhões de euros)

	2009	2010	2011	2012 Estimativa	Orçamento Ajustado de 2013	
					M€	Por memória EPR
Despesa Corrente	651	759	704	939	926	271
Despesa de Capital	2.290	1.438	1.278	3.102	2.771	1.525
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	2.941	2.197	1.982	4.041	3.697	1.796
Financiamento Nacional	1.822	1.204	969	2.341	2.251	1.470
Financiamento Comunitário	1.119	993	1.013	1.700	1.446	326
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	2.941	2.197	1.982	4.041	3.697	1.796

Fonte: Ministério das Finanças.

A estimativa de execução de 2012 ascende a 4.041M€, não sendo, contudo, comparável com a execução de 2011 em virtude, no OE 2012, as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) terem passado a integrar o perímetro das Administrações Públicas em sede de Orçamento do Estado apenas a partir de 2012.

O orçamento para 2013 prevê para a componente de projetos um total de 3.697 M €, dos quais 49% se destinam às EPR.

As despesas de capital totalizam 75% do total orçamentado e, de entre estas, o agrupamento 07 – “Aquisição de bens de capital” é aquele que tem maior expressão, seguindo-se o agrupamento 08 – “Transferências de Capital”, correspondendo a 81% daquelas despesas.

Quadro IV.1.4. Projetos – por ministérios

(milhões de euros)

Ministérios	Orçamento Ajustado de 2013							
	SI		SFA incluindo EPR				Total	
	M€	Estrutura %	SFA M€	Estrutura %	EPR M€	Estrutura %	M €	Estrutura %
01 - Encargos Gerais do Estado			1	0,1			1	0,0
02 - Presidência do Conselho de Ministros	30	11,2	21	1,3			51	1,4
03 - Finanças	6	2,2	18	1,1			24	0,6
04 - Negócios Estrangeiros	3	1,1	1	0,1			4	0,1
05 - Defesa Nacional	14	5,2	0				14	0,4
06 - Administração Interna	82	30,7	3	0,2			85	2,3
07 - Justiça	23	8,6	77	4,7			100	2,7
08 - Economia e Emprego	30	11,2	377	23,1	1.434	79,8	1.841	49,8
09 - Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	34	12,7	719	44,0	128	7,1	881	23,8
10 - Saúde			15	0,9			15	0,4
11 - Educação e Ciência	39	14,6	402	24,6	234	13,0	675	18,3
12 - Solidariedade e da Segurança Social	6	2,2			0		6	0,2
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	267	100,0	1.634	100,0	1.796	100,0	3.697	100,0
Despesa Efectiva excluindo transf. do OE p/ SFA's	267	100,0	1.311	80,2	1.594	88,8	3.172	85,8

Por Memória	SI	SFA	EPR
Ativos Financeiros		323	
Passivos Financeiros			202

Fonte: Ministério das Finanças.

A despesa em projetos concentra-se nos ministérios da Economia e Emprego, da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território e da Educação e Ciência, representando 92% do conjunto desta dotação.

Os SFA, incluindo as EPR, são os principais responsáveis pela execução da componente projetos (93% das dotações).

Quadro IV.1.5. Projetos por programa e fontes de financiamento

(milhões de euros)

Designação	Orçamento Ajustado de 2013				
	Financiamento Nacional		Financiam. Comunitário	Total	Taxa de Participação %
	Total	Cap. 50			
Órgãos de Soberania	1	1		1	0,0
Governança e Cultura	34	33	17	51	33,3
Finanças e Administração Pública	12	5	12	24	50,0
Representação Externa	3	3		3	0,0
Defesa	15	15		15	0,0
Segurança Interna	77	77	9	86	10,5
Justiça	83	11	17	100	17,0
Economia e Emprego	1.416	59	425	1.841	23,1
Agricultura e Ambiente	210	140	671	881	76,2
Saúde	11	11	3	14	21,4
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	118	36	138	256	53,9
Ciência e Ensino Superior	265	243	154	419	36,8
Solidariedade e Segurança Social	6	6		6	0,0
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	2.251	640	1.446	3.697	39,1

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2013, a despesa afeta a projetos é financiada em 61% por recursos nacionais, sendo que 28% daquele financiamento tem origem no Capítulo 50-Projetos e o restante em receitas próprias e empréstimos contraídos, essencialmente, pelas EPR.

O financiamento comunitário ascende a 1.446 M€, representando cerca de 39%. Cerca de 86% daquele financiamento tem como destino os programas orçamentais da Economia e Emprego, a Agricultura e Ambiente e o programa da Ciência e Ensino Superior, em virtude de se enquadrarem nas orientações fundamentais da política económica da presente legislatura, que visam a máxima absorção dos fundos comunitários previstos no Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013) e nos planos estratégicos nacionais da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

Quadro IV.1.6. Projetos novos e em curso
(milhões de euros)

Programa	Orçamento Ajustado de 2013					
	Projetos (nº)			Projetos (M€)		
	Novos	Em Curso	Total	Novos	Em Curso	Total
Orgãos de Soberania		4	4		1	1
Governança e Cultura	46	112	158	19	32	51
Finanças e Administração Pública	6	20	26	1	23	24
Representação Externa	8	4	12	1	2	3
Defesa		20	20		15	15
Segurança Interna	8	11	19	7	79	86
Justiça	18	76	94	25	75	100
Economia e Emprego	13	82	95	64	1.777	1.841
Agricultura e Ambiente	91	140	231	77	804	881
Saúde	4	16	20	1	13	14
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	1	31	32		256	256
Ciência e Ensino Superior	23	48	71	19	400	419
Solidariedade e Segurança Social	10	21	31	1	5	6
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	228	585	813	215	3.482	3.697

Fonte: Ministério das Finanças.

Nesta proposta de orçamento estão inscritos 813 projetos, dos quais 72% se encontram em curso e os restantes respeitam a projetos novos.

De entre as despesas de capital, conforme já foi referido, as aquisições de bens de capital têm um peso significativo, seguidas das transferências de capital, representando, em conjunto, 60% da despesa em projetos.

Nas transferências de capital destacam-se as transferências enquadradas em “Outras”, para o que contribuem a FCT, com 64%, e o IFAP com 32%. Maioritariamente, estas transferências destinam-se a Instituições Sem Fins Lucrativos, no âmbito das candidaturas às iniciativas de investimento promovidas por ambas as entidades.

Quadro IV.1.7. Projetos por agrupamento económico
(milhões de euros)

Agrupamento Económico	Orçamento Ajustado de 2013		
	M €	Estrutura %	Por Memória EPR
Despesa Corrente	926	25,0	271
Despesas com pessoal	21	0,6	1
Aquisição de Bens e serviços	253	6,8	81
Encargos Correntes da Dívida	164	4,4	161
Transferências Correntes	446	12,1	
Empresas Públicas	0	0,0	
Empresas Privadas	60	1,6	
Administração Central	13	0,4	
Administração Regional	0	0,0	
Administração Local	2	0,1	
Famílias	302	8,2	
Outras	69	1,9	
Subsídios	0	0,0	
Outras Despesas Correntes	42	1,1	28
Despesa de Capital	2.246	60,8	1.323
Aquisição de Bens de Capital	1.644	44,5	1.323
Transferências de Capital	592	16,0	
Empresas Públicas	64	1,7	
Empresas Privadas	109	2,9	
Administração Central	108	2,9	
Administração Regional	0	0,0	
Administração Local	28	0,8	
Famílias	109	2,9	
Outras	184	5,0	
Outras Despesas de Capital	10	0,3	
Despesa Total Efetiva excluindo transf. do OE p/ SFA's	3.172	85,8	1.594
Ativos	323	8,7	
Passivos	202	5,5	202
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	3.697	100,0	1.796

Fonte: Ministério das Finanças.

Projetos Regionalizados

No que respeita à regionalização, destacam-se os investimentos em projetos da região Norte que representam 24% do total (398 M€ pertencem ao Metro do Porto). O programa orçamental que mais contribui para a região Norte é o P009 – Economia e Emprego, representando 71% daquela região.

Quadro IV.1.8. Projetos – regionalização – ótica NUTS I e II
(milhões de euros)

NUTS I e II	Orçamento Ajustado de 2013	
	M€	Estrutura %
Continente	3.289	89,0
Norte	875	23,7
Centro	307	8,3
Lisboa e Vale do Tejo	250	6,8
Alentejo	257	6,9
Algarve	81	2,2
Várias Nuts II do Continente	1.519	41,1
Açores	6	0,2
Madeira	0	0,0
Várias NUTS I do País	389	10,5
Estrangeiro	13	0,3
Despesa Total excluindo transf. do OE p/ SFA's	3.697	100,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Salienta-se o contínuo peso das categorias Várias NUTS I e II, representando em conjunto 52% da despesa em projetos, motivado, essencialmente, pela não regionalização de projetos associados aos orçamentos das EPR e à alteração da metodologia de aferimento da Regionalização, a qual em 2012 passou a realizar-se apenas ao nível de Nuts I e II.

IV.1.3. Quadro Plurianual de Programação Orçamental

A lei n.º 28/2012, de 31 de julho aprovou os limites de despesas financiadas por receitas gerais dos diferentes programas. Estes limites, propostos pelo Governo, conjuntamente com a apresentação do Documento de Estratégia Orçamental, pressupõem que a suspensão do pagamento dos subsídios de férias e de natal aos funcionários públicos e pensionistas. O Tribunal Constitucional considerou que esta suspensão não poderia vigorar para além de 2012, obrigado a rever os limites de despesa instituídos naquela lei.

Assim, o Governo apresenta à Assembleia da República, uma proposta de alteração daqueles limites para 2013, de forma a acomodar as novas condições. Para os anos seguintes, a revisão deverá ser realizada aquando da apresentação do novo Documento de Estratégia Orçamental, na primavera de 2013.

Quadro IV.1.9. Quadro plurianual de programação orçamental - 2013 - 2016

Áreas	Programas	2013	2014	2015	2016
Soberania	P001 - Órgãos de soberania	2 868			
	P002 - Governação e Cultura	222			
	P005 - Representação Externa	319			
	P008 - Justiça	679			
	Subtotal	4 087	3 676		
Segurança	P006 - Defesa	1 843			
	P007 - Segurança Interna	1 827			
	Subtotal	3 669	3 497		
Social	P011 - Saúde	7 841			
	P012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	5 232			
	P013 - Ciência e Ensino Superior	1 262			
	P014 - Solidariedade e Segurança Social	8 871			
	Subtotal	23 205	20 139		
Económica	P003 - Finanças e Administração Pública	6 874			
	P004 - Gestão da Dívida Pública	7 276			
	P009 - Economia e Emprego	160			
	P010 - Agricultura, Mar e Ambiente	422			
	Subtotal	14 732	16 379		
Despesa coberta por receitas gerais		45 694	43 691	44 761	46 320

IV.2. Órgãos de Soberania (P001)

IV.2.1. Orçamento

A estrutura orgânica do Programa 001 integra os orçamentos dos Órgãos de Soberania e as transferências no âmbito das leis das Finanças Locais e Regionais.

A despesa total consolidada do programa totaliza 2.881,8 M€, apresentando um aumento de 0,7% (mais 20,3 M€) face à estimativa de execução de 2012.

Quadro IV.2.1. Órgãos de soberania (P001) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	2.829,3	2.873,8	1,6	94,6
1. Atividades	2.828,2	2.872,8	1,6	94,5
1.1. Com cobertura em receitas gerais	2.822,1	2.866,1	1,6	94,3
Funcionamento em sentido estrito	53,4	57,2	7,1	1,9
Dotações específicas	2.768,7	2.808,9	1,5	92,4
Assembleia da República	81,7	127,6	56,2	4,2
Transferências para a Administração Local	2.121,2	2.121,2	0,0	69,8
Lei das Finanças Locais	2.076,6	2.076,6	0,0	68,3
Outras	44,6	44,6	0,0	1,5
Transferências para as Regiões Autónomas	565,8	560,1	-1,0	18,4
Solidariedade	479,6	474,7	-1,0	15,6
Fundo de Coesão	36,2	35,4	-2,2	1,2
Lei de Meios para Reconstrução da Madeira	50,0	50,0	0,0	1,6
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	6,1	6,7	9,8	0,2
2. Projetos	1,1	1,0	-9,1	0,0
2.1. Financiamento nacional	1,1	1,0	-9,1	0,0
2.2. Financiamento comunitário	0,0	0,0	0,0	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	144,0	165,2	14,7	5,4
Empresas Pública Reclassificadas				
Consolidação entre e intra-subsetores	111,8	157,2		5,2
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.861,5	2.881,8	0,7	-
DESPESA EFETIVA	2.861,5	2.881,8		

Nota: Orçamento ajustado=orçamento líquido de cativos

O acréscimo fica a dever-se, essencialmente, ao aumento da dotação específica destinada à Assembleia da República, (+56,2%), que se traduz num acréscimo de 45,9M€ relativamente à estimativa de execução para o corrente ano, para assegurar os encargos com as subvenções estatais aos partidos políticos e à campanha eleitoral a realizar no próximo ano.

No subsector Estado o aumento de 7,1% verificado no orçamento de atividades com cobertura em receitas gerais, reflete a reposição do valor do subsídio de Natal.

Refira-se ainda, a existência em 2013 de uma potencial poupança de 5,2 M€, relativa à reserva efetuada neste Programa.

Quadro IV.2.2. Órgãos de soberania (P001) – despesa dos SFA por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	144,0	148,1	7,3	0,0	9,8	0,0	165,2	14,7
Total EPR	-						-	
Sub-Total	144,0	148,1	7,3	0,0	9,8	0,0	165,2	14,7
Transferências	6,6	0	0	0,0	6,6	0	6,6	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	137,4	148,1	7,3	0,0	3,2	0,0	158,6	15,4
DESPESA EFETIVA	137,4	148,1	7,3	0,0	3,2	0,0	158,6	15,4

No que respeita à despesa dos serviços e fundos autónomos verifica-se um aumento de 21,2 M€ (15,4%) na despesa total consolidada, justificado pelo já referido aumento das despesas da Assembleia da República relativo a subvenções. Salienta-se que, devido ao não carregamento pela Assembleia da República do respetivo orçamento privativo, efetuou-se a imputação da estrutura da dotação corrigida de 2012. As propostas de orçamento das restantes entidades que compõem o programa apresentam variações negativas em relação a 2012, com exceção do Conselho das Finanças Públicas que iniciou a sua atividade em junho de 2012.

Quadro IV.2.3. Órgãos de Soberania (P001) – despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	1.940,5	159,5	0,0	159,5	1.946,5	67,5
Despesas com Pessoal	37,6	65,4		65,4	103,0	3,6
Aquisição de Bens e Serviços	3,3	15,1		15,1	18,4	0,6
Transferências Correntes	1.898,5	10,3		10,3	1.755,3	60,9
das quais: intra-instituições do ministério	143,5	10,0		10,0		0,0
para as restantes Adm. Públicas	1.753,1	0,1		0,1	1.753,2	60,8
Subsídios	0,0	64,2		64,2	64,2	2,2
Outras Despesas Correntes	1,1	4,5		4,5	5,6	0,2
Despesa Capital	933,3	5,7	0,0	5,7	935,3	32,5
Aquisição de Bens de Capital	0,3	5,3		5,3	5,6	0,2
Transferências de Capital	933,0	0,2	0,0	0,2	929,5	32,3
das quais: intra-instituições do ministério	3,6	0,1		0,1	3,7	0,1
para as restantes Adm. Públicas	928,1	0,0	0,0	0,0	928,1	32,2
Outras Despesas de Capital	0,0	0,2		0,2	0,2	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					157,2	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.873,8	165,2	0,0	165,2	2.881,8	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	192,6	165,1	0,0	165,1	200,5	-
DESPESA EFETIVA	2.873,8	165,2	0,0	165,2	2.881,8	-

Na despesa total consolidada por agrupamento económico, destacam-se as transferências correntes e de capital, onde relevam as transferências ao abrigo da Lei de Finanças Locais e da Lei das Finanças Regionais.

As despesas com pessoal atingem 103 M€, com maior expressão no subsector dos serviços e fundos autónomos, com um peso relativo de 52,3% da despesa total excluindo transferências.

Quadro IV.2.4. Órgãos de soberania (P001) – despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento ajustado de 2013	Estrutura 2013 (%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	327,4	10,8
- Sistema Judiciário	23,4	0,8
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Cultura	3,1	0,1
- Comunicação Social	3,8	0,1
Outras funções económicas		
- Transferências entre Administrações	2.681,3	88,2
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	3.039,0	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.881,8	
DESPESA EFETIVA	2.881,8	

A medida preponderante (Outras funções económicas) respeita às despesas com transferências da Administração Central para as Administrações Local e Regional, que representam 88,2% da despesa total.

As restantes despesas de funcionamento estão distribuídas pelas medidas “Administração geral” onde se inserem os orçamentos de todos os Órgãos de Soberania (10,8%), com exceção dos que respeitam ao sistema Judiciário onde se inserem os Supremos Tribunais de Justiça, Constitucional e Administrativo, o Tribunal de Contas Sede e Secções Regionais e o Conselho Superior da Magistratura.

As medidas relativas à Cultura e Comunicação Social agregam o funcionamento do Museu da Presidência da República e da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, respetivamente.

IV.3. Governação e Cultura (P002)

IV.3.1. Políticas

Administração Local

Em 2013, o Governo dará continuidade ao aprofundamento das políticas de desenvolvimento de território virado para o empreendedorismo de base local e para a inovação social, tendo como base uma matriz de sectores estratégicos que diferenciam os territórios em cada parte de Portugal.

Em 2012, foram aprovados os diplomas referentes aos eixos estruturantes da Reforma da Administração Local, designadamente no que respeita à Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, à Atividade Empresarial Local, ao Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Local e ao Regime Jurídico das Autarquias Locais e Estatuto das Entidades Intermunicipais. Assim, 2013 assumir-se-á como o ano da implementação de um novo paradigma na Administração Local.

Com efeito, o Governo acompanhará a implementação das medidas adotadas no âmbito da Reforma da Administração Local, a qual terá impacto já nas eleições gerais para as autarquias locais a realizar no ano de 2013.

Adicionalmente, a revisão da Lei das Finanças Locais em curso, terá como objetivo consolidar os mecanismos de disciplina e controlo orçamental das autarquias locais, criando as necessárias condições para a sua sustentabilidade financeira. Simultaneamente, pretende-se adequar a Lei das Finanças Locais à competitividade económica a nível local e intermunicipal, o que implicará uma mudança no atual paradigma de receitas próprias, apostando num modelo de financiamento mais transparente, mais adequado e mais responsabilizador.

Importa também destacar a execução e o acompanhamento na aplicação da Lei dos Compromissos bem como do Programa de Apoio à Economia Local.

Comunicação Social

Em 2013, o Grupo RTP verá alterado o seu modelo institucional de gestão, nomeadamente na sequência da aplicação do plano de sustentabilidade económica e financeira da empresa. Isto representará uma redução significativa dos fundos públicos a afetar ao organismo, sem prejuízo da garantia por parte do Estado da existência, nesse novo modelo institucional, de um serviço público de conteúdos de rádio e de

televisão consequente com a ambição de mudança que o Governo está a levar a cabo em prol de uma sociedade moderna, aberta e cosmopolita.

Este critério de exigência e de responsabilidade norteará igualmente a relação do Governo, enquanto acionista maioritário, com a Agência Noticiosa LUSA.

Modernização Administrativa

A Administração Pública deve procurar organizar-se em função das necessidades dos cidadãos e das empresas (da procura) e não de acordo com a departamentalização dos seus diferentes organismos (oferta).

No que à simplificação diz respeito, deverá pugnar-se pela criação de um novo paradigma da simplificação administrativa e regulatória, dada a maturidade atingida através dos programas concretizados até à data. O foco num único programa com projetos estruturantes e de forte impacto económico da Administração Central e Local, em detrimento de múltiplas medidas de menor impacto, deve ser, doravante, o principal objetivo nesta área (ex.: Balcão do Empreendedor ou Sistema da Indústria Responsável).

Em 2013 mantém-se a aplicação do Plano de Racionalização e Redução de Custos com as TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) na Administração Pública, com o acompanhamento do Grupo de Projeto para a Racionalização das Tecnologias de Informação e Comunicação (GPTIC).

Desporto e Juventude

No seguimento da criação e entrada em funcionamento do novo Instituto Português do Desporto e Juventude (IPDJ, I.P.), o Governo propõe-se a aprofundar a relação entre estas duas áreas transversais de intervenção, de uma formada integrada.

Em 2013, as orientações estratégicas e as principais medidas a desenvolver na área do desporto assumem carácter prioritário e visam os seguintes objetivos:

- (i) Desenvolver o desporto e generalizar a sua prática, em parceria com as autarquias e o movimento associativo;
- (ii) Reorganizar a medicina desportiva e melhoria de serviços dos Centros de Medicina Desportiva;
- (iii) Prosseguir os trabalhos de caracterização do parque desportivo nacional através da Carta Desportiva Nacional em articulação com todos os agentes envolvidos na prática e organização desportivas;
- (iv) Apoiar o desporto de alto rendimento e melhoria das estruturas de apoio;
- (v) Promover o Desporto com todos e para todos, reforçando as políticas de saúde e desporto;
- (vi) Promover a projeção internacional do desporto português em articulação com a economia e o turismo;
- (vii) Reforçar a preservação do património histórico-desportivo nacional, através da permanente dinamização do Museu Nacional do Desporto e incremento da informação disponível na Biblioteca Nacional do Desporto e Centro de Documentação e Investigação

- (viii) Proceder à avaliação do modelo de financiamento do sistema desportivo e da partilha de competências entre a administração pública e o movimento associativo;
- (ix) Reformular o sistema de apoio e gestão dos projetos Olímpico e Paralímpico e modernizar o sistema desportivo nacional.

No que diz respeito à Política integrada da Juventude, tendo em conta os resultados do processo nacional de auscultação que culminou no Livro Branco da Juventude, as orientações estratégicas e as principais medidas a desenvolver na área da juventude em 2013 assumem carácter prioritário e visam os seguintes objetivos:

- (i) Agilização e fomento dos mecanismos de emancipação jovem;
- (ii) Promoção do empreendedorismo e fomento do autoemprego, designadamente através da aplicação do Programa Impulso Jovem;
- (iii) Promoção do voluntariado jovem, bem como da participação cívica e política dos jovens nos mecanismos de decisão;
- (iv) Promoção do Associativismo Juvenil e Estudantil;
- (v) Promoção da saúde juvenil e do combate aos comportamentos de risco;
- (vi) Requalificação e rentabilização da Rede Nacional de Pousadas da Juventude, bem como de toda a mobilidade juvenil, potenciando, em especial o cartão jovem.

Igualdade de Género

Em 2013, o Governo continuará a dar prioridade à coordenação e implementação dos três Planos Nacionais (Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação, Plano Nacional contra a Violência Doméstica e Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos). Será dada particular incidência nas medidas destinadas à territorialização das políticas de promoção da igualdade de género a nível municipal e à intervenção no âmbito da educação, ao reforço da proteção e do apoio às vítimas de violência doméstica e ao combate ao tráfico de seres humanos, designadamente no domínio da exploração laboral. Considera-se ainda prioritária a intervenção do Governo nas matérias relacionadas com a situação das mulheres no mercado de trabalho.

Cultura

A valorização do Património Cultural é um desígnio nacional. O Governo reconhece a importância do Património como fator multiplicador de riqueza e desenvolvimento, elegendo a sua requalificação como uma das grandes apostas da legislatura. Nesse sentido, trabalhará com vista à criação de uma rede nacional de Rotas do Património, devidamente identificadas e distribuídas pelo território, em articulação com um mapa da paisagem e dos recursos turísticos.

A gestão do património por entidades exteriores ao Governo assegura que o Estado não só diminui os seus encargos com o património concessionado, como mantém a maior parte das receitas que este gera. A Secretaria de Estado da Cultura (SEC) irá optar futuramente por soluções de gestão que mais beneficiem o Estado, a preservação do património e o acesso dos cidadãos à cultura.

No sentido de encontrar formas alternativas de financiamento e de promover a profissionalização dos agentes culturais, iremos criar o Balcão + Cultura, destinado a acompanhar projetos culturais desde a sua conceção, fornecendo espaço, apoio técnico, jurídico e financeiro.

A formação de públicos para a cultura e para as artes é condição obrigatória para o sucesso de qualquer política cultural pública. Não é possível falar de “criação de públicos” sem uma ação concertada com o Ministério da Educação e Ciência. Assim, além de outras iniciativas pontuais, trabalharemos o Plano Nacional do Cinema (ano letivo 2012-2013), bem como o projeto Música nas Escolas (2013-2014).

Os profissionais do Sector das Atividades Artísticas, Culturais e de Espetáculo vão passar a ter um registo nacional. De igual forma, iremos regulamentar a atribuição do Subsídio de Reconversão dos Profissionais do Sector das Atividades Artísticas, Culturais e de Espetáculo, destinado a profissionais que tenham cessado o exercício da sua atividade antes de poderem beneficiar de uma pensão de velhice.

O apoio à internacionalização dos agentes culturais é uma das apostas da SEC, que vê nos mercados externos e em parcerias com a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal uma resposta ao momento atual de contenção orçamental.

O fomento das atividades culturais, embora dinamizado pelo sector público, passa também por soluções que coloquem ao alcance dos agentes privados os instrumentos necessários à canalização dos seus apoios para atividades e iniciativas de carácter cultural. É neste espírito que se enquadram as alterações à lei do mecenato, que em breve pretendemos apresentar.

A nova Lei do Cinema e do Audiovisual lançará as bases de uma nova política para o sector, visando apoiar e promover novas formas e oportunidades de produção, de criação ou difusão de obras cinematográficas.

No atual contexto do sector cultural e criativo, é necessário legislar e atuar com urgência na área da pirataria de música, de cinema e de livros, entre outras áreas, defendendo os criadores, os direitos de autores, as empresas e a qualidade das plataformas em que circulam os seus trabalhos e produtos, sem que para isso se coloque em causa os direitos do consumidor de cultura e o acesso à cultura.

A defesa, promoção e valorização da Língua Portuguesa está intimamente ligada a uma política integrada de divulgação e internacionalização da nossa cultura e das obras de autores portugueses.

A par da revisão do conceito da atual rede de bibliotecas públicas, é urgente preparar a indústria do livro para o fim da discriminação fiscal do livro eletrónico.

IV.3.2. Orçamento

A despesa consolidada das entidades do Programa Governação e Cultura ascende a 677,2 M€, o que representa uma diminuição de 32,5% face à estimativa de 2012.

Quadro IV.3.1. Governação e Cultura (P002) - despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento ajustado		
Estado	220,5	244,2	10,7	31,7
1. Atividades	173,1	202,6	17,1	26,3
1.1. Com cobertura em receitas gerais	156,2	182,3	16,7	23,7
Funcionamento em sentido estrito	150,0	177,2	18,1	23,0
Dotações específicas	6,2	5,1	-17,7	0,7
Censos 2011	0,9	0,0	-100,0	0,0
Porte Pago / Apoios à Comunicação Social	5,3	5,1	-3,8	0,7
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	16,9	20,4	20,5	2,6
2. Projetos	47,4	41,6	-12,3	5,4
2.1. Financiamento nacional	36,5	33,3	-8,9	4,3
2.2. Financiamento comunitário	10,9	8,3	-23,9	1,1
Serviços e Fundos Autónomos	195,6	216,6	10,7	28,1
Entidades Pública Reclassificadas	323,5	305,7	-5,5	39,7
Consolidação entre e intra-subsetores	81,2	93,1		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.003,0	677,2	-32,5	-
DESPESA EFETIVA	658,4	673,4		

Por Memória

Ativos Financeiros	0,0	0,0
Passivos Financeiros	344,6	3,8

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

A despesa do subsector Estado apresenta um aumento de 10,7%, face à estimativa de 2012 essencialmente justificado pela adoção das medidas orçamentais previstas para 2013, nomeadamente a reposição do subsídio de Natal, bem como o impacto da reorganização verificada no sector da Cultura.

O PREMAC altera o universo do subsector do Estado para 2013 decorrente do processo de fusão que concentra todos os Arquivos Distritais, a Direcção-Geral dos Livros e das Bibliotecas e a Direcção-Geral dos Arquivos numa única entidade, a Direcção-Geral dos Livros, Arquivos e das Bibliotecas.

Situação idêntica ocorreu na fusão dos diversos Museus e Palácios, bem como do Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, I.P. dando origem à nova Direcção-Geral do Património Cultural.

A despesa total consolidada diminui 325,8 M€, menos 32,5% face à estimativa de 2012, na sequência do decréscimo significativo do orçamento da Rádio e Televisão de Portugal, SA, designadamente nas verbas aplicadas em passivos financeiros.

A despesa efetiva do Programa em 2013, evidencia um aumento de cerca de 15 M€ em relação a 2012, influenciado pela reposição do subsídio de Natal, que representa cerca de 7,8 M€, e pelo impacto das medidas de contenção da despesa verificadas em aquisição de serviços correntes e de bens de capital.

Quadro IV.3.2. Governação e Cultura (P002) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento ajustado de 2013					Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	
Total SFA	195,6	82,5	113,6	16,5	4,0	0,0	10,7
Total EPR	323,5	0,0	223,5	0,6	81,6	0,0	-5,5
Sub-Total	519,1	82,5	337,1	17,1	85,6	0,0	0,6
Transferências intra	0,1		2,2		7,2		0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	863,6	82,5	338,7	17,1	78,4	0,0	-39,1
DESPESA EFETIVA	519,0	82,5	334,9	17,1	78,4	0,0	0,6

Por Memória

Ativos Financeiros	0,0		0,0				0,0
Passivos Financeiros	344,6		3,8				3,8

A despesa dos serviços e fundos autónomos, excluindo as EPR, regista um aumento de 10,7% em relação à estimativa de 2012, mais 21 M€, destacando-se o Instituto do Cinema e do Audiovisual, IP, com um impacto de 10 M€ resultante da cobrança da taxa de exibição por subscrição, bem como das receitas provenientes da gestão da exibição do mercado publicitário em televisão, nos termos do Decreto-Lei n.º 227/2006, de 14 de novembro, conjugado com a Lei n.º 55/2012, de 6 de Setembro, bem como a inclusão da Direção-Geral do Património Cultural neste subsector.

Relativamente às EPR, verifica-se uma redução da despesa efetiva de 5,5%, menos 17,8 M€, devido ao processo de reestruturação em curso na Rádio e Televisão de Portugal, SA (RTP), a cisão verificada no OPART - Organismo de Produção Artística, E.P.E. e a criação da GES CULT - Serviços Partilhados da Cultura, A.C.E., que visa assegurar a gestão dos recursos comuns nas áreas patrimonial, de recursos humanos, de gestão financeira, de compras, logística e jurídica.

A despesa total consolidada do subsector diminui 337,5 M€, menos 39,1% justificados essencialmente pelos encargos decorrentes da amortização, em 2012, de dívida da RTP, compensado pelo efeito da reposição do subsídio de Natal nos encargos com pessoal no conjunto do subsector.

Quadro IV.3.3. Governação e Cultura (P002) - despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	221,3	199,0	292,8	491,8	626,6	92,5
Despesas com Pessoal	78,2	61,6	104,9	166,5	244,7	36,1
Aquisição de Bens e Serviços	31,3	35,4	151,6	187,0	218,3	32,2
Juros e Outros Encargos		0,0	10,5	10,5	10,5	1,6
Transferências Correntes	102,8	74,9	8,9	83,8	100,1	14,8
das quais: intra-instituições do ministério	76,9	0,6	8,9	9,5		0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Subsídios	5,2	18,3	0,0	18,3	23,5	3,5
Outras Despesas Correntes	3,8	8,8	16,9	25,7	29,5	4,4
Despesa Capital	22,9	17,6	16,7	34,3	50,5	7,5
Aquisição de Bens de Capital	13,3	15,2	12,9	28,1	41,3	6,1
Transferências de Capital	9,6	2,4	0,0	2,4	5,4	0,8
das quais: intra-instituições do ministério	6,6	0,0	0,0	0,0	6,6	1,0
para as restantes Adm. Públicas	1,4	0,0	0,0	0,0	1,4	0,2
Ativos Financeiros				0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	0,0	0,0	3,8	3,8	3,8	0,6
Consolidação entre e intra-subsetores					93,1	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	244,2	216,6	309,5	526,1	677,2	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	242,7	216,6	309,5	526,1	675,7	-
DESPESA EFETIVA	244,2	216,6	309,5	526,1	673,4	-

Por classificação económica, verifica-se que 36,1% da despesa respeita a despesas com pessoal e 32,2 % a aquisição de bens e serviços. As transferências correntes destinadas a instituições sem fins lucrativos e a particulares, no âmbito dos apoios concedidos à cultura, à produção artística nacional, ao desporto e à imigração absorvem 14,8% da estrutura da despesa do Programa.

As outras despesas correntes incluem a orçamentação da reserva para cobertura de riscos, representando desta forma uma poupança expectável em 2013, em cerca de 4,4% do total do Programa.

Quadro IV.3.4. Governação e Cultura - despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento ajustado de 2013 ajustado	Estrutura 2013(%)
Governação e Cultura		
Serviços Gerais da Administração Pública - Administração Geral	145,6	18,9
Segurança e Ordem Públicas - Forças de Segurança	26,8	3,5
Segurança e Acção Social - Administração e Regulamentação	1,9	0,2
Habituação e Serviços Coletivos - Administração e Regulamentação	3,8	0,5
Habituação e Serviços Coletivos - Ordenamento do Território	1,8	0,2
Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos - Cultura	219,2	28,5
Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos - Desporto, Recreio e Lazer	88,6	11,5
Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos - Comunicação Social	276,0	35,8
Outras Funções Económicas - Administração e Regulamentação	2,8	0,4
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	770,2	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	677,2	-
DESPESA EFETIVA	673,4	-

Por Memória

Ativos Financeiros	0,0	0,0
Passivos Financeiros	3,8	0,5

Na estrutura de distribuição da despesa por Medidas inscritas no Programa orçamental destacam-se os Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos, que representam 75,8% do total, com destaque para a Comunicação Social, a desenvolver pela RTP, S.A., a Cultura e o Desporto, este concretizado pelo Instituto Português do Desporto e da Juventude, I.P.

IV.4. Finanças e Administração Pública (P003)

IV.4.1. Políticas

As políticas transversais da área das Finanças e da Administração Pública são apresentadas no capítulo II.3.1.

As medidas transversais respeitam essencialmente à redução de custos com pessoal à semelhança do prosseguido em 2012. Neste ano, a redução verificada nas despesas com pessoal teve por base, a par do efeito da suspensão dos subsídios aos trabalhadores em funções públicas, um conjunto de soluções normativas de controlo da despesa introduzidas na Lei do Orçamento do Estado para 2012, como sejam, por exemplo, os controlos introduzidos na evolução do efetivos, a redução do acréscimo remunerado por trabalho suplementar, a revogação do pagamento por férias não gozadas e as simplificações introduzidas nos mecanismos de mobilidade geral e especial na senda de estimular a colocação de recursos humanos através da articulação voluntária entre trabalhadores e serviços e a adoção de comportamentos proativos no reinício de funções.

Paralelamente, ao nível da administração pública relevam as seguintes iniciativas:

Reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado, através da Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, que permitiu a recolha e publicação de dados de emprego das administrações públicas, constituindo um importante instrumento na caracterização e acompanhamento da evolução dos recursos humanos, nomeadamente no que respeita ao compromisso de redução de efetivos. Adicionalmente, ao nível da administração central, a RCM nº 22/2012, de 9 de março, reforçou os deveres de reporte periódico para planeamento e monitorização das metas de redução de efetivos;

Aplicação do Plano de Melhoria e Racionalização da Administração Central do Estado (PREMAC), que através da revisão das leis orgânicas e portarias de mais de 150 entidades, corrobora a redução de cerca de 40% de unidades orgânicas e de 27% de cargos de dirigentes;

Resultados do PREMAC

1. Relatório de 15 de Setembro de 2011

Resultados sobre o número de entidades

Tipo de Macro-Estrutura	Situação Inicial	RELATÓRIO PREMAC de 15 de setembro	
Administração Direta			
Central	102	84	-18%
Periférica	43	14	-67%
Administração Indireta			
Institutos Públicos	74	57	-23%
Outros Organismos cf. PREMAC	140	62	-56%
Total	359	217	-40%

Fonte: Ministério das Finanças.

Resultados sobre o número de cargos de dirigentes

Situação inicial		Relatório PREMAC de 15 de setembro		Variação global	
Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios	Dirigentes Superiores	Dirigentes Intermédios
715	5571	440	4135	-275	-1436
6286		4575		-1711	
				-38%	-26%
				-27%	

Fonte: Ministério das Finanças.

2. Aplicação do PREMAC

Resultados sobre o número de entidades

	Situação Inicial	RELATÓRIO PREMAC de 15 de Setembro		Entidades inscritas nas Leis Orgânicas dos ministérios	
Administração Directa					
Central	102	84	-18%	80	-22%
Periférica	43	14	-67%	14	-67%
Administração Indirecta					
Institutos Públicos	74	57	-23%	56*	-24%
	229	155		150	-32%

Fonte: Ministério das Finanças.

Resultados sobre o número de entidades por Ministério

	Administração directa		Administração Indirecta
	Serviços centrais	Serviços periféricos	
MAI	7	0	0
MAMAOT	8	10	8
MDN	7	0	1
MEC	8	0	4
MEE	8	0	12
MF	10	0	3
MJ	6	0	4
MNE	5	0	3
MS	4	0	10
MSSS	4	0	6
PCM	13	4	5
	80	14	56
	150		

Fonte: Ministério das Finanças

Resultados sobre o número de cargos de dirigentes superiores

	RELATÓRIO PREMAC			Leis Orgânicas dos Ministérios		
	Dirigentes Superiores cf. diplomas orgânicos	Dirigentes superiores cf. PREMAC	Variação	Dirigentes Superiores 1º grau	Dirigentes Superiores 2º grau	Total de dirigentes superiores
MAI	43	19	-24	7	12	19
MAMAOT	104	77	-27	27	52	79
MDN	20	10	-10	8	2	10
MEC	75	34	-41	13	21	34
MEE	137	68	-69	21	36	57
MF	69	55	-14	13	39	52
MJ	53	32	-21	10	23	33
MNE	33	24	-9	10	14	24
MS	65	42	-23	17	26	43
MSSS	50	34	-16	10	20	30
PCM	66	45	-21	24	25	49
	715	440	-275	160	270	430

Fonte: Ministério das Finanças.

O balanço final no que respeita ao número de dirigentes intermédios encontra-se em fase de apuramento com a finalização dos diplomas que respeitam à organização interna das entidades.

Revisão dos modelos de governação das Administrações Públicas, com especial impacto nas regras de recrutamento e seleção de titulares de cargos de direção superior bem com na racionalização das políticas remuneratórias;

Levantamento do universo fundacional e elaboração da nova Lei-Quadro das Fundações que cria mecanismos de controlo para a utilização de dinheiros públicos, seja de forma direta, seja através de benefícios decorrentes do estatuto de utilidade pública.

Para 2013, as medidas transversais de redução de custos com pessoal subdividem-se em quatro categorias:

- Política de rendimentos – manter-se-á o congelamento nominal das remunerações já previsto nas Leis do Orçamento do Estado de 2011 e de 2012, bem como a proibição de atribuição de prémios de gestão conforme previsto na Lei do Orçamento do Estado de 2012;
- Subsídio de Natal e de férias – proceder-se-á à reposição do subsídio de Natal aos trabalhadores das administrações públicas e manter-se-á a suspensão do pagamento do subsídio de férias ou equivalente nos termos que vigoraram em 2012;
- Redução de efetivos – manter-se-á o objetivo de redução anual de, pelo menos 2%, no número de trabalhadores das administrações públicas (central, local e regional);
- Outras medidas de racionalização – (i) redução do número de contratos a termo resolutivo, (ii) ajustamento na atribuição do abono das ajudas de custo, (iii) redução de valor do subsídio de residência/habitação e do valor das subvenções pagas a trabalhadores em licença extraordinária no âmbito da mobilidade especial, (iv) redução de custos com horas extraordinárias.

No âmbito da proteção social e aposentação ou reforma, proceder-se-á a mudanças nos seguintes pontos:

- Subsídio de doença – alinhamento das regras do sector público com as regras do sector privado;
- Idade de Aposentação – fixação dos 65 anos como idade de aposentação para os subscritores da CGA abrangidos pela idade legal geral;
- Prestações de serviços – manutenção de medidas de controlo sobre os contratos de aquisição de serviços;
- Pensões de Reforma e Aposentação – (i) aplicação de uma contribuição extraordinária de solidariedade com natureza progressivas às pensões de reforma mensais de valor igual ou superior a 1350€, (ii) reposição do subsídio de Natal e manutenção da suspensão do pagamento de 90% do subsídio de férias ou equivalentes, (iii) alteração da fórmula de cálculo das pensões de reforma da CGA.

Em termos de medidas a adotar em 2013 relativamente aos serviços partilhados da Administração Pública, destacam-se:

- Sistema Nacional de Compras Públicas – definição e desenvolvimento de iniciativas com vista ao aumento da eficiência e eficácia do sistema, e de simplificação de procedimentos;
- Gestão do Parque de Veículos do Estado – continuação da redução efetiva da dimensão da frota do Estado, controlo apertado na aquisição de veículos e maior transparência do processo de atribuição.

Ainda no que respeita à despesa, no seguimento do censo efetuado às Fundações em 2012, foram tomadas decisões de extinção, redução total ou parcial de apoios, bem como de cessação do estatuto de utilidade pública relativamente a 130 Fundações.

O esforço de contenção orçamental estende-se também ao Sector Empresarial do Estado. Em termos gerais, as principais linhas para 2013 são:

- No âmbito das empresas do SEE:
 - Redução do número de efetivos;
 - Reforço da racionalização dos gastos operacionais com vista à obtenção/manutenção do equilíbrio orçamental;
 - Poupança nas despesas de comunicações, deslocação, ajudas de custo e alojamento;
 - Diminuição das despesas com o investimento;
 - Dar continuidade ao plano de privatizações.
- No âmbito das indemnizações compensatórias:
 - Redução do montante de ICs a atribuir às empresas públicas em aproximadamente 14% face a 2012.

As medidas do lado da receita são descritas no capítulo II.3.2.

Destacam-se as seguintes alterações para 2013:

- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) – (i) aumento da taxa média efetiva resultante da redução do número de escalões, da introdução de uma sobretaxa extraordinária e da aplicação de uma taxa de solidariedade ao último escalão de rendimentos, atribuindo assim uma maior progressividade ao imposto, (ii) aumento das taxas liberatórias aplicáveis aos rendimentos de capitais, (iii) redução de benefícios fiscais;
- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) – (i) limitação à dedutibilidade de gastos de financiamento, (ii) alterações na derrama estadual com vista ao aumento da progressividade do imposto, (iii) aumento dos pagamentos por conta, (iv) redução de benefícios fiscais.
- Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) – esforço de simplificação do sistema, nomeadamente via introdução do regime do IVA de Caixa e regularização do IVA associado a créditos incorbráveis ou de cobrança duvidosa;
- Imposto do Selo (IS) – (i) criação de um imposto sobre a generalidade das transações financeiras, (ii) sobretaxa sobre imóveis com valor patrimonial tributável superior a 1 M€, (iii) tributação dos prémios de jogos sociais;
- Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) – antecipação do imposto sobre o gás natural;
- Imposto sobre o Tabaco (IT) – (i) equalização entre diferentes formas de tabaco, (ii) aumento da tributação;
- Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA) – aumento da tributação.

Proceder-se-á também ao reforço significativo do combate às práticas de fraude e evasão fiscal, nomeadamente através da entrada em vigor do novo regime de faturação.

Em termos de receita não fiscal, salienta-se o aumento das contribuições para a CGA:

- Da parte dos trabalhadores – pelo alargamento da base de incidência contributiva à totalidade das remunerações;
- Da parte da entidade patronal – pelo aumento da taxa de contribuição.

IV.4.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Programa Finanças e Administração Pública ascende a 34.977,9 M€, excluindo deste valor a dotação provisional com 540,3 M€ e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) de 1.000 M€, o que representa uma diminuição de 8,7% (-3.313,3M€) face à estimativa de 2012.

A despesa de funcionamento do ministério em sentido estrito, totaliza cerca de 382,5 M€, apresentando um aumento de 13,1% (mais 44 M€) face à estimativa de execução de 2012.

Quadro IV.4.1. Finanças e Administração Pública (P003) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	8.412,0	7.275,9	-13,5	43,8
1. Atividades	8.397,3	7.266,4	-13,5	43,8
1.1. Com cobertura em receitas gerais	7.411,0	6.320,2	-14,7	38,1
Funcionamento em sentido estrito	338,1	382,5	13,1	2,3
Dotações específicas:				
Pensões e Reformas	4.436,9	3.925,9	-11,5	23,7
Despesas excepcionais	1.080,2	596,8	-44,8	3,6
Encargos com protocolos de cobrança	11,9	15,0	26,1	0,1
Contribuição financeira p/ a União Europeia	1.543,9	1.400,0	-9,3	8,4
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	986,3	946,2	-4,1	5,7
2. Projetos	14,7	9,5	-35,4	0,1
2.1. Financiamento nacional	4,9	5,2	6,1	0,0
2.2. Financiamento comunitária	9,8	4,3	-56,1	0,0
Serviços e Fundos Autónomos	8.331,7	9.057,5	8,7	54,6
Empresas Públicas Reclassificadas	336,1	263,9	-21,5	1,6
Consolidação entre e intra-subsectores	4.354,5	4.051,9		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	38.291,2	34.977,9	-8,7	-
DESPESA EFECTIVA	12.725,3	12.545,4		

Por Memória

Activos Financeiros	24.965,9	18.347,9
Passivos Financeiros	600,0	4.084,6

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

O acréscimo da despesa em sentido estrito, deve-se essencialmente à reposição do subsídio de natal, para além de refletir a existência de uma potencial poupança de 22,5 M€, relativa à reserva efetuada neste Programa.

A despesa total consolidada do Programa Finanças e Administração Pública evidencia um decréscimo de 8,7%, face à estimativa para 2012, reflexo da redução da despesa nos subsectores estado (-13,5%) e nas empresas públicas reclassificadas (-21,5%), registando em sentido contrário, o subsector serviços e fundos autónomos um acréscimo de 8,7%, justificado no quadro seguinte.

As dotações específicas, que correspondem a cerca de 94% da despesa financiada por receitas gerais, assinalam, maioritariamente, reduções de despesa face à estimativa de 2012, com exceção da dotação

destinada ao IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE para suportar os encargos com protocolos de cobrança.

Ainda, no contexto das dotações específicas, destaca-se a redução na comparticipação do Estado com pensões e reformas decorrente do aumento de receita originado pelo alargamento da base contributiva, bem como pelo acréscimo de contribuições de entidades.

Em termos globais a despesa de investimento, pouco expressiva na estrutura do Programa, é reduzida em 35,4%, verificando-se uma redução de 56,1% na componente de financiamento comunitário.

Quadro IV.4.2. Finanças e Administração Pública (P003) – despesa dos SFA por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	8.331,7	3.947,4	4.608,6	7,6	493,9		9.057,5	8,7
Total EPR	336,1	0,0	48,4	0,0	215,5		263,9	-21,5
Sub-Total	8.667,8	3.947,4	4.657,0	7,6	709,4	0,0	9.321,4	7,5
Transferências intra	85,9		84,5					
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	10.642,5	3.947	5.509,1	8	4.346	0	9.321,4	-12,4
DESPESA EFECTIVA	8.581,9	3.947,4	4.572,5	8	709,4	0	4.748,5	-44,7

Por Memória

Activos Financeiros	1.460,6		488,3				488,3
Passivos Financeiros	600,0		448,3		3.636		4.084,6

No âmbito do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) registaram-se alterações à estrutura orgânica do Ministério das Finanças e que afetaram a sua classificação, em termos de subsector institucional, entre 2012 e 2013.

A redução de despesa verificada no universo das empresas públicas reclassificadas é justificada pela extinção, em 2012, da GERAP – Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE e da ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas, EPE e pela criação da ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, IP que passou a integrar o universo dos serviços e fundos autónomos, por fusão destas duas entidades com o Instituto de Informática.

Em contrapartida o IGCP – Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública, EPE que assumia a natureza de um serviço e fundo autónomo passou, com a alteração da sua natureza jurídica, a integrar as entidades públicas reclassificadas.

Em termos globais, a despesa consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos, situa-se em 9.321,4 M€, e reflete uma redução de 12,4%, face à estimativa para 2012.

Neste subsector merece destaque a CGA, com um orçamento de 8.800 M€ que corresponde a 96,8% da despesa deste subsector. Este orçamento é financiado em 44,6% pelo orçamento de Estado e 55,4% por receitas próprias provenientes, maioritariamente, de quotizações de subscritores.

Quadro IV.4.3. Finanças e Administração Pública (P003) – despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	7.193,5	9.041,2	261,5	9.302,7	12.447,6	35,6
Despesas com Pessoal	481,6	48,4	20,5	68,9	550,5	1,6
Aquisição de Bens e Serviços	632,7	51,3	21,4	72,7	705,4	2,0
Juros e Outros Encargos	0,1	4,3	206,9	211,2	211,3	0,6
Transferências Correntes	5.752,2	8.919,7		8.919,7	10.623,3	30,4
das quais: intra-instituições do ministério	3.964,1	84,5		84,5		
para as restantes Adm. Públicas	11,7	15,3		15,3	27,0	
Subsídios	243,1			0,0	243,1	0,7
Outras Despesas Correntes	83,8	17,5	12,7	30,2	114,0	0,3
Despesa Capital	17.942,0	904,6	3.687,0	4.591,6	22.530,3	64,4
Aquisição de Bens de Capital	16,9	13,1	2,4	15,5	32,4	0,1
Transferências de Capital	65,5	0,0		0,0	62,2	0,2
das quais: intra-instituições do ministério	3,3			0,0		
para as restantes Adm. Públicas				0,0	0,0	
Activos financeiros	17.859,6	488,3		488,3	18.347,9	52,5
Passivos financeiros		400,0	3.684,6	4.084,6	4.084,6	11,7
Outras Despesas de Capital		3,2		3,2	3,2	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					4.051,9	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	25.135,5	9.945,8	3.948,5	13.894,3	34.977,9	
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	25.123,8	9.930,5	3.948,5	13.879,0	34.950,9	-
DESPESA EFETIVA	7.275,9	9.057,5	263,9	9.321,4	12.545,4	-

Na estrutura do Programa Finanças e Administração Pública o peso das despesas de capital é de 64,4%, constituída, essencialmente, por ativos e passivos financeiros, situando-se a despesa efetiva em 12.545,4 M€.

Quanto à despesa corrente, que corresponde a 35,6% da estrutura do Programa, as transferências correntes com um total consolidado de 10.623,3 M€, correspondem, maioritariamente, a transferências efetuadas no âmbito da CGA – Caixa-Geral de Aposentações.

As despesas excecionais inscritas neste Programa atingem, em 2013, 18.472,6 M€ e representam uma redução de cerca de 25% face à estimativa para 2012.

A componente de ativos financeiros reproduz 96,7% das despesas excecionais.

Não se encontram previstas em ativos financeiros, para 2013, despesas com aquisição de créditos nem relacionadas com instrumentos de capital contingente. Por outro lado, mantém-se o financiamento no âmbito do mecanismo europeu de estabilidade (803 M€) e da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira (7.500 M€). Estão previstos, ainda, 1.500 M€ para o Fundo de Resolução, criado em junho de 2012, destinado a financiar as medidas de intervenção do Banco de Portugal junto das instituições financeiras.

Relativamente às comissões e outros encargos não se encontram previstas, para 2013, regularizações de responsabilidades financeiras, nem transferências para RTP. Contudo, encontra-se prevista uma transferência, de cerca de 52 M€, para a RTP a título de subsídios ao sector empresarial do Estado.

Quadro IV.4.4. Finanças e Administração Pública (P003) – despesas excecionais
(milhões de euros)

Despesas Excecionais	2012 Estimado	2013 Orçamento Ajustado	% Variação
01 - BONIFICAÇÃO DE JUROS	96,6	99,8	3,3
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	4,3	4,8	11,6
HABITAÇÃO	91,5	94,4	3,2
INFRAESTRUTURAS DESPORTIVAS	0,4	0,4	10,3
OUTRAS BONIFICAÇÕES	0,5	0,2	-48,9
02 - SUBSÍDIOS E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATORIAS	401,0	352,8	-12,0
APOIO À FAMÍLIA	4,6	5,2	11,9
COMPENSAÇÃO DE JUROS	0,0	0,0	-30,0
HABITAÇÃO	12,7	13,7	8,2
SUBSÍDIOS AO SETOR EMPRESARIAL DO ESTADO	356,1	304,7	-14,4
TRANSPORTES AEREOS	1,6	2,1	33,6
TRANSPORTES FERROVIÁRIOS	6,4	13,3	108,8
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS	19,6	13,7	-30,0
03 - GARANTIAS FINANCEIRAS	0,7	0,7	0,0
AVALES/OUTRAS GARANTIAS/RISCO DE CAMBIO	0,7	0,7	0,0
04 - AMOEDAÇÃO	4,8	1,7	-64,6
PROPRIEDADE INDUSTRIAL	4,8	1,7	-64,6
05 - ACTIVOS FINANCEIROS	23.505,3	17.859,6	-24,0
AÇÕES E OUTRAS PARTICIPAÇÕES	764,7		-100,0
AQUISIÇÕES DE CRÉDITOS	3.007,7		-100,0
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	95,1	75,2	-20,9
EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO	25,0	26,0	4,0
EMPRESTIMOS A M/L PRAZO	5.829,3	7.867,4	35,0
EMPRESTIMOS A MEDIO E LONGO PRAZO - FUNDO DE RESOLUÇÃO		1.500,0	-
EXECUÇÃO DE GARANTIAS E EXPROPRIAÇÕES	60,6	84,0	38,5
INICIATIVA PARA O REFORÇO DA ESTABILIDADE FINANCEIRA	7.500,0	7.500,0	0,0
INSTRUMENTOS DE CAPITAL CONTINGENTE	5.400,0		-100,0
MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE	803,9	803,0	-0,1
UNIDADES DE PARTICIPAÇÃO	19,0	4,0	-78,9
06 - COMISSOES E OUTROS ENCARGOS	578,5	157,9	-72,7
COMISSAO DE GESTAO DO PORTA 65 - JOVEM	0,8	0,4	-44,3
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	58,8	62,3	5,9
DESPESAS DA REPRIVATIZAÇÃO DO BPN	6,0	30,0	402,8
ENCARGOS SERVIÇOS PARTILHADOS	16,2	7,0	-56,9
GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	3,8	20,0	421,0
GESTÃO DE RECURSOS FINANCEIROS	20,1	25,2	25,3
PROTEÇÃO SOCIAL DE BASE	14,4	13,0	-9,6
REGULARIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS - TRANSPORTES	110,2		-100,0
TRANSFERÊNCIA RTP	348,2		-100,0
07 - ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMONIO DO ESTADO	0,2	0,2	0,0
EDIFÍCIOS	0,2	0,2	0,0
Total	24.587,1	18.472,6	-24,9

Por último, destaca-se a diminuição dos encargos com serviços partilhados (56,9%) e o aumento das despesas com a reprivatização do BPN.

Quadro IV.4.5. Finanças e Administração Pública (P003) – despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013 (%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	930,4	2,4
- Cooperação económica externa	68,6	0,2
Saúde		
- Serviços individuais de saúde	489,8	1,3
Segurança e acção social		
- Segurança social	12.739,3	32,6
- Acção social	18,4	0,0
Habituação e serv. Colectivos		
- Habituação	108,1	0,3
- Ordenamento do Território	0,0	
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Cultura	22,2	0,1
- Desporto, recreio e lazer	0,4	0,0
- Comunicação social	65,2	0,2
Transportes e comunicações		
- Transportes rodoviários	53,2	0,1
- Transportes ferroviários	169,7	0,4
- Transportes aéreos	20,1	0,1
- Transportes marítimos e fluviais	8,7	0,0
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	4,1	0,0
- Diversas não especificadas	343,9	0,9
Outras funções		
- Transferências entre administrações	1.555,2	4,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	39.029,8	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	34.977,9	-
DESPESA EFETIVA	12.545,4	-

Por Memória

Activos Financeiros	18.347,9	47,0
Passivos Financeiros	4.084,6	10,5

O Programa Finanças e Administração Pública inclui 17 medidas, das quais se destaca a “segurança social” que representa 32,6% do total orçamentado e que contém 3.925 M€ de transferências internas para a CGA.

Quadro IV.4.6. Gestão da dívida pública (P004) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	9.145,0	8.276,0	-9,5	98,5
1. Atividades	9.145,0	8.276,0	-9,5	98,5
1.1. Com cobertura em receitas gerais	6.945,0	7.276,0	4,8	86,6
Dotações específicas:				
Juros de encargos correntes da dívida	6.945,0	7.276,0	4,8	86,6
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	2.200,0	1.000,0	-54,5	11,9
Serviços e Fundos Autónomos	49,5	125,2	152,9	1,5
Empresas Públicas Reclasseificadas	0,0	0,0	-	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores	2.200,0	1.000,0		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	133.744,0	126.055,2	-5,7	-
DESPESA EFETIVA	10.051,8	8.705,9		

Por Memória

Activos Financeiros	3.057,3	1.304,7
Passivos Financeiros	123.692,2	117.349,3

O Programa Gestão da Dívida Pública, apresenta, para 2013, uma despesa total consolidada de 126.055,2 M€ e uma despesa efetiva de cerca de 8.706 M€, da qual 7.276 M€ destinados a suportar encargos com juros da dívida pública.

IV.5. Representação Externa (P005)

IV.5.1. Políticas

Tendo presente a redução em 10,6% do orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) para 2012 e as orientações gerais de contenção orçamental, foi empreendido um vasto conjunto de medidas destinadas a racionalizar e reafectar os recursos do MNE.

Estas medidas permitiram, por um lado, que o MNE contribuisse para o inadiável esforço de reequilíbrio das contas públicas e, por outro, redirecionar a política externa portuguesa para os desafios prioritários do país:

- A internacionalização da economia;
- A afirmação dos interesses portugueses no quadro da União Europeia;
- O desenvolvimento da relação entre o país e as suas comunidades residentes no estrangeiro;
- A divulgação da língua e cultura portuguesas;
- A promoção de políticas de cooperação e desenvolvimento estruturantes;
- O aprofundamento das relações internacionais de Portugal.

Em 2013, estas duas vertentes continuarão a pautar a política orçamental do Ministério dos Negócios Estrangeiros, sendo de destacar as seguintes medidas de consolidação:

- Reforma da rede diplomática e consular: em 2012 foram desativadas 7 embaixadas e 5 vice-consulados; foram criados centros comuns administrativos em 4 embaixadas; e as missões junto da Unesco e da OSCE foram integradas, respetivamente, nas embaixadas de Paris e Viena. Esta reestruturação da rede externa diplomática e consular continuará a produzir efeitos em 2013, com uma poupança estimada de 0,6 M€ face a 2012, ano em que existirá uma poupança de 2,9 M€;
- Diplomacia económica: a atividade da AICEP, na primeira metade de 2012, já incluía, entre outras iniciativas: a realização de 16 missões empresariais, a participação em 5 feiras internacionais; a realização de 11 sessões temáticas sobre mercados e sectores de atividade potenciais; o desenvolvimento de redes empresariais com 4 grandes empresas através do projeto Redes de Fornecedores; e a colocação de 250 estagiários ao abrigo do programa INOV-Contacto. Em 2013, a atividade de diplomacia económica do MNE e da AICEP será potenciada através da conclusão do processo de co-localização da rede diplomática e da rede externa da AICEP. Nos postos em que esse processo foi concluído em 2012, além das sinergias estratégicas, foi conseguida uma poupança média de aproximadamente 14% nas despesas de funcionamento;
- Redimensionamento do Pessoal do Quadro Externo: o regresso de pessoal diplomático, especializado e administrativo que se encontrava em comissão de serviço, representando 7% do total dos efetivos do MNE no exterior, e a alteração do regime jurídico do pessoal dos serviços externos continuará em 2013. Estas medidas representarão uma poupança adicional de 4,1 M€, que se somarão a uma poupança de aproximadamente 7 M€ em 2012;
- Redução dos abonos de representação: será mantida a redução de 6% nos abonos de representação dos diplomatas, o que representará a manutenção de uma poupança estimada de 1,6 M€ no ano de 2013;

- Redução de encargos com o pessoal especializado: a alteração do regime jurídico do pessoal especializado do MNE e consequente revisão do sistema de abonos representará uma poupança de cerca de 0,6 M€ em 2013, que se somará a uma poupança de 0,4 M€ já em 2012;
- Estatuto do Pessoal dos Serviços Externos do MNE: será implementada a revisão deste estatuto em 2013;
- Criação do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua IP: resultante da fusão do Instituto Camões e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, com a consequente redução de encargos, a exploração de sinergias entre os dois organismos e a racionalização dos programas de cooperação existentes. Estes esforços representarão uma poupança adicional de aproximadamente 2,5 M€ em 2013, que se somará a uma poupança de 18,2 M€ em 2012;
- Redução de consumos intermédios: a renegociação de contratos de serviços e fornecimentos transversais a toda a estrutura do MNE originará uma poupança de 0,25 M€ em relação a 2012, ano em que a poupança prevista será de 1,35 M€;
- Renovação do quadro de pessoal do MNE: esta renovação, que será feita pela via da aposentação de pessoal do quadro interno e externo, pessoal que será parcialmente substituído, gerando uma poupança líquida de cerca de 1,5 M€ em 2013, a somar à poupança de 0,9 M€ em 2012;
- Credibilização da rede de Ensino Português no Estrangeiro: será criado um sistema de acreditação de centros de ensino de português como língua estrangeira;
- Continuação da reforma do Ensino de Português no Estrangeiro: serão certificadas as aprendizagens, será dada uma maior formação aos professores e será divulgada a rede e o ensino junto da comunidade escolar luso-descendente. Estas medidas justificarão a introdução de um sistema de propinas com uma receita estimada de 2 M€ em 2013;
- Implementação da nova tabela emolumentar dos postos consulares. Esta medida permitirá um aumento de receita em 2012 e 2013, que no 1.º semestre de 2012 atingiu cerca de 2 M€.

Em 2013, o Ministério dos Negócios Estrangeiros irá implementar as seguintes medidas adicionais que contribuirão para a consolidação orçamental:

- Dar início ao processo de racionalização do património do MNE no exterior, através da revisão de todos os contratos de arrendamento no estrangeiro e o estudo das hipóteses de rentabilização do Património do Estado Português afeto aos postos;
- Rever o Estatuto da Carreira Diplomática;
- Repensar o projeto do Instituto de Investigação Científica Tropical e a criação de um Arquivo Histórico Ultramarino unificado.

IV.5.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Programa 005 – Representação Externa em 2013 é de 347,5 M€, o que representa um acréscimo de 30,3 M€ (9,6%) face à estimativa de 2012.

Quadro IV.5.1. Representação Externa (P005) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento ajustado		
Estado	295,8	328,4	11,0	78,4
1. Atividades	292,2	325,6	11,4	77,7
1.1. Com cobertura em receitas gerais	281,6	316,5	12,4	75,5
Funcionamento em sentido estrito	216,6	235,0	8,5	56,1
Dotações específicas	65,0	81,4	25,3	19,4
Quotizações para Organizações Internacionais	65,0	81,4	25,3	19,4
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	10,6	9,1	-13,5	2,2
2. Projetos	3,6	2,8	-22,2	0,7
2.1. Financiamento nacional	2,3	2,8	20,6	0,7
2.2. Financiamento comunitário	1,3			
Serviços e Fundos Autónomos	57,3	90,7	58,1	21,6
Entidades Públicas Reclassificadas				
Consolidação entre e intra-subsetores	35,9	71,5		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	317,2	347,5	9,6	-
DESPESA EFETIVA	317,2	347,5		

Nota: orçamento ajustado=orçamento líquido de cativos

O aumento fica a dever-se, sobretudo, à integração do Instituto de Investigação Científica e Tropical neste Programa, que no âmbito do PREMAC transitou do P002 – Governação e Cultura, à reposição do subsídio de natal e também ao crescimento dos encargos com as contribuições e quotizações para organizações internacionais cuja variação, neste caso, atinge 25,3%.

A despesa de Investimento, no montante de 2,8 M€, é financiada na totalidade por recursos nacionais e reflete uma redução de 22,2% face à estimativa de 2012, e destina-se a financiar, essencialmente, projetos em sistemas e tecnologias de informação e comunicação, no âmbito da modernização e manutenção da rede informática da Secretaria - Geral, a integração de redes e a modernização do sistema de informação consular.

Quadro IV.5.2. Representação Externa (P005) – despesa dos SFA por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	57,3	64,8	23,1	0,8	1,9		90,7	58,1
Total EPR								
Sub-Total	57,3	64,8	23,1	0,8	1,9		90,7	58,1
Transferências intra			0,7				0,7	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	57,3	64,8	22,4	0,8	1,9		89,9	56,8
DESPESA EFETIVA	57,3	64,8	22,4	0,8	1,9		89,9	56,8

O subsector dos serviços e fundos autónomos é constituído pelo Instituto Camões, pelo Instituto de Investigação Científica e Tropical e pelo Fundo para as Relações Internacionais, verificando-se um aumento da despesa de 56,8% face à estimativa de 2012.

A variação verificada justifica-se pela fusão, no âmbito do PREMAC, do Instituto Camões com o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Quadro IV.5.3. Representação Externa (P005) – despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA		Total Consolidado		
		SFA	EPR		Total	
Despesa Corrente	325,1	83,0		83,0	339,0	97,5
Despesas com Pessoal	128,2	42,8		42,8	171,0	49,2
Aquisição de Bens e Serviços	30,3	9,6		9,6	40,0	11,5
Juros e Outros Encargos	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	146,2	25,7		25,7	102,8	29,6
das quais: intra-instituições do ministério	64,7	4,4		4,4		
para as restantes Adm. Públicas	0,0	0,7		0,7	0,8	0,2
Subsídios						
Outras Despesas Correntes	20,3	5,0		5,0	25,3	7,3
Despesa Capital	3,3	7,6		7,6	8,5	2,5
Aquisição de Bens de Capital	2,5	4,8		4,8	7,3	2,1
Transferências de Capital	0,8	2,8		2,8	1,2	0,3
das quais: intra-instituições do ministério	0,8	1,6		1,6	2,4	0,7
para as restantes Adm. Públicas						
Ativos Financeiros						
Passivos Financeiros						
Outras Despesas de Capital		0,1		0,1	0,1	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					71,5	
DESPESA TOTAL	328,4	90,7		90,7	347,5	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	328,4	89,9		89,9	346,8	-
DESPESA EFETIVA	328,4	90,7		90,7	347,5	-

A estrutura da despesa total consolidada por classificação económica evidencia o contributo dos encargos com pessoal que representam 49,2% do total, incluindo-se nestes encargos a rede do ensino de portugueses no estrangeiro e a despesa com os agentes da cooperação, com particular relevo nas áreas da educação e da saúde.

De salientar ainda o peso do agrupamento transferências correntes com uma dotação de 102,8 M€, dos quais 89,9 M€ são relativos a quotizações e outras contribuições para organizações internacionais.

Quadro IV.5.4. Representação Externa (P005) – despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	1,3	0,3
- Negócios Estrangeiros	304,7	72,7
- Cooperação económica externa	100,3	23,9
- Investigação científica de carácter geral	12,7	3,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	419,0	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	347,5	
DESPESA EFETIVA	347,5	

No Programa 005 - Representação Externa, estruturado por medidas, destacam-se os “Negócios Estrangeiros”, com 304,7 M€, representando 72,7% da estrutura do Programa, e a medida “Cooperação económica externa” com 100,3 M€.

IV.6. Defesa (P006)

IV.6.1. Políticas

O Ministério da Defesa Nacional (MDN) orientará a sua atividade tendo presentes os objetivos permanentes da política de defesa nacional e as missões atribuídas às Forças Armadas, que se encontram constitucionalmente definidas, bem como o facto de a incerteza que vem caracterizando o contexto internacional exigir respostas flexíveis, eficazes e eficientes, num quadro cooperativo alargado.

Neste sentido, continuará a implementar medidas e ações que permitam encontrar o equilíbrio entre os recursos disponíveis e as necessidades das Forças Armadas, libertando recursos onde eles são menos necessários, para os alocar onde realmente fazem falta.

Concluído o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) no MDN, com a consequente racionalização das estruturas e melhor utilização dos recursos, em 2013 assistir-se-á ao desenvolvimento do processo de reorganização da Estrutura Superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas, orientada para o incremento, coordenação e exploração de sinergias entre as diferentes estruturas.

Neste quadro, é intenção do MDN prosseguir o caminho decorrente da revisão e aprovação do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, iniciando, de forma sequente, coerente e célere, a revisão do Conceito Estratégico Militar, das Missões das Forças Armadas, do Sistema de Forças Nacional e do Dispositivo de Forças.

Manterá o seu empenhamento na segurança e desenvolvimento globais aprofundando a sua participação em missões internacionais.

Neste contexto, em 2013 o MDN irá prosseguir a sua atuação nas seguintes áreas:

- No ano letivo 2013/2014 realizar-se-ão ajustamentos nos Estabelecimentos Militares de Ensino não superior, desenvolvendo e consolidando medidas de integração e otimização de recursos iniciadas em 2012, tendo em vista a coerência e eficiência do projeto educativo assente nas características próprias da instituição militar;
- Prosseguirá a reestruturação dos Estabelecimentos Fabris do Exército, dotando-os de novos modelos organizacional e jurídico e racionalizando estruturas e recursos, dando continuidade ao processo iniciado em 2012;
- Continuarão os trabalhos com vista ao início da atividade do Pólo de Lisboa do Hospital das Forças Armadas, resultante da fusão dos Hospitais Militares dos Ramos das Forças Armadas. Paralelamente, continuará também a avaliação da reforma do sistema de Saúde Militar tendo como objetivo a prestação de melhores serviços, suportada por recursos humanos, financeiros e materiais adequados às necessidades e financeiramente sustentados;
- Serão também implementadas medidas que permitam a redução do custo anualmente suportado pela Assistência na Doença aos Militares, em linha com o estabelecido nos acordos internacionais celebrados;
- O processo de criação do “balcão único” de apoio aos Antigos Combatentes e aos Deficientes das Forças Armadas, iniciado em 2012, e que pretende garantir a este universo de ex-militares um acesso mais fácil e procedimentos mais ágeis, continuará a ser desenvolvido por forma a poder ser implementado até ao final do ano;

- As Leis de Programação Militar (LPM) e de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM) serão revistas, equilibrando as necessidades de reequipamento das Forças Armadas e a manutenção do património da Defesa Nacional com as disponibilidades económico-financeiras atuais. Para 2013 o MDN irá reduzir em 45,71% os valores previstos pela Lei de Programação Militar - redução significativa que implica a manutenção do esforço de revisão e renegociação de contratos atualmente em vigor;
- Será dada continuidade à reestruturação do sector empresarial da Defesa, em curso desde 2012, dinamizando a atividade da EMPORDEF e das suas participadas na procura de novos parceiros e parcerias internacionais que tragam valor acrescentado para a economia nacional, para o tecido empresarial e para as áreas da inovação científica e tecnológica;
- Prosseguirão os esforços de coordenação com outros Ministérios em áreas onde o aproveitamento de capacidades e de sinergias pode potenciar e reforçar a capacidade de resposta nacional perante diversas situações de interesse público.

Com vista à manutenção do empenhamento na segurança e desenvolvimento globais, o MDN atuará nas seguintes áreas:

- No âmbito da NATO, prosseguirá o apoio à STRIKEFORNATO, que atingiu já a sua plena capacidade operacional, e continuará o desenvolvimento do processo de transferência da Escola de Comunicações e de Sistemas de Informação da NATO para Portugal, assegurando a plena participação nacional no processo de transformação da Aliança;
- No quadro do relacionamento com a União Europeia, o MDN apoiará a Política Comum de Segurança e Defesa, incluindo as vertentes de Investigação e Desenvolvimento e da Indústria.
- O esforço nacional em missões humanitárias e de paz sob a égide de organizações internacionais, através do empenhamento das Forças Armadas Portuguesas, manter-se-á em 2013, dando continuidade ao compromisso com a segurança e a estabilidade internacionais;
- As relações bilaterais e multilaterais com os Países de Língua Oficial Portuguesa serão reforçadas, seja no domínio da Cooperação Técnico-Militar, seja no apoio à Reforma do Sector da Segurança, havendo abertura para dar continuidade à integração de contingentes militares de Países de Língua Portuguesa nas Forças Nacionais Destacadas, tal como sucedido com Timor-Leste (na UNIFIL, no Líbano) e com Moçambique (na operação ATALANTA, no Índico).

O MDN intensificará ainda as relações externas de Defesa e o relacionamento: com os nossos aliados e parceiros, destacando-se a relação estratégica privilegiada com os EUA; com a região do Mediterrâneo e do Magreb; bem como com parceiros atuais e potenciais na área da Economia de Defesa.

IV.6.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Programa da Defesa em 2013, ascende a 2.188,4 M€, o que reflete um acréscimo de 14,1%, face à estimativa de 2012.

Quadro IV.6.1. Defesa (P006) - despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento		
Estado	1 851,4	2 056,8	11,1	92,9
1. Atividades	1 846,1	2 040,1	10,5	92,1
1.1. Com cobertura em receitas gerais	1 726,0	1 795,8	4,0	81,1
Funcionamento em sentido estrito	1 302,5	1 359,1	4,3	61,4
Dotações específicas	423,5	436,7	3,1	19,7
Encargos com a Saúde	41,0	41,0	0,0	1,8
Forças Nacionais Destacadas	51,2	54,0	5,4	2,4
Lei de Programação Militar	219,1	230,9	5,4	10,4
Pensões de Reserva	112,3	110,8	-1,3	5,0
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	120,0	244,3	103,5	11,0
2. Projetos	5,3	16,7	214,7	0,8
2.1. Financiamento nacional	5,3	16,7	214,7	0,8
2.2. Financiamento comunitário	0,0	0,0		0,0
Serviços e Fundos Autónomos	117,7	136,9	16,3	6,2
Entidades Públicas Reclassificadas	26,3	20,9	-20,7	0,9
Consolidação entre e intra-subsetores	6,6	6,8	3,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1 992,5	2 211,8	11,0	-
DESPESA EFETIVA	1 988,8	2 207,8		

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

A despesa do subsector Estado apresenta um aumento de 10% devido, essencialmente, à previsão de receita consignada, que apresenta um crescimento de 91,7% e às receitas gerais com 3,8%, em resultado da reposição do subsídio de Natal e dos encargos com as Forças Nacionais Destacadas. Retirando o efeito da reposição do subsídio de natal o crescimento é de 8,2%, existindo ainda uma poupança potencial de 38 M€ relativa à reserva efetuada no programa.

Quadro IV.6.2. Defesa (P006) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	117,7	6,7	126,1	0,6	0,0	0,0	133,5	13,4
Total EPR	26,3		20,9				20,9	-20,7
Sub-Total	144,0	6,7	146,9	0,6	0,0	0,0	154,3	7,2
Transferências intra	0,0						0,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	147,8	6,7	151,0	0,6	0,0	0,0	158,4	7,2
DESPESA EFETIVA	144,0	6,7	146,9	0,6	0,0	0,0	154,3	7,2

Por Memória

Ativos Financeiros	1,8		2,1				2,1
Passivos Financeiros	2,0		2,0				2,0

A despesa total consolidada dos serviços e fundos autónomos e da entidade pública reclassificada apresenta um crescimento de 7,2% face à estimativa para 2012, justificado pelo efeito conjugado do crescimento no subsector dos serviços e fundos autónomos em 13,4%, com o decréscimo de 20,7%, neste caso devido ao Arsenal do Alfeite, o qual apresenta redução de receitas de funcionamento decorrentes da prestação de serviços de reparação naval à Marinha Portuguesa.

Quadro IV.6.3. Defesa (P006) - despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	1.835,7	129,4	19,6	149,0	1.978,2	90,4
Despesas com Pessoal	1.164,4	52,4	13,2	65,7	1.230,1	56,2
Aquisição de Bens e Serviços	379,2	68,7	4,7	73,4	452,6	20,7
Juros e Outros Encargos	0,0	1,6		1,6	1,6	0,1
Transferências Correntes	70,5	1,6	0,0	1,7	65,5	3,0
das quais: intra-instituições do ministério	6,6			0,0		0,0
para as restantes Adm. Públicas	3,2	0,0		0,0	3,2	0,1
Subsídios				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	221,6	5,0	1,7	6,7	228,3	10,4
Despesa Capital	201,0	8,1	1,2	9,4	210,2	9,6
Aquisição de Bens de Capital	200,8	4,1	1,2	5,3	206,1	9,4
Transferências de Capital	0,2			0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do ministério	0,2			0,0		0,0
para as restantes Adm. Públicas				0,0	0,0	0,0
Ativos Financeiros		2,1		2,1	2,1	0,1
Passivos Financeiros		2,0		2,0	2,0	0,1
Outras Despesas de Capital				0,0	0,0	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					6,7	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.036,7	137,5	20,9	158,4	2.188,4	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	2.033,5	137,5	20,9	158,4	2.185,2	-
DESPESA EFETIVA	2.036,7	133,5	20,9	154,3	2.184,3	-

A estrutura da despesa total consolidada por classificação económica demonstra que as despesas com o pessoal absorvem 56,2% do total, seguindo-se a aquisição de bens e serviços com um peso de 20,7% e outras despesas correntes com 10,4%.

Quadro IV.6.4. Defesa (P006) - despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013 (%)
001 - Serv. Gerais da A.P. - Administração geral	2,4	0,1
004 - Serv. Gerais da A.P. - Investigação científica de carácter geral	0,1	0,0
005 - Defesa Nacional - Administração e regulamentação	217,9	9,9
006 - Defesa Nacional - Investigação	8,7	0,4
007 - Defesa Nacional - Forças Armadas	1.800,0	82,0
008 - Defesa Nacional - Cooperação militar externa	5,6	0,3
014 - Segurança e ordem públicas - Protecção civil e luta contra incêndios	1,2	0,1
017 - Educação - Estabelecimentos de ensino não superior	1,4	0,1
018 - Educação - Estabelecimentos de ensino superior	2,4	0,1
022 - Saúde - Hospitais e clínicas	66,2	3,0
026 - Segurança e acção social - Segurança social	2,5	0,1
027 - Segurança e acção social - Acção social	46,7	2,1
036 - Serviços culturais, recreativos e religiosos - Cultura	1,2	0,1
049 - Indústria e energia - Indústrias transformadoras	20,9	1,0
065 - Outras funções económicas - Diversas não especificadas	14,1	0,6
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	2.195,1	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.188,4	-
DESPESA EFETIVA	2.184,3	-

Por Memória

Ativos Financeiros	2,1	0,1
Passivos Financeiros	2,0	0,1

No P006 – Defesa a medida mais expressiva é a relativa às Forças Armadas representando 82% da despesa total.

IV.7. Segurança Interna (P007)

IV.7.1. Políticas

O Ministério da Administração Interna (MAI) definiu como estratégia orientadora para a sua atuação em 2013 o reforço da segurança interna, com vista à promoção da defesa dos cidadãos e da estabilidade e paz sociais, fundamentais para o normal desenvolvimento da atividade económica.

Assim, a linha orientadora da proposta para 2013 assentou na adoção de um exigente conjunto de medidas estratégicas e estruturais de longo prazo, que permitam acelerar o processo de consolidação orçamental e assegurar, dessa forma, o cumprimento dos objetivos do Governo.

A implementação sustentável desta estratégia implica a concretização de uma transformação estrutural, em que a definição clara das linhas de atuação sectoriais e a partilha de informação e de conhecimento potenciem a criação de economias de escala e garantam ganhos de eficiência. Neste sentido, foi definido um conjunto de medidas estratégicas transversais de médio e longo prazo:

- Concretizar a reforma do sistema de saúde das forças de segurança, garantindo não só um apoio de qualidade aos seus utentes, mas também ganhos de eficiência pela redução de custos resultante do processo de convergência dos subsistemas de saúde das Forças de Segurança com o regime convencionado da ADSE (cuja legislação já foi publicada);
- Concretizar a implementação de um plano estratégico e operacional para o inter-relacionamento entre os organismos responsáveis pela prevenção e combate às situações de emergência e o Serviço 112, através da sua reorganização em dois centros (Norte e Sul), permitindo assim desligar as centrais manuais da PSP;
- Racionalizar a ocupação do espaço pelos Serviços do MAI, privilegiando a reafecção de património próprio e o abandono, sempre que possível, da política de arrendamento de imóveis;
- Requalificar as infraestruturas e equipamentos da Administração Interna, com uma maior alocação de fundos comunitários e uma maior participação da Administração Local.

Para além destas medidas de carácter mais transversal, o MAI irá implementar em 2013, as seguintes medidas operacionais:

- Garantir a médio prazo a reorganização das Forças de Segurança, para assegurar a simplificação e racionalização de processos, a contenção da despesa e a rentabilização dos recursos disponíveis com vista ao aumento da sua capacidade operativa. Assim, prevêem-se alterações aos diplomas orgânicos e estatutários da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, que introduzam mecanismos mais flexíveis e incrementem a eficácia da utilização dos recursos e a eficiência dos procedimentos;
- No que respeita à segurança rodoviária, reforçar a prevenção e a fiscalização seletiva dos comportamentos de risco, promovendo assim o incremento da fiscalização no quadro contraordenacional e a melhoria contínua dos indicadores de sinistralidade rodoviária, seja pela avaliação dos sistemas existentes, seja pela dinamização da cooperação com instituições da sociedade civil;
- Desenvolver o Sistema de Proteção Civil através da avaliação do dispositivo disponível para o desempenho das corporações de bombeiros, da aposta na prevenção e combate ao risco, da intensificação de sinergias para atuação conjunta entre sectores e da dinamização da interoperabilidade nos domínios da emergência e segurança. Neste capítulo, é de destacar a integração num único dispositivo de meios aéreos das missões de prevenção e combate a incêndios florestais.

tais e o helitransporte de doentes urgentes/emergentes, com vista à promoção de economias de escala e redução de custos.

IV.7.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Programa Segurança Interna em 2013 é de cerca de 2 140 M€, o que representa um acréscimo de 12,3% face à estimativa de 2012.

Quadro IV.7.1. Segurança Interna (P007) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	1.811,6	2.029,0	12,0	92,7
1. Atividades	1.732,7	1.946,4	12,3	88,9
1.1. Com cobertura em receitas gerais	1.511,4	1.727,8	14,3	79,0
Funcionamento em sentido estrito	1.300,2	1.500,6	15,4	68,6
Dotações específicas	211,2	227,2	7,6	10,4
Encargos com a Saúde	60,6	65,8	8,5	3,0
Pensões de Reserva	150,6	161,5	7,2	7,4
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	221,3	218,6	-1,2	10,0
2. Projetos	79,0	82,6	4,6	3,8
2.1. Financiamento nacional	69,8	76,8	10,0	3,5
2.2. Financiamento comunitário	9,2	5,8	-36,9	0,3
Serviços e Fundos Autónomos	128,1	131,3	2,5	6,0
Entidades Públicas Reclassificadas	43,3	28,2	-35,0	1,3
Consolidação entre e intra-subsetores	86,3	73,5	-14,8	3,4
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.904,7	2.139,5	12,3	-
DESPESA EFETIVA	1.896,8	2.114,9		

Por Memória

Ativos Financeiros	7,9	8,7
Passivos Financeiros	0,0	16,0

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

A despesa do subsector Estado apresenta um acréscimo de 12,0%, devido essencialmente ao reforço das dotações de despesas com pessoal, decorrentes da reposição do subsídio de Natal, bem como do aumento nas dotações específicas do Programa, sendo 8,5% nos encargos com a saúde e 7,2% relativos a pensões de reserva. Retirando o efeito da reposição do subsídio, o crescimento seria de 4,4%, existindo ainda uma poupança potencial de 47,7 M€ relativa à reserva efetuada no programa.

Quadro IV.7.2. Segurança Interna (P007) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013					Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	
Total SFA	128,1	64,5	63,4	3,2	0,2		2,5
Total EPR	43,3		28,2				-35,0
Sub-Total	171,5	64,5	91,6	3,2	0,2	0,0	-7,0
Transferências intra	0,0						0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	179,4	64,5	116,3	3,2	0,2	0,0	2,6
DESPESA EFETIVA	171,5	64,5	91,6	3,2	0,2	0,0	-7,0

Por Memória

Ativos Financeiros	7,9		8,7				8,7
Passivos Financeiros	0,0		16				16,0

O subsector dos serviços e fundos autónomos, excluindo a EPR, regista um crescimento de 2,5%, justificado sobretudo pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, devido à utilização de meios aéreos para o combate e prevenção de incêndios, justificam a maioria da despesa deste organismo.

Quadro IV.7.3. Segurança interna (P007) – despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	1.960,1	124,5	28,2	152,7	2.040,6	95,4
Despesas com Pessoal	1.606,3	12,0	3,9	15,9	1.622,2	75,8
Aquisição de Bens e Serviços	213,5	40,4	17,3	57,7	271,3	12,7
Juros e Outros Encargos	0,1			0,0	0,1	0,0
Transferências Correntes	92,5	68,2		68,2	88,5	4,1
das quais: intra-instituições do ministério	72,2			0,0		0,0
para as restantes Adm. Públicas	2,4	0,6		0,6	3,0	0,1
Subsídios				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	47,6	3,9	7,0	10,8	58,4	2,7
Despesa Capital	68,9	15,4	16,0	31,4	99,0	4,6
Aquisição de Bens de Capital	64,2	6,5		6,5	70,6	3,3
Transferências de Capital	4,7	0,3		0,3	3,7	0,2
das quais: intra-instituições do ministério	1,3			0,0	1,3	0,1
para as restantes Adm. Públicas	3,4			0,0	3,4	0,2
Ativos Financeiros		8,7		8,7	8,7	0,4
Passivos Financeiros		0,0	16,0	16,0	16,0	0,7
Outras Despesas de Capital				0,0	0,0	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores	73,5	0,0	0,0		73,5	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.029,0	139,9	44,2	184,1	2.139,5	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	2.023,3	139,3	44,2	183,5	2.133,2	-
DESPESA EFETIVA	2.029,0	131,3	28,2	159,4	2.114,9	-

A estrutura da despesa total consolidada, por classificação económica evidencia que as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços absorvem 75,8% e 12,7%, respetivamente, dos recursos em 2013.

Quadro IV.7.4. Segurança Interna (P007) - despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração Geral	2,7	0,1
- Cooperação Económica Externa	1,6	0,1
Segurança e Ordem Públicas		
- Administração e Regulamentação	71,6	3,2
- Forças de Segurança	1.727,5	78,1
- Proteção Civil e Luta Contra Incêndios	219,7	9,9
- Parcerias Público Privadas	40,7	1,8
Educação		
- Estabelecimentos de Ensino não Superior	9,3	0,4
- Estabelecimentos de Ensino Superior	8,9	0,4
Saúde		
- Serviços Individuais de Saúde	88,1	4,0
Segurança e Ação Social		
- Ação Social	16,4	0,7
Outras Funções		
- Diversas não Especificadas	2,0	0,1
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	2.213,1	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.139,5	
DESPESA EFETIVA	2.114,9	

Por Memória

Ativos Financeiros	8,7	0,4
Passivos Financeiros	16,0	0,7

No programa 007-Segurança Interna, a medida “*Forças de Segurança*” é a mais representativa com cerca de 1.728 M€ da despesa prevista para 2013, absorvendo 78,1% do total da despesa, seguindo-se as medidas “*Proteção civil e luta contra incêndios*” e “*Serviços Individuais de Saúde*” que representam 10% e 4%, respetivamente.

IV.8. Justiça (P008)

IV.8.1. Políticas

Em 2013, o Governo continuará a reforçar o Sistema de Justiça enquanto pilar fundamental do Estado de Direito, prossequindo os objetivos estratégicos fixados e procurando um sistema judiciário mais eficiente, sem descuidar os direitos fundamentais dos cidadãos e das empresas no acesso ao Direito.

No 2.º semestre de 2011 o Governo começou a implementar um novo “paradigma da Justiça”, abrangendo um conjunto de reformas, visando: a simplificação processual; a qualificação da resposta judicial; a melhoria na eficácia na justiça penal e no combate ao crime; a ressocialização dos agentes do crime e o apoio às vítimas; a melhoria da qualidade do Estado de Direito; o reforço da Cidadania; a dignificação da Justiça e dos seus agentes, bem como a agilização dos sistemas processuais, envolvendo os diferentes órgãos de soberania, parceiros judiciários e respetivas instituições e a sociedade. Este esforço assumirá particular importância no contexto económico atual, constituindo um dos vetores da agenda de transformação do sistema judicial com impacto significativo no reforço dos valores de cidadania e no desenvolvimento económico.

De particular destaque, deve enfatizar-se a reforma judiciária em curso, assente em três eixos fundamentais: (i) o novo Código de Processo Civil; (ii) a nova Organização Judiciária; e (iii) o Plano de Ação para a Justiça na Sociedade de Informação.

Com o novo Código de Processo Civil, cria-se um diferente paradigma para a ação declarativa e para a ação executiva. A implementação de medidas de simplificação processual e a aposta na desformalização de procedimentos, na oralidade processual e na limitação das questões processuais relevantes, permitirão tornar o processo mais célere, eficaz e compreensível pelas partes. O novo Código será apresentado no Parlamento até novembro de 2012, e entrará em vigor em 2013.

A nova Organização Judiciária assenta em centralidades territoriais reconhecidas pelos cidadãos. Assim, aposta num aumento significativo das especializações, privilegiando-se aí, em especial, o interior do País, bem como numa nova matriz de distribuição da oferta judiciária, baseada numa gestão mais flexível do fluxo processual e dos recursos humanos e materiais. Os projetos legislativos que concretizem a reforma darão entrada no Parlamento até novembro de 2012. A sua implementação decorrerá, faseadamente, ao longo de todo o ano de 2013.

Finalmente, o Plano de Ação para a Justiça na Sociedade de Informação está a ser implementado a partir de três grupos de trabalho distintos, envolvendo todas as profissões e organizações da Justiça: um que visa a criação de um sistema único de informação em todos os Tribunais, e para todas as formas de processo, substituindo os atualmente existentes; outro que está a desenvolver os serviços *online* prestados no âmbito dos Registos e Notariado; e um terceiro que, tendo definido já o programa funcional e de conteúdos do Portal da Justiça, irá proceder ao seu desenvolvimento ao longo de 2013, criando um espaço único que aglutinará toda a informação do sistema judicial e disponibilizará todos os serviços *online* que são prestados pelas instituições do Ministério da Justiça.

No âmbito do PREMAC, em 2012 foram publicadas as novas leis orgânicas do Ministério da Justiça que procederam à revisão das atribuições dos serviços e organismos. Estas visam obter um reforço ao nível: do planeamento estratégico; da centralização da gestão financeira e patrimonial; da gestão integrada dos recursos tecnológicos e dos sistemas de informação e da gestão dos recursos humanos.

O processo de reestruturação profunda dos serviços e organismos do Ministério da Justiça será concluído em 2013.

Neste contexto, em 2013 o Governo irá pôr em prática, nomeadamente, as seguintes medidas:

- Revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal, investindo-se na credibilização da justiça criminal, nas garantias dos direitos dos cidadãos e no reforço do estatuto penal das vítimas, consagrando-se novos direitos de informação, apoio e intervenção no processo e eliminando-se expedientes dilatórios;
- Revisão do Código do Processo dos Tribunais Administrativos e Fiscais, designadamente no que respeita à sua harmonização com o Código do Procedimento Administrativo e à execução de sentenças. O Grupo de Trabalho nomeado para estudar a reforma iniciou os seus trabalhos em julho de 2012 e irá concluí-los até ao final do 1.º semestre de 2013;
- Revisão de um novo modelo de Regime de Acesso ao Direito;
- Revisão dos Estatutos das Magistraturas e do Estatuto dos Funcionários Judiciais, reforçando-se a respetiva independência, autonomia e responsabilidade funcional, e compatibilizando-os com a nova Organização Judiciária;
- Redefinição do modelo das profissões jurídicas, muito em especial as referentes aos Registos, ao Notariado e à Solicitadoria, estabelecendo regras que permitam definir com clareza o núcleo essencial de atividade de cada uma delas;
- Reforço dos meios afetos ao combate ao crime económico, incluindo a corrupção;

- Revitalização do Centro de Estudos Judiciários como entidade referencial vocacionada para recrutamento e formação dos Magistrados e de outros operadores de justiça;
- Desenvolvimento de mecanismos de auto composição de litígios, designadamente os meios de resolução alternativa: mediação, conciliação e arbitragem;
- Alteração ao Código de Registo Comercial, ao Registo Nacional das Pessoas Coletivas e ao Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e de Liquidação de Entidades Comerciais;
- Alterações ao Regime da Informação Empresarial Simplificada;
- Criação de regras simplificadoras de harmonização dos dados cadastrais, das inscrições matrículas, dos títulos do registo e, ainda, da possibilidade de recurso a tribunais arbitrais e julgados de paz para dirimir, de forma mais célere, os conflitos relacionados com a demarcação e titularidade dos prédios;
- Instituição de um processo especial de regularização dos bens pertencentes ao domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos, bem como de um procedimento de justificação destinado a suprir a falta de título comprovativo do direito sobre o imóvel em causa, ambos a cargo dos serviços de registo competentes para a prática de atos de registo predial e tramitados, preferencialmente, em plataforma eletrónica especialmente criada e adaptada para o efeito;
- Alteração do Código do Registo Comercial e ao Regulamento do Registo Comercial na parte referente ao registo de quotas;
- Alteração do Registo de Propriedade Automóvel tendo como objetivo a adequação das trocas de informação no âmbito do registo automóvel, no quadro das Decisões de Prüm;
- Continuação da implementação da nova política patrimonial do Ministério da Justiça, no sentido de privilegiar a racionalização e otimizar a utilização dos edifícios existentes, com o objetivo de reduzir a despesa com denúncia e negociação de contratos de arrendamento e com as prestações de serviços de segurança e limpeza;
- Aquisição ou transferência para o Ministério da Justiça de imóveis devolutos que permitam a sua requalificação para serem utilizados por serviços públicos e que permitam denunciar contratos de arrendamento e reduzir a despesa;
- Desenvolvimento do plano de investimentos redefinido/revisto em 2012, de acordo com as disponibilidades financeiras previsíveis e assente na prioridade estratégica de requalificação e ampliação do património público ao serviço do Ministério da Justiça com o objetivo de aumentar a sua capacidade, melhorar as condições ou viabilizar a sua utilização, nomeadamente no que se refere aos edifícios afetos aos tribunais, ao sistema prisional e aos centros educativos;
- Implementação de nova política de gestão do parque automóvel do Ministério da Justiça, no sentido de minimizar os custos operacionais (consumos de combustíveis, despesas de manutenção, entre outros);
- Desenvolvimento da atividade do Gabinete de Recuperação de Ativos e do Gabinete de Alienação de Bens, para dinamizar a gestão dos bens apreendidos, nomeadamente, veículos, permitindo maior celeridade na sua venda ou afetação operacional ao serviço do Estado.

IV.8.2. Orçamento

O total da despesa consolidada do Programa Justiça, ascende a 1.378,7 M€, o que representa um aumento de 2,5% (mais 34,1 M€), face à estimativa de 2012.

Quadro IV.8.1. Justiça (P008) - despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	1.109,3	1.146,8	3,4	68,8
1. Atividades	1.085,8	1.124,0	3,5	67,4
1.1. Com cobertura em receitas gerais	630,6	670,9	6,4	40,2
Funcionamento em sentido estrito	630,6	670,9	6,4	40,2
Dotações específicas	-	-	-	-
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	455,2	453,1	-0,5	27,2
2. Projetos	23,5	22,8	-3,2	1,4
2.1. Financiamento nacional	7,3	11,0	50,5	0,7
2.2. Financiamento comunitário	16,2	11,8	-27,3	0,7
Serviços e Fundos Autónomos	489,0	521,0	6,5	31,2
Empresas Pública Recllassificadas	-	-	-	-
Consolidação entre e intra-subsetores	253,7	289,1	14,0	-
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.344,6	1.378,7	2,5	-
DESPESA EFETIVA	1.344,6	1.378,7		

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

O subsector Estado apresenta um aumento da despesa de 3,4%, mais 37,5 M€, financiado maioritariamente por receitas gerais, o qual é essencialmente justificado pelo efeito da reposição do subsídio de Natal. O aumento de 3,7 M€ verificado na despesa de investimento com financiamento nacional decorre da construção da nova sede da Polícia Judiciária.

A despesa total consolidada expurgada do efeito da reposição do referido subsídio, seria de 1.319,5 M€, o que traduziria uma variação negativa de 1,8% deste agregado.

Acresce ainda salientar a existência em 2013 de uma potencial poupança de 34,3 M€ relativa à reserva efetuada no Programa.

Quadro IV.8.2. Justiça (P008) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	489,0	0,0	499,8	11,4	9,8	0,0	521,0	6,5
Total EPR	-	-	-	-	-	-	-	-
Sub-Total	489,0	0,0	499,8	11,4	9,8	0,0	521,0	6,5
Transferências intra	19,14		9,5				9,467	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	469,9	0,0	490,3	11,4	9,8	0,0	511,5	8,9
DESPESA EFETIVA	469,9	0,0	490,3	11,4	9,8	0,0	511,5	8,9

A despesa consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos, composto pelo Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça, I.P. (IGFEJ, I.P.), pelo Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I.P., pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P., e pelo Fundo de Modernização Judiciária totaliza 511,5 M€, traduzindo um acréscimo de 41,6 M€ face à estimativa de 2012, ou seja mais 8,9%. Este aumento encontra-se refletido no orçamento do primeiro organismo supra referido sendo explicado em parte pela fusão com o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P. no âmbito do PREMAC, passando a concentrar as atribuições deste, assim como pelas recentes medidas de contenção orçamental aprovadas pelo Governo com impacto direto na redução da despesa com aquisição de serviços em 2012.

Quadro IV.8.3. Justiça (P008) - despesa por classificação económica

(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA		Total	Total Consolidado	
		SFA	EPR			
Despesa Corrente	1.125,0	440,6	0,0	440,6	1.285,7	93,3
Despesas com Pessoal	927,1	26,9		26,9	954,0	69,2
Aquisição de Bens e Serviços	161,0	102,3		102,3	263,3	19,1
Juros e Outros Encargos						
Transferências Correntes	6,5	298,2		298,2	24,9	1,8
das quais: intra-instituições do ministério		279,9		279,9		0,0
para as restantes Adm. Públicas	1,7	4,4		4,4	6,2	0,4
Outras Despesas Correntes	30,3	13,1		13,1	43,5	3,2
Despesa Capital	21,8	80,4	0,0	80,4	93,0	6,7
Aquisição de Bens de Capital	21,7	71,2		71,2	92,8	6,7
Transferências de Capital	0,1	9,3		9,3	0,2	0,0
das quais: intra-instituições do ministério		9,2		9,2	9,2	0,7
para as restantes Adm. Públicas						
Consolidação entre e intra-subsetores					289,1	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.146,8	521,0	0,0	521,0	1.378,7	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	1.145,1	516,6	0,0	516,6	1.372,5	-
DESPESA EFETIVA	1.146,8	521,0	0,0	521,0	1.378,7	-

A estrutura da despesa consolidada por classificação económica demonstra que 88,3% da despesa se encontra afeta a despesas com pessoal e à aquisição de bens e serviços. O elevado montante das transferências correntes intrasectoriais reflete a forma de gestão financeira do ministério, sendo os recursos concentrados no IGFEJ, I.P., para posterior distribuição, à medida das necessidades, pelos diferentes serviços integrados do ministério, bem como pelos Tribunais Superiores inseridos no programa Órgãos de Soberania.

Quadro IV.8.4. Justiça (P008) - despesa por medidas dos programas

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	10,0	0,6
Segurança e ordem públicas		
- Administração e regulamentação	675,5	40,5
- Investigação	147,3	8,8
- Sistema judiciário	562,4	33,7
- Sistema prisional, de reinserção social e de menores	249,5	15,0
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	15,9	1,0
- Diversas não especificadas	7,3	0,4
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	1.667,8	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.378,7	
DESPESA EFETIVA	1.378,7	

O Programa Justiça, apresenta os recursos concentrados nos encargos associados às medidas Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (40,5%), Sistema Judiciário (33,7%) e Sistema Prisional, de Reinserção Social e de menores (15,0%).

IV.9. Economia e Emprego (P009)

IV.9.1. Políticas

As políticas do Ministério da Economia e Emprego (MEE) visam estimular o crescimento económico, o emprego e a atividade do sector privado, apostando na regulação do funcionamento dos mercados e respeitando as limitações orçamentais e o acordo com o Programa de Ajustamento Económico. No senti-

do de promover o crescimento económico e a competitividade, serão seguidas políticas ao nível do apoio às empresas, empreendedorismo e inovação, do emprego, do desenvolvimento regional, da defesa do consumidor, da concorrência, da energia, dos transportes e do turismo.

Competitividade Empresarial, Empreendedorismo e Inovação

O MEE desenvolve uma atividade contínua de acompanhamento, dinamização e renovação do tecido empresarial português, visando promover um contexto adequado à criação, crescimento, internacionalização e revitalização de empresas com viabilidade económica. Para tal, é essencial promover um modelo integrado de relacionamento com o Estado, focado em servir as empresas na lógica de cliente e capaz de as acompanhar ao longo de todo o seu ciclo de vida. De forma a objetivar estes princípios, será lançado o pacote PME 2013, consolidando um vasto conjunto de medidas destinadas à criação de um ambiente favorável ao aumento da competitividade das empresas portuguesas, condição essencial para a criação e crescimento das empresas e do emprego.

No contexto atual de dificuldade de financiamento da economia, o Governo irá continuar a promover a liquidez e a capitalização do tecido empresarial, consolidando a nova orientação resultante da reforma do capital de risco público e do estímulo ao capital de risco privado, e privilegiando os instrumentos de financiamento existentes.

Neste âmbito, serão asseguradas as condições para concluir o ciclo de aprovações de investimentos no QREN, garantindo um ritmo de execução que cumpra o objetivo da total absorção dos fundos disponíveis até 2015. Um “pacote” de medidas pró-desburocratização será implementado. A gestão da linha “INVESTE QREN”, em associação com os Bancos, e o impulso na aplicação dos Fundos JESSICA são medidas complementares de estímulo à boa execução do QREN.

A implementação e monitorização do Programa REVITALIZAR serão prosseguidas, incluindo os “Fundos de Revitalização e Expansão Empresarial” e o desenvolvimento de uma área de transmissão de propriedade industrial.

No âmbito da competitividade da indústria, comércio e serviços serão implementadas medidas de redução de custos de contexto e simplificação legislativa, sendo para isso desenvolvidas e implementadas iniciativas sectoriais como o Programa Reindustrializar, o Programa da Indústria Responsável, que inclui o Sistema da Indústria Responsável, associado a um novo paradigma para o licenciamento industrial, e o Programa para a Competitividade do Comércio e Serviços. Os Polos de Competitividade (*Clusters* Nacionais) serão a base para a política de reindustrialização do País. Os *clusters* comprometer-se-ão em desenvolver estratégias com impacto na economia do país, com compromisso de ação assente em indicadores de receita, emprego e exportações.

O “Programa Portugal Sou Eu” evidencia a importância social e económica do consumo e produção de produtos e serviços com crescente incorporação nacional, contribuindo ainda para a competitividade das empresas e para o emprego. Também em 2013 será concretizada plenamente a “Agenda para a Construção e o Imobiliário”, tendo em vista promover a revitalização deste sector particularmente afetado pela crise.

Ao nível do empreendedorismo e da inovação, e inserido no programa estratégico +E+I, é prioridade do Governo o reforço da capacidade de inovar e de transformar o conhecimento em valor económico, promovendo uma cultura de empreendedorismo na sociedade portuguesa (desde o sistema de ensino até às empresas), a ligação entre o tecido empresarial e as entidades do sistema científico e tecnológico, o

empreendedorismo empresarial e o empreendedorismo de base local, bem como os instrumentos adequados de financiamento à inovação e às empresas.

Neste âmbito destaca-se o *Global Acceleration Innovation Network* – GAIN – uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Economia e Emprego e da Educação e Ciência, que cria uma nova estrutura nacional orientada para a ligação entre as instituições de ensino superior e centros de investigação e a indústria.

Emprego e Mercado de Trabalho

Em 2013, o Governo irá desenvolver uma política de promoção da criação de emprego e de combate ao desemprego através da aposta na formação profissional, da dinamização de medidas ativas de emprego inovadoras, e do desenvolvimento de iniciativas de aumento da produtividade e competitividade, nomeadamente no âmbito da legislação laboral.

Com este objetivo, o Governo continuará a sua aposta na formação profissional através do programa Vida Ativa, envolvendo o encaminhamento célere de desempregados, incluindo desempregados com níveis elevados de habilitações, para a frequência de formações modulares certificadas e outras formações em áreas de maior empregabilidade, e através da formação profissional de ativos empregados em maior risco de desemprego. Irá também ser prosseguido o reforço do sistema de aprendizagem dual, nomeadamente nas áreas mais tecnológicas e em articulação com empresas com maior potencial formativo, dados os elevados níveis de empregabilidade desta vertente do ensino profissional.

Passarão a existir Centros para a Qualificação e Ensino Profissional, com vista ao melhoramento tanto da orientação profissional dos jovens como do reconhecimento e validação de competências dos adultos. O Governo irá também lançar o cheque-formação, bem como promover a atualização do Catálogo Nacional de Qualificações e a sistematização da oferta no âmbito do ensino profissional.

Por outro lado, no contexto do Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego será prosseguida a implementação de medidas ativas de emprego, com vista a facilitar o ajustamento célere no mercado de trabalho, bem como combater o desemprego de longa duração. No âmbito do desemprego jovem, o Governo continuará a concretização do Plano Estratégico Impulso Jovem, nomeadamente através de um conjunto alargado de estágios inovadores, os Passaporte Emprego, direcionados para os sectores de maior crescimento e potencial da economia portuguesa, bem como medidas de promoção do empreendedorismo e de redução dos custos associados à contratação de desempregados.

O Governo irá também prosseguir a execução de medidas ativas de emprego já em vigor (como o Estímulo à Contratação e Formação de desempregados e o Incentivo à Aceitação de Ofertas de Emprego), lançar novas medidas destinadas aos desempregados com mais de 30 anos e proceder a revisões nas medidas atualmente em vigor (incluindo no domínio do trabalho socialmente útil) no sentido de aumentar o seu alcance e aplicabilidade.

Com vista a promover a competitividade das empresas portuguesas, serão prosseguidas as reformas no âmbito da legislação laboral, nomeadamente em termos da conclusão da terceira fase do ajustamento das compensações por cessação de contrato de trabalho, e da criação do Fundo de Compensação do Trabalho ou mecanismo equivalente.

De forma a facilitar a resolução célere de litígios laborais, o Governo implementará um sistema de arbitragem laboral, em respeito pelos princípios da certeza e segurança jurídicas. No âmbito do acesso às profissões, serão implementadas revisões várias à Lei-Quadro das Ordens Profissionais, no sentido da sua modernização e eliminação de obstáculos inapropriados.

Desenvolvimento Regional

Ao nível do desenvolvimento regional, a promoção do potencial económico das chamadas “zonas de baixa densidade” e as prioridades de combate ao desemprego e às assimetrias territoriais, serão o foco do programa “Valorizar”. Esta é uma política inovadora de “criação de valor com os territórios”, através de estímulos à atração de investimentos, ao empreendedorismo local, à criação de microempresas e autoemprego, ao marketing de produtos e competências distintivas dos territórios e a redes e estratégias coletivas de desenvolvimento. Em 2013 estarão implementadas ou em curso 100% das medidas previstas.

Ainda neste âmbito, a definição estratégica de crescimento económico e desenvolvimento regional para o novo ciclo da Política de Coesão da UE (2014/2020) constituirá também um objetivo prioritário do MEE em 2013.

Defesa do Consumidor

O contexto de crise criou novas exigências às políticas de defesa do consumidor. Em 2013, a implementação do pacote legislativo, na ótica da prevenção de risco de incumprimentos de crédito e de recuperação de endividamento excessivo, e a promoção da literacia financeira constituem prioridades, assim como a dinamização da recém criada rede de entidades de proximidade que prestam apoio gratuito. A aplicação do “Fundo do Consumidor” será prosseguida em 2013.

Política Energética

O objetivo principal do Governo para 2013 é, no âmbito da revisão da Estratégia Nacional para a Energia, garantir a sustentabilidade económica do sector energético por forma a colocá-lo ao serviço da economia. Será considerado o seu impacto ambiental, o reforço da segurança no abastecimento e a redução da dependência energética do exterior, e promovida a redução no consumo através do aumento dos níveis de eficiência energética. Igualmente prioritária é a adaptação do enquadramento legal do sector ao processo de privatização e liberalização já iniciado, designadamente implementando o reforço dos poderes sancionatórios e a autonomia do regulador.

Em 2013, o Governo irá efetuar a monitorização da transição dos mercados de energia para um contexto de liberalização, nomeadamente através da implementação de medidas adicionais para a redução progressiva dos défices tarifários da eletricidade e do gás natural, o reforço da concorrência na comercialização e na produção de eletricidade e no aprovisionamento e venda de gás natural, e o reforço da vigilância e da transparência na formação de preços no retalho de combustíveis.

A implementação, e respetiva monitorização, do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) e do Programa Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) irão também continuar após a conclusão da respetiva revisão e aprovação a efetuar ainda em 2012. Neste âmbito, será concluída a implementação do programa Eco.AP, que visa aumentar em 30% a eficiência energética na Administração Pública até 2020, e o reforço das medidas de eficiência no sector residencial, nos transportes e na iluminação pública. A coordenação dos atuais programas de Eficiência Energética (PPEC, FAI, Fundo de Eficiência Energética, fundos QREN) será realizada durante o 1.º semestre de 2013, reforçando a sua dotação e criando condições para que sejam acedidos através de mecanismos de mercado, e quando

aplicável, tendo como base para a sua implementação a certificação energética de edifícios e o Sistema de Gestão de Consumos Intensivos de Energia.

A reavaliação de novos investimentos ao nível das energias renováveis prosseguirá durante 2013, nomeadamente com a definição de um novo modelo de remuneração no 1.º semestre, devendo esta fonte de energia manter um papel relevante no sector, desde que seja competitiva. Ao nível da microgeração, irá ser normalizado o quadro de inscrição dos consumidores numa ótica de neutralidade fiscal.

No sector dos combustíveis será concluída a revisão da Lei de Bases do Sector Petrolífero, por forma a incrementar os seus níveis de concorrência e transparência, designadamente no segmento de revenda de combustíveis. Para este fim, serão definidas novas medidas que aumentem a transparência na formação de preços no sector e que incentivem o incremento da oferta de combustíveis não aditivados, de preço inferior. No segmento do GPL e do GNL, na sequência das alterações introduzidas no quadro legal de utilização destes combustíveis para abolir as restrições existentes, o Governo irá concluir a regulamentação necessária e efetuar uma aposta no alargamento da rede de abastecimento de GPL e GNL por forma a aumentar a utilização de veículos abastecidos por este tipo de combustível.

Será efetuada também a avaliação e definição de medidas de regulação mais efetivas para o segmento de gás propano/butano canalizado e engarrafado que permitam uma maior concorrência no mercado, beneficiando deste modo o consumidor final.

Finalmente, será reforçada a política de dinamização da prospeção e exploração de recursos geológicos e de hidrocarbonetos, promovendo o crescimento sustentado do sector, o aumento das exportações e a criação de emprego. No 1.º semestre de 2013 irá ser dada continuidade à implementação da Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos, dando-se ênfase a ações de captação de novos investidores e de novos projetos que aumentem o conhecimento geológico do território nacional.

Transportes, Infraestruturas e Comunicações

No sector dos transportes e infraestruturas será dada continuidade ao cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do Programa de Ajustamento Económico bem como à implementação das medidas preconizadas no Plano Estratégico dos Transportes.

Na área dos transportes, o Governo prosseguirá com a necessária racionalização de custos e otimização das operações das várias empresas de transportes, com vista a assegurar o equilíbrio operacional do sector. Dar-se-á igualmente início ao processo de concessões de transporte rodoviário, metropolitano e ferroviário, reduzindo o envolvimento do Estado na subsidiação da operação e assegurando a mobilidade dos cidadãos que utilizam este serviço público.

No sector das infraestruturas rodoviárias, o Governo continuará com a renegociação das Parcerias Público-Privadas com vista a assegurar a sustentabilidade económica e financeira da Estradas de Portugal.

No sector portuário e no seguimento dos objetivos traçados pelo Governo para este sector, será concluída a reestruturação do modelo de governação dos portos assim como a implementação do novo quadro jurídico do trabalho portuário.

Nas telecomunicações e serviços postais, irá continuar a criação de condições que permitam melhorar o funcionamento dos mercados, designadamente aumentando a concorrência, o que exige uma regulação mais reforçada e eficaz que beneficie os consumidores. Em particular, o Governo pretende fomentar a

utilização das redes de banda larga e proceder à definição do modelo de privatização dos CTT e à sua efetiva concretização.

Ao longo de 2013 o Governo pretende ainda assegurar a normal transição e funcionamento do sector aeroportuário para um modelo assente na iniciativa privada, para o qual irá contribuir, designadamente, o estabelecimento de um novo e claro quadro regulatório.

Turismo

Em 2013 o Governo irá continuar a desenvolver programas que promovam a competitividade do turismo. Destaca-se nesta matéria a dinamização do turismo residencial, fundamental não só para o sector do turismo propriamente dito, mas também para a revitalização de outras atividades económicas.

A promoção externa é uma prioridade e será orientada para atividades de apoio às empresas na comercialização da sua oferta nos mercados emissores, nomeadamente:

- i) Campanhas de promoção com as empresas nacionais, beneficiando sobretudo os destinos regionais menos dependentes dos circuitos de distribuição tradicionais;
- ii) Campanhas conjuntas com operadores turísticos e companhias aéreas estrangeiras, particularmente importantes para os destinos Algarve e Madeira;
- iii) Reforço da comunicação através do lançamento de um novo portal do turismo que permitirá promover e divulgar os destinos, e dará acessibilidade a plataformas de reservas de venda *online*.

O apoio financeiro continua a ser uma prioridade em 2013. Serão desenvolvidos diversos instrumentos e programas para consolidar a estrutura financeira das empresas.

Especial atenção será dada ainda à revitalização do Algarve com o objetivo de recuperar os fluxos turísticos fora da época alta, através dos produtos Turismo Residencial e Turismo de Saúde, relevantes para a captação do segmento sénior.

Será também continuado o programa INITIATIVE.PT, reformulado no sentido de promover o aumento das acessibilidades aéreas aos principais mercados emissores e de contrariar a tendência de sazonalidade.

Finalmente será lançado o novo modelo de organização regional do turismo, com o intuito de garantir maior eficácia às entidades gestoras e também de racionalizar os custos e o número de estruturas.

Pretende-se ainda desenvolver em 2013 novos sistemas de controlo do jogo e da respetiva receita.

IV.9.2. Orçamento

Em 2013, o total da despesa consolidada do Programa 009 - Economia e Emprego ascende a 6.030,5M€.

Quadro IV.9.1. Economia e Emprego (P009) - despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	228,8	215,1	-6,0	5,1
1. Atividades	134,1	150,2	12,0	3,5
1.1. Com cobertura em receitas gerais	73,8	90,9	23,1	2,1
Funcionamento em sentido estrito	73,8	90,9	23,1	2,1
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	60,3	59,4	-1,6	1,4
2. Projetos	94,7	64,9	-31,4	1,5
2.1. Financiamento nacional	85,1	59,5	-30,1	1,4
2.2. Financiamento comunitário	9,6	5,5	-43,2	0,1
Serviços e Fundos Autónomos	1.362,8	1.439,4	5,6	34,0
Entidades Públicas Reclassificadas	2.590,7	2.583,0	-0,3	61,0
Consolidação entre e intra-subsetores	203,4	183,5		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	6.207,5	6.030,5	-2,9	-
DESPESA EFETIVA	3.978,9	4.054,0		

Por Memória

Ativos Financeiros	536,0	408,2
Passivos Financeiros	1.692,5	1.568,3

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

A despesa consolidada deste Programa evidencia um decréscimo de 177 M€ face ao ano anterior, para o qual contribuiu essencialmente a diminuição de 124 M€ verificada nas amortizações de empréstimos estimadas até final de 2012 e o valor inscrito para 2013, relativas às empresas públicas: Estradas de Portugal, SA, o Metropolitano de Lisboa, EPE, o Metro do Porto, SA e a Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE, as quais assumem especial relevância neste Programa.

Considerando o universo dos Serviços e Fundos Autónomos, excluindo as EPR, verifica-se um acréscimo de despesa de 5,6% face à estimativa de 2012, devido, sobretudo, à reposição do subsídio de Natal e ao esforço orçamental relacionado com as políticas ativas de emprego refletido no Instituto de Emprego e Formação Profissional.

No subsector Estado, globalmente, verifica-se uma evolução negativa, para a qual contribui o montante inscrito em Projetos para 2013 em relação à estimativa de 2012, influenciado principalmente pela redução do financiamento nacional alocado. Em sentido inverso, as verbas afetas ao orçamento de Atividades aumentam, essencialmente, por efeito da mencionada reposição do subsídio de Natal e da inclusão do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, o qual beneficia de transferências do Orçamento do Estado, no P009, decorrente do PREMAC.

Quadro IV.9.2. Economia e Emprego (P009) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	1.362,8	41,1	418,1	437,8	542,4		1.439,4	5,6
Total EPR	2.590,7		2.180,6	170,0	232,4		2.583,0	-0,3
Sub-Total	3.953,5	41,1	2.598,7	607,8	774,9	0,0	4.022,4	1,7
Transferências intra	104,2						106,7	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	6.077,9	59,3	4.197,9	966,2	775,5	0,0	5.892,2	-3,1
DESPESA EFETIVA	3.849,3	41,1	2.598,7	607,8	774,9	0,0	3.915,7	1,7

Por Memória

Ativos Financeiros	536,0	18,2	30,9	358,5	0,6		408,2
Passivos Financeiros	1.692,5		1.568,3				1.568,3

No subsector dos serviços e fundos autónomos, que passou a incluir as EPR no ano de 2012, por força do disposto na Lei do Enquadramento Orçamental, regista-se uma diminuição de cerca de 186 M€ na despesa total consolidada.

A despesa inscrita no subsector dos serviços e fundos autónomos destina-se essencialmente às empresas do setor dos transportes ferroviários (Metropolitano de Lisboa, EPE, Metro do Porto, SA e Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE), que atinge, no seu conjunto, o montante de 1.343 M€, logo seguido pela Estradas de Portugal, SA, com 1.123 M€.

Para além destas quatro grandes Entidades, o P009 inclui mais 26 EPR, entre as quais 23 são Centros Protocolares de Gestão Participada, cujo financiamento é assegurado por transferências do Instituto do Emprego e Formação Profissional para a promoção de ações de formação em diversos sectores de atividade, e que em 2013 ascendem a 101 M€.

Relativamente aos SFA, excluindo as EPR, refira-se que o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias e o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos deixarão de constar no Orçamento do Estado, por terem sido extintos no âmbito do PREMAC. Em sentido inverso, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu irá integrar o Programa Economia e Emprego no orçamento de 2013.

O subsector integra igualmente outros Organismos que pela sua relevância orçamental merecem destaque:

O Instituto do Emprego e Formação Profissional, com cerca de 911 M€, para reforço das políticas ativas de emprego e formação profissional, para a constante melhoria da qualificação e da empregabilidade, bem como para a promoção do emprego;

O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, com cerca de 70 M€, essencialmente para a concessão de apoios reembolsáveis a empresas no âmbito do Programa Operacional Fatores de Competitividade, e também para incentivos no âmbito da intervenção do Fundo de Modernização do Comércio e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial;

O Instituto do Turismo de Portugal, com cerca de 156 M€, essencialmente para o apoio financeiro às empresas do setor turístico para a promoção internacional do país, visando atrair turistas estrangeiros, de forma a fomentar o emprego e as exportações nesta área.

Quadro IV.9.3. Ministério da Economia e do Emprego - despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	157,9	1.299,5	1.594,7	2.894,1	2.920,2	48,4
Despesas com Pessoal	82,6	297,4	220,6	517,9	600,5	10,0
Aquisição de Bens e Serviços	33,1	233,7	458,7	692,4	725,4	12,0
Juros e Outros Encargos	0,0	0,1	773,4	773,6	773,6	12,8
Transferências Correntes	37,3	224,3	40,5	264,8	170,3	2,8
das quais: intra-instituições do ministério	32,3	97,1	2,4	99,5		0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,0	51,7		51,7	51,7	0,9
Subsídios		495,3	14,2	509,5	509,5	8,4
Outras Despesas Correntes	4,9	48,7	87,3	136,0	140,8	2,3
Despesa Capital	57,2	543,0	2.561,7	3.104,7	3.110,3	51,6
Aquisição de Bens de Capital	6,9	58,4	988,3	1.046,8	1.053,7	17,5
Transferências de Capital	50,3	81,4		81,4	80,0	1,3
das quais: intra-instituições do ministério	45,4	6,3		6,3	51,7	0,9
para as restantes Adm. Públicas		23,3		23,3	23,3	0,4
Ativos Financeiros		403,1	5,1	408,2	408,2	6,8
Passivos Financeiros			1.568,3	1.568,3	1.568,3	26,0
Outras Despesas de Capital		0,1		0,1	0,1	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					183,5	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	215,1	1.842,5	4.156,4	5.998,9	6.030,5	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	215,1	1.767,5	4.156,4	5.923,9	5.955,5	-
DESPESA EFETIVA	215,1	1.439,4	2.583,0	4.022,4	4.054,0	-

A despesa consolidada desagregada por classificação económica reflete o grande peso das EPR neste ministério, nomeadamente a parcela da despesa afeta ao serviço da dívida, com pagamento de juros e amortizações, e com o investimento que representa cerca de 17,5% da despesa total consolidada.

As despesas com pessoal, a aquisição de bens e serviços, os subsídios e as outras despesas correntes, onde se encontra orçamentada a reserva para riscos, totalizam 1.976 M€, representando 32,7% da despesa total consolidada.

Quadro IV.9.4. Ministério da Economia e do Emprego - despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013 (%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	1,5	0,0
- Cooperação económica externa	1,4	0,0
- Investigação científica de carácter geral	5,1	0,1
Indústria e energia		
- Combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	8,7	0,1
Transportes e comunicações		
- Administração e regulamentação	75,1	1,2
- Investigação	35,6	0,6
- Transportes rodoviários	400,1	6,4
- Transportes ferroviários	1.362,6	21,9
- Transportes aéreos	55,4	0,9
- Transportes marítimos e fluviais	19,2	0,3
- Sistemas de comunicações	47,3	0,8
- Parcerias Público Privadas	730,7	11,8
Comércio e turismo		
- Turismo	167,4	2,7
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	109,5	1,8
- Relações gerais do trabalho	1.052,3	16,9
- Diversas não especificadas	165,6	2,7
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	6.214,0	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	6.030,5	
DESPESA EFETIVA	4.054,0	

Por Memória

Ativos Financeiros	408,2	6,6
Passivos Financeiros	1.568,3	25,2

O orçamento de despesa do Programa Economia e Emprego encontra-se desagregado por 16 medidas, destacando-se a medida “Transportes ferroviários” com cerca de 1.363 M€, representando 21,9% do total orçamentado. As entidades que apresentam valores mais relevantes nesta medida são a Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE, o Metropolitano de Lisboa, EPE e o Metro do Porto, SA.

Outras medidas que representam um peso orçamental considerável são a de “Relações gerais do trabalho”, com 16,9%, executada essencialmente pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, e a relativa às Parcerias Público Privadas da área dos Transportes, da responsabilidade da Estradas de Portugal, SA, assumindo 11,8% do total.

IV.10. Agricultura, Mar e Ambiente (P010)

IV.10.1. Políticas

O Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) prosseguirá em 2013 o compromisso de uma atuação integrada no território, promovendo o aumento da competitividade e sustentabilidade dos sectores agro-florestal, do mar e das pescas, bem como a melhoria do desempenho ambiental e da eficácia do ordenamento do território. O campo de atuação do MAMAOT e a necessidade de salvaguarda de um conjunto de medidas de investimento, determinantes enquanto promotoras do crescimento económico sustentável, da criação de emprego e da coesão territorial, conduz à necessária racionalização e priorização das medidas de política.

A reestruturação orgânica do MAMAOT, levada a cabo no ano de 2012, representa um contributo significativo na contenção da despesa pública, implicando uma melhoria da eficácia da estrutura institucional do Estado, mediante o reforço da coordenação e articulação dos serviços e organismos e redução das despesas de funcionamento. Conduzirá a uma maior racionalização na utilização de edifícios e de património do MAMAOT, a um funcionamento adequado do ministério com uma utilização mais eficiente dos recursos humanos, incluindo a redução de cargos dirigentes, a uma clarificação de funções e uma simplificação de procedimentos administrativos. Estas políticas, aliadas à adoção de uma política restritiva em matéria de acumulação de funções, significarão uma redução de despesas de funcionamento de 9 M€ face ao previsto para 2012.

Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural

No âmbito das políticas públicas comunitárias e nacionais, prosseguirá o esforço de execução de medidas que contribuam para o suporte ao investimento no sector, promovendo assim a competitividade e dinamização do meio rural.

A execução do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) e do Programa da Rede Rural Nacional (PRRN) constituirá um objetivo central da atividade do MAMAOT, uma vez que estes instrumentos são determinantes da política pública de promoção da competitividade nos domínios agrícola e florestal e de apoio ao desenvolvimento rural. A continuidade da opção pelo aumento da taxa de cofinanciamento comunitário permite assegurar o cumprimento dos programas com uma redução de esforço de despesa nacional de 80 M€ para o ano de 2013.

No domínio dos seguros agrícolas, iniciou-se o processo de revisão do modelo, no sentido de o tornar mais flexível e mais próximo dos modelos comunitários. Criaram-se alternativas de financiamento comu-

nitário no âmbito da vinha e hortofrutícolas a par da redução de bonificação dos prémios de seguros agrícolas no âmbito da alteração do Sistema de Proteção Contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC). Com estas opções, estima-se uma poupança líquida para o Orçamento do Estado em cerca de 2 M€.

A concentração num só organismo do conjunto das matérias relacionadas com a segurança da cadeia alimentar, bem como a constituição do “Fundo de Saúde e Segurança Alimentar Mais”, permitirão uma maior eficiência nesta área, nomeadamente do ponto de vista financeiro. Mais ainda, os novos modelos de financiamento das Medidas Veterinárias, fundamentais para o cumprimento da legislação Nacional e Comunitária em matéria de saúde pública, e do Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração (SIRCA) conduzirão a uma redução de despesa para o Orçamento do Estado de 7 M€.

Prosseguirá o esforço de melhoria da competitividade do sector florestal, em particular através da Estratégia Nacional para as Florestas, do Inventário Florestal Nacional e dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal. Destaca-se também o estabelecimento de um programa de prevenção fitossanitária da floresta, englobando ações de prevenção estrutural e de beneficiação de áreas ardidas.

A operacionalização da bolsa de terras contribuirá para uma gestão eficiente da disponibilidade das terras para fins agrícolas, florestais e silvo pastoris.

Mar

No domínio da política para o Mar, para além da execução da Política Marítima Integrada da União Europeia, será dada continuidade à implementação da Estratégia Nacional para o Mar, destacando-se o ordenamento do Espaço Marítimo como um domínio estruturante. Este ordenamento suportará a reestruturação já encetada do licenciamento das atividades que ocorrem no Espaço Marítimo, constituindo um forte incentivo ao investimento e contribuindo para o reforço da economia do mar.

Em 2013, destacam-se ainda o reforço da investigação científica no âmbito dos recursos marinhos e da atmosfera e a reestruturação da segurança e dos serviços marítimos. Prosseguir-se-á o reforço da competitividade e desenvolvimento sustentável do sector da pesca, objetivo central na execução do Programa Operacional Pesca (PROMAR). O aumento das taxas de cofinanciamento comunitário associadas ao Programa representa uma redução da despesa de 7 M€ face ao que seria necessário para mobilizar o volume de financiamento comunitário previsto para 2013.

Ambiente e Ordenamento do Território

No domínio da gestão estratégica do ambiente, destacam-se: o início da execução da política climática “pós-2012” e da Diretiva Europeia de Emissões Industriais; a revisão do Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental; e o novo ciclo de planeamento de recursos hídricos. Será promovida a melhoria do licenciamento ambiental online (SILIAMB) e será desenvolvida a identificação do potencial da economia verde em Portugal, com interesse para as oportunidades de exportação. A aprovação do Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2020) e a Avaliação do progresso da implementação da Estratégia Nacional de Adaptação às alterações Climáticas (ENAA) assumem relevância no âmbito da Gestão Estratégica do Ar e do Clima. Em matéria de política de água destaca-se o desenvolvimento de ações para a redução da vulnerabilidade e do risco nas zonas costeiras, através da execução do Plano de Ação do Litoral (PAPVL 2020). O aumento das taxas de cofinanciamento comunitário no âmbito da

reprogramação do QREN permitiu reforçar os valores adstritos ao programa do Eixo Ambiente com uma redução da despesa nacional estimada no montante de 25 M€.

No âmbito do Ordenamento do Território, para além da revisão dos instrumentos legais de base, destaca-se a prossecução da execução do cadastro predial geométrico, de acordo com uma abordagem mais expedita e menos onerosa. Assim, permitir-se-á maior celeridade e menores encargos no processo e levantamento cadastral do território nacional, com uma forte poupança. Tal representará um valor acrescentado para a definição e adoção de políticas de ordenamento do território e, em particular, em matéria de prevenção e combate a incêndios florestais.

IV.10.2. Orçamento

A despesa total consolidada para 2013 do Programa Agricultura e Ambiente, atinge o montante de 1.833,1 M€ o que representa um crescimento de 1,2% (+21,2M€) face à estimativa de 2012.

Quadro IV.10.1. Agricultura e Ambiente (P010) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	551,8	519,2	-5,9	25,5
1. Atividades	385,0	361,4	-6,2	17,8
1.1. Com cobertura em receitas gerais	279,3	261,5	-6,4	12,9
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	105,8	99,9	-5,5	4,9
2. Projetos	166,7	157,9	-5,3	7,8
2.1. Financiamento nacional	141,9	139,5	-1,7	6,9
2.2. Financiamento comunitário	24,8	18,4	-26,1	0,9
Serviços e Fundos Autónomos	1.348,5	1.385,5	2,8	68,2
Entidades Públicas Reclassificadas	137,5	128,1	-6,8	6,3
Consolidação entre e intra-subsetores	306,5	302,7		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.811,9	1.833,1	1,2	-
DESPESA EFETIVA	1.731,2	1.730,2		

Por Memória

Ativos Financeiros	64,4	73,9
Passivos Financeiros	16,3	29,0

Nota: Orçamento Ajustado = orçamento líquido de cativos

Este aumento da despesa total consolidada do Programa justifica-se pela integração de Serviços e atribuições provenientes de outros programas no âmbito do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) com origem no Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA).

O subsector Estado com 519,2 M€ apresenta uma diminuição de 5,9 %, onde se inclui a transferência para o IFAP, IP, no montante de cerca de 62 M€ para o financiamento da componente nacional das ajudas comunitárias co-financiadas pelo FEAGA, das ajudas exclusivamente nacionais, e encargos bancários resultantes da contratação de antecipação de fundos junto do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP para o pagamento de ajudas comunitárias (FEAGA, FEADER e FEP), bem como para as restantes despesas de funcionamento.

Para esta redução contribuiu a diminuição nas despesas do orçamento de atividades de 6,2%, e em projetos de 5,3 %, apesar da transferência de projetos de outros Ministérios em sede de PREMAC. Contudo, apesar desta redução este Programa beneficiou da reposição do valor do subsídio de natal existindo ainda para 2013 uma potencial poupança de 18,3 M€ relativa à reserva efetuada, representando 1% do total da despesa efetiva.

Quadro IV.10.2. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa dos SFA por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	1348,5	258,3	244,6	841,6	41,0	0,0	1385,5	2,8
Total EPR	137,5	0,0	52,4	73,9	1,8	0,0	128,1	-6,8
Sub-Total	1485,9	258,3	297,0	915,5	42,8	0,0	1513,6	1,9
Transferências intra	33,0	10,6	30		1,5		42,1	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1533,6	247,7	369,9	915,5	41,3	0,0	1574,4	2,7
DESPESA EFETIVA	1452,9	247,7	267,0	915,5	41,3	0,0	1471,5	1,3

Por Memória

Ativos Financeiros	64,4		73,9				73,9
Passivos Financeiros	16,3		29,0				29,0

A despesa total consolidada do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, apresenta um aumento de 2,7%, considerando para o efeito as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) que apresentam uma diminuição de 6,8%.

Este aumento deriva da integração do Instituto de Meteorologia que deu origem ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera, IP, no âmbito do PREMAC, cujo orçamento ascende a 45M€, e da criação do Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais, com um orçamento de 15M€, salientando-se que este Fundo é financiado exclusivamente por receitas próprias.

Quadro IV.10.3. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	416,0	903,6	6,8	910,3	1.090,3	59,5
Despesas com Pessoal	135,5	151,7	1,0	152,7	288,2	15,7
Aquisição de Bens e Serviços	65,2	124,1	4,1	128,3	193,5	10,6
Juros e Outros Encargos		13,9	0,2	14,1	14,1	0,8
Transferências Correntes	209,2	394,7	0,0	394,7	367,9	20,1
das quais: intra-instituições do ministério	201,9	34,1	0,0	34,1		0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,1	10,6	0,0	10,6	10,7	0,6
Subsídios		180,3		180,3	180,3	9,8
Outras Despesas Correntes	6,2	38,9	1,4	40,3	46,5	2,5
Despesa Capital	103,2	584,9	121,3	706,2	742,8	40,5
Aquisição de Bens de Capital	44,5	57,8	121,3	179,2	223,6	12,2
Transferências de Capital	58,7	422,9	0,0	422,9	415,0	22,6
das quais: intra-instituições do ministério	58,7	7,9		7,9	66,6	3,6
para as restantes Adm. Públicas		2,9	0,0	2,9	2,9	0,2
Ativos Financeiros		73,9		73,9	73,9	4,0
Passivos Financeiros		29,0		29,0	29,0	1,6
Outras Despesas de Capital	0,0	1,2		1,2	1,2	0,1
Consolidação entre e intra-subsetores	260,6	42,0	0,0	42,0	302,7	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	519,2	1.488,5	128,1	1.616,5	1.833,1	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	519,1	1.475,0	128,1	1.603,0	1.819,5	-
DESPESA EFETIVA	519,2	1.385,5	128,1	1.513,6	1.730,2	-

Na distribuição da despesa consolidada pelos principais agrupamentos económicos, verifica-se que apresentam maior peso as despesas com pessoal com 288,2 M€, as transferências correntes com 367,9 M€ e de capital com 415 M€.

Quadro IV.10.4. Agricultura e Ambiente (P010) - despesa por medidas dos programas
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	11,7	0,5
- Cooperação económica externa	1,7	0,1
- Investigação Científica de carácter geral	57,4	2,7
Habituação e Serv. Colectivos		
- Administração e regulamentação	59,6	2,8
- Habituação	38,7	1,8
- Ordenamento do território	10,9	0,5
- Protecção do meio ambiente e conservação da natureza	301,8	14,1
Agricultura, Pecuária, Silv. Caça, Pesca		
- Administração e regulamentação	147,6	6,9
- Investigação	41,9	2,0
- Agricultura e pecuária	1158,2	54,2
- Silvicultura	97,9	4,6
- Pesca	66,0	3,1
Indústria e Energia		
- Combustíveis, Electricidade e outras fontes de energia	0,1	0,0
Transportes e Comunicações		
- Transportes marítimos e fluviais	10,4	0,5
Outras Funções Económicas		
- Administração e regulamentação	17,7	0,8
- Relações gerais do trabalho	0,5	0,0
- Diversas não especificadas	10,8	0,5
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	2135,8	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1833,1	
DESPESA EFETIVA	1730,2	

Por Memória

Ativos Financeiros	73,9	3,5
Passivos Financeiros	29,0	1,4

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no programa 010 – Agricultura e Ambiente, salientam-se as medidas relacionadas com a Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça, Pesca – Agricultura e Pecuária com cerca de 1 158,2 M€ o que representa 54,2%, do total da despesa não consolidada do programa.

IV.11. Saúde (P011)

IV.11.1. Políticas

Nos últimos dois anos, as políticas na área da saúde têm sido condicionadas pela necessidade de correção dos diversos desequilíbrios orçamentais, caracterizados por excessos estruturais da despesa pública quando comparados com receitas disponíveis para as financiar.

No contexto de emergência nacional, importa ter presente os objetivos estratégicos para a política de saúde, bem como as medidas a implementar no ano de 2013 para a promoção das mesmas:

- Aproximar os cuidados de saúde dos cidadãos, reforçando os cuidados primários e os cuidados continuados e paliativos;
- Implementar as condições necessárias para garantir um médico de família a todos os utentes;
- Fomentar um maior protagonismo dos cidadãos na utilização e na gestão ativa do Sistema;
- Continuar a melhorar a qualidade, a segurança e o acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde, quer ao nível da organização, quer ao nível da prestação, implementando a reforma hospitalar;
- Concluir a reforma da política do medicamento para aumentar o acesso e a qualidade das terapêuticas;

- Internacionalizar o sector da saúde contribuindo para o desenvolvimento da economia nacional.

Estes objetivos tiveram de ser conciliados, de forma inevitável, com a racionalização das despesas em saúde e com a melhoria de eficiência na organização dos prestadores e dos recursos utilizados na prestação de cuidados de saúde. Foram também adotadas medidas extraordinárias para fazer face à dívida acumulada, à possibilidade de captura do Estado e à quebra da cadeia de valor, salvaguardando os níveis de acesso e qualidade.

Assim, e considerando que a trajetória de evolução da despesa ainda não está alinhada com o nível de receitas disponível, em 2013 o Ministério da Saúde dará continuidade às medidas já implementadas com o intuito de reforçar, no médio prazo, a sustentabilidade financeira do SNS. Esta condição é absolutamente necessária para continuar a garantir o direito universal à proteção da saúde, minimizando os efeitos sobre os cidadãos, assegurando que nada de essencial falta aos que mais precisam, e aumentando o acesso dos mais vulneráveis aos cuidados de saúde. Estes objetivos serão atingidos através da implementação do Plano Nacional de Saúde 2012-2016, que pretende criar condições para a maximização dos ganhos em saúde e para a redução de iniquidades, e dos respetivos Programas Nacionais Prioritários, aprovados pelo Ministério da Saúde.

Em 2013 será prosseguido o objetivo de lançar o Hospital Oriental de Lisboa, estando para o efeito em análise o projeto respetivo. Este novo hospital visa concentrar as principais valências e os serviços hospitalares do Hospital de S. José, Hospital de Sto. António dos Capuchos, Hospital de Sta. Marta, Hospital de D. Estefânia, Hospital de Curry Cabral e Maternidade Dr. Alfredo da Costa. Esta concentração produzirá poupanças significativas através da otimização da afetação dos recursos humanos e técnicos que, no momento atual, estão dispersos por vários edifícios;

Prevenção da Doença e Promoção de Estilos de Vida Saudáveis

No Plano Nacional de Saúde 2012-2016, o qual pretende criar condições para a maximização dos ganhos em saúde e para a redução de iniquidades, foram definidos como eixos estratégicos, a cidadania em saúde, a equidade e acesso aos cuidados de saúde, qualidade em saúde e políticas saudáveis, sendo para isso necessária a:

- Implementação e desenvolvimento dos oito programas prioritários: doenças cardiovasculares, doenças oncológicas, infeção VIH-SIDA, diabetes, doença respiratória crónica, saúde mental, alimentação e nutrição, prevenção e combate ao tabagismo;
- Promoção da cooperação inter-serviços;
- Enfoque nos determinantes sociais da saúde e no controlo de fatores de risco comportamental, criando condições e incentivos para estilos de vida saudáveis;
- Neste sentido o aumento dos impostos com incidência sobre o tabaco e bebidas alcoólicas insere-se nas medidas de promoção de saúde e prevenção das doenças.

Reforço dos Cuidados de Saúde Primários e dos Cuidados Continuados Integrados e Paliativos

Cuidados de Saúde Primários:

- Reforço da oferta de cuidados de saúde primários através da abertura de novas Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) e de novas Unidades de Saúde Familiar (USF);

- Alargamento do número de pessoas com médico de família pelo processo de atualização das listas de utentes e aumento do número de utentes por médico;
- Consolidação da reforma dos cuidados de saúde primários visando aprofundar as USF modelo B e promover uma melhoria global de toda a rede;
- Desenvolvimento da integração dos níveis de prestação de cuidados de ambulatório, hospitalares e continuados;
- Congelamento das taxas moderadoras nas consultas de cuidados primários, promovendo melhorias no acesso.

Cuidados Continuados Integrados e Paliativos:

- Gestão da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, assegurando o funcionamento das unidades já existentes e mantendo um controlo rigoroso da expansão de rede;
- Implementação da legislação sobre cuidados paliativos com especial atenção às unidades intra-hospitalares e aos cuidados domiciliários.

Melhoria da Qualidade e da Segurança dos Cuidados de Saúde

Acreditação e Qualidade

- Implementação nacional e auditoria das boas práticas de governação clínica, em complemento da produção de normas de orientação clínica pela Direcção-Geral da Saúde (DGS), com o envolvimento das direcções clínicas dos cuidados hospitalares e cuidados de saúde primários;
- Monitorização e controlo clínico da utilização dos medicamentos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT), potenciada pela continuação da publicação das respetivas Normas de Orientação Clínica (NOC);
- Apostar na continuidade do Programa Nacional de Acreditação de Unidades de Saúde (PNAS), através do modelo oficial de acreditação do Ministério da Saúde (modelo da *Agencia de Calidad Asistencial de Andalucia*).

Regulação do Sector

- Regulamentação e desenvolvimento do sector da saúde pública, com especial enfoque no reforço da rede das Autoridades de Saúde e aplicação de sistemas de vigilância epidemiológica;
- Promoção de condições que possibilitem e maximizem a investigação clínica em Portugal.

Política do Medicamento

- Promoção da prescrição, dispensa e utilização de medicamentos genéricos, nomeadamente através da conclusão do processo de implementação e dinamização da prescrição por Denominação Comum Internacional (DCI) e do reforço da monitorização da prescrição e da dispensa de medicamentos;
- Promoção do acesso ao mercado de medicamentos genéricos;
- Reforço da monitorização da utilização dos medicamentos, potenciada pela publicação das normas e orientações clínicas relativas ao medicamento;
- Continuação da publicação e promoção de normas de orientação clínica, tanto no que se refere ao medicamento como relativamente a MCDT, e respetivo sistema de auditoria da sua implementação;
- Consolidação, disseminação e monitorização da prescrição eletrónica, com implementação do processo de desmaterialização da prescrição e da faturação de medicamentos e MCDT;
- Promoção de eficiência e aumento da capacidade negocial na aquisição de medicamentos, dispositivos médicos e outros bens e serviços, através de aquisições partilhadas e/ou centralizadas;
- Monitorização centralizada do consumo intra-hospitalar de medicamentos e MCDT, com vista à otimização de recursos e análise custo-benefício;
- Monitorização do acordo com a indústria farmacêutica em relação à limitação de encargos públicos com medicamentos em ambulatório e meio hospitalar;
- Realização da revisão anual de preços com base em preços internacionais, e monitorização da remuneração de distribuidores farmacêuticos e de farmácias;
- Implementação de novas formas de monitorização e de prevenção da fraude.

Organização Hospitalar

- Continuação da implementação das medidas que consubstanciam a Reforma Hospitalar, nomeadamente a construção de uma rede hospitalar, uma política de financiamento mais sustentável, a integração de cuidados para melhorar o acesso, hospitais mais eficientes, qualidade como trave mestra da reforma hospitalar, a tecnologia e a informação como investimento e fator de sustentabilidade, a melhoria da governação dos hospitais e o reforço do papel do cidadão, tendo por base o plano de ação apresentado pela equipa constituída para o efeito;
- Implementação das medidas apresentadas, por cada unidade hospitalar, nos respetivos planos de ajustamento, de acordo com o previsto nos contratos programa, por forma a assegurar a sustentabilidade operacional a médio prazo de cada unidade;
- Promoção da centralização das compras e de serviços partilhados do Ministério da Saúde, em relação aos dispositivos médicos e medicamentos e a bens e serviços transversais a todas as entidades;
- Racionalização da despesa com MCDT e promoção da competitividade do sector convencional através da aplicação de acordos-quadro ao sector convencionado da saúde;

- Implementação de medidas de reforço do controlo e de acompanhamento da performance económico-financeira dos hospitais.

Política de Recursos Humanos

- Valorizar a carreira médica, limitando o recurso a contratações em regime de prestação de serviços a situações de necessidade, designadamente sempre que possa estar em causa a continuidade de cuidados de saúde;
- Aplicação progressiva do novo regime de organização do trabalho de 40 horas, de aplicação imediata para os médicos que venham a ingressar no SNS, e abertura de concurso para os lugares do topo da carreira médica;
- Promover a mobilidade através da transferência de recursos humanos entre instituições do SNS e fomentar a capacidade de contratação de profissionais para geografias mais periféricas, criando condições para a redução dos encargos com horas extraordinárias;
- Conclusão do levantamento de necessidades junto das Administrações Regionais de Saúde a fim de estabelecer o número de vagas de concursos a abrir ainda em 2012 e 2013, pressupondo uma orientação geral de satisfação das necessidades em recursos humanos.

Fomentar a Participação dos Cidadãos na Utilização e Gestão Ativa do Sistema

- Disponibilização de informação pública mensal sobre o desempenho das instituições e serviços de saúde;
- Incremento da transparência na saúde, por forma a informar os cidadãos acerca dos serviços que prestam cuidados de saúde com qualidade e segurança, incluindo a prestação pública de contas e a divulgação de informação simples, objetiva e descodificada;
- Disponibilização de informação personalizada em relação a encargos com medicamentos que possibilite a cogestão do doente face à possibilidade de escolha de medicamentos que cumpram a prescrição médica;
- Divulgação de informação de saúde contextualizada ao utente e às suas patologias através do sistema Plataforma de Dados de Saúde (PDS) – Portal Utente.

Modernização dos Sistemas de Informação na Saúde

- Continuação da implementação da Plataforma de Dados de Saúde – Portal do Profissional (que materializou em 2012 os primeiros módulos do Registo de Saúde Eletrónico expandindo o seu âmbito), permitindo aos cidadãos uma assistência mais informada e eficaz, com possibilidade de gestão do seu consentimento e níveis de informação partilhada.

Internacionalizar a Saúde e Aprofundar a Cooperação no Domínio da Saúde com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a União Europeia

- Implementação do Programa de Internacionalização da Saúde, dinamizando o sector da saúde como motor de desenvolvimento da economia portuguesa;
- Intensificar a cooperação com a CPLP, facilitando a transferência de conhecimento e o desenvolvimento de uma agenda comum de cooperação em saúde, nos domínios técnico e científico, bem como promover o intercâmbio de profissionais do SNS com os serviços de saúde da CPLP;
- Manter e aprofundar a cooperação na área da saúde com a União Europeia, nomeadamente a fim de criar as condições para a aplicação em Portugal da Diretiva relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços.

IV.11.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Programa da Saúde em 2013 é de 8.344,3 M€, o que corresponde a uma redução de 17% (-1.709,7 M€) face à estimativa de despesa para 2012.

Quadro IV.11.1. Saúde (P011) - despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento ajustado		
Estado	9.805,0	7.863,2	-19,8	48,4
1. Atividades	9.782,0	7.851,8	-19,7	48,3
1.1. Com cobertura em receitas gerais	9.742,9	7.826,2	-19,7	48,2
Funcionamento em sentido estrito	47,1	25,1	-46,7	0,2
Dotações específicas	9.695,8	7.801,1	-19,5	48,0
Serviço Nacional de Saúde	9.695,8	7.801,1	-19,5	48,0
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	39,1	25,6	-34,5	0,2
2. Projetos	23,0	11,4	-50,4	0,1
2.1. Financiamento nacional	23,0	11,4	-50,4	0,1
2.2. Financiamento comunitário				
Serviços e Fundos Autónomos	10.071,9	8.334,8	-17,2	51,3
Entidades Públicas Reclassificadas	41,5	51,7	24,6	0,3
Consolidação entre e intra-subsetores	9.864,4	7.905,4		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	10.054,0	8.344,3	-17,0	-
DESPESA EFETIVA	10.054,0	8.344,3		

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

Para efeitos de análise dos valores referentes à estimativa do ano de 2012 há que ter em consideração o facto de os mesmos terem incluída a dotação adicional de 1.932 MEUR, para regularização das dívidas vencidas (> 90 dias) a fornecedores.

No subsector Estado, a despesa relativa ao orçamento de atividades financiada por receitas gerais totaliza cerca de 7.826,2 M€, correspondendo a um acréscimo de 0,2% face a 2012, não considerando para este efeito a dotação adicional de 1.932 MEUR, destinada à regularização das dívidas vencidas a fornecedores. De destacar na dotação específica o acréscimo de cerca de 37,3 M€.

No subsector dos serviços e fundos autónomos, com um decréscimo de 17,2% (1.737,1 M€), com especial relevo no Serviço Nacional de Saúde (SNS) que apresenta uma redução de 17,5%, devido sobretudo ao esforço financeiro implícito na estimativa de 2012, para o programa extraordinário de regularização de

dívidas do SNS, bem como da última *tranche* de pagamento da dívida da ADSE e de outros subsistemas de saúde públicos ao SNS (65 M€).

No subsector Estado verifica-se, ainda, a diminuição em cerca de 13,5 M€ da despesa com compensação em receita, o que corresponde a uma variação negativa de 34,5%. Esta variação é justificada pela alteração da estrutura orgânica do ministério da saúde que decorre do PREMAC, da qual resultou a passagem de competências de alguns serviços integrados para serviços e fundos autónomos e consequente extinção dos primeiros.

No que respeita à despesa com projetos, a redução de 50,4% (11,6 M€) está associada, entre outros, à conclusão de vários projetos de investimento em 2012.

Quadro IV.11.2. Saúde (P011) - despesa dos SFA e EPR por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiament o Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	10.071,9	11,5	114,9	3,4		8.205,0	8.334,8	-17,2
Total EPR	41,5		51,7				51,7	24,6
Sub-Total	10.113,4	11,5	166,6	3,4	0,0	8.205,0	8.386,5	-17,1
Transferências intra	144,8					92,8	92,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	9.968,6	11,5	166,6	3,4	0,0	8.112,2	8.293,7	-16,8
DESPESA EFETIVA	9.968,6	11,5	166,6	3,4	0,0	8.112,2	8.293,7	-16,8

Por Memória								
Ativos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: Para efeitos de análise dos valores referentes à estimativa do ano de 2012 há que ter em consideração o facto de os mesmos terem incluída a dotação adicional de 1.932 MEUR, para regularização das dívidas vencidas (> 90 dias) a fornecedores.

Os serviços e fundos autónomos, excluindo a EPR, apresentam uma redução de 17,2% em 2013 face à estimativa para 2012, devido, sobretudo, ao facto da estimativa de execução para 2012 incluir a despesa referente ao programa de regularização de dívidas em atraso do SNS, conforme referido anteriormente

A despesa dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde totaliza 51,7 M€, correspondendo a um aumento de cerca de 10 M€ face a 2012. Este acréscimo resulta do desenvolvimento de novas competências durante o ano de 2013.

Quadro IV.11.3. Saúde (P011) - despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	7 851,7	8 265,7	51,7	8 317,4	8 275,0	99,2
Despesas com Pessoal	20,2	1 006,2	6,5	1 012,7	1 032,9	12,4
Aquisição de Bens e Serviços	22,3	7 112,4	42,8	7 155,2	7 177,5	86,0
Juros e Outros Encargos	0,0	1,1	0,0	1,1	1,1	0,0
Transferências Correntes	7 807,8	137,9		137,9	51,6	0,6
das quais: intra-instituições do ministério	7 801,3	92,8		92,8		0,0
para as restantes Adm. Públicas		5,6		5,6	5,6	0,1
Subsídios				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	1,4	8,1	2,4	10,5	11,9	0,1
Despesa Capital	11,5	69,1	0,0	69,1	69,3	0,8
Aquisição de Bens de Capital	0,2	56,8		56,8	57,0	0,7
Transferências de Capital	11,3	12,3		12,3	12,3	0,1
das quais: intra-instituições do ministério	11,3			0,0	11,3	0,1
para as restantes Adm. Públicas		2,5		2,5	2,5	0,0
Ativos Financeiros				0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital				0,0	0,0	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					7 905,4	
DESPESA TOTAL	7 863,2	8 334,8	51,7	8 386,5	8 344,3	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	7 863,2	8 326,7	51,7	8 378,4	8 336,2	-
DESPESA EFETIVA	7 863,2	8 334,8	51,7	8 386,5	8 344,3	-

Da análise deste quadro verifica-se que 44,2% da despesa do programa é consumida na aquisição de bens e serviços (86% se considerarmos a despesa efetiva consolidada).

No subsector dos serviços e fundos autónomos a aquisição de bens e serviços correntes apresenta, para 2013, uma previsão de despesa de cerca de 7.112,4 M€, onde se incluem os encargos com os contratos-programa dos hospitais do sector público empresarial e a despesa com a aquisição de medicamentos e serviços de saúde ao sector privado convencionado. Neste agrupamento regista-se uma variação negativa de 19% face à estimativa para 2012, explicada não só pelas medidas de contenção de despesa, mas principalmente pelo pagamento em 2012 de dívidas em atraso do SNS.

No subsector Estado destacam-se os encargos com pessoal, que atingem 20,2 M€, a aquisição de bens e serviços correntes, com 22,3 M€, e as transferências correntes, no montante de 7.807,8 M€, que se destinam essencialmente ao SNS.

Quadro IV.11.4. Saúde (P011) - despesa por medidas dos programas

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Saúde		
- Administração e Regulamentação	5.648,8	34,8
- Investigação	42,4	0,3
- Hospitais e Clínicas	4.677,1	28,8
- Serviços Individuais de Saúde	5.881,4	36,2
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	16.249,7	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	8.344,3	
DESPESA EFETIVA	8.344,3	

Na estrutura de distribuição das despesas pelas quatro medidas inscritas no Programa 011 – Saúde, destacam-se as destinadas aos Serviços Individuais de Saúde, à Administração e Regulamentação e aos Hospitais e Clínicas, as quais absorvem a quase totalidade do programa.

IV.12. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012)

IV.12.1. Políticas

Em matéria de educação e formação, mantém-se inabalável o empenho do Governo em melhorar a qualidade do ensino em todos os cursos e níveis de educação (desde o pré-escolar ao secundário), de elevar os níveis de qualificação dos jovens e adultos e de combater o abandono escolar precoce.

Cientes do papel da educação e formação no crescimento sustentado da produtividade e do bem-estar do indivíduo e da sociedade, e em linha com a estratégia Europa 2020, continuarão a ser implementadas medidas que visam o aumento da eficiência no sector educativo, o aumento do capital humano e a facilitação na adaptação ao mercado de trabalho.

Ensino Básico e Secundário

As principais medidas a implementar ao longo de 2013 na área do Ensino Básico e Secundário, no que concerne ao currículo, às questões pedagógicas e de qualificação, seguirão os seguintes objetivos estratégicos:

- Elevar os níveis de qualificação e melhorar significativamente a aprendizagem, em todos os cursos e níveis de educação e ensino, e a sua comparabilidade no espaço europeu;
- Garantir o acesso ao ensino especial e adequar a intervenção educativa e a resposta terapêutica às necessidades dos alunos e das suas famílias;
- Reforçar a aposta no ensino profissionalizante de jovens;
- Desenvolver e consolidar uma cultura de monitorização e avaliação a todos os níveis do sistema de ensino, assente no rigor, na responsabilização, na promoção e valorização do mérito e na deteção precoce de dificuldades de aprendizagem;
- Iniciar um processo sistemático de melhoria da formação inicial de docentes e de avaliação prévia à sua entrada na carreira.

Para o efeito, será implementado um conjunto extenso de medidas em áreas de intervenção diversas:

- Reorganização e racionalização dos currículos;
- Acompanhamento mais direto dos estudantes, introdução e revisão de planos e projetos associados à promoção do sucesso escolar;
- Racionalização da oferta de dupla certificação existente na rede de entidades formadoras do Sistema Nacional de Qualificações;
- Melhoria da articulação entre as entidades do sistema educativo e as do sistema de formação profissional, públicas, privadas e cooperativas, numa lógica de complementaridade;
- Desenvolvimento de um sistema integrado de informação e orientação;
- Melhoria da complementaridade entre percursos de reconhecimento e percursos de formação certificada.

Administração Escolar

No que diz respeito à Administração Escolar, mantém-se o compromisso estratégico assumido de:

- Melhorar os recursos humanos utilizando critérios exigentes de gestão e racionalização;
- Reordenar a rede escolar de ensino, garantindo uma rede de oferta pública coerente e aproveitando os recursos existentes;
- Continuar as reformas na administração escolar, onde para o efeito será adotado um conjunto de medidas em áreas de intervenção diversas, como sejam, a estabilidade e dignificação da profissão docente, a racionalização da rede de oferta de ensino, através da estabilização do processo de organização dos agrupamentos de escola, e o desenvolvimento do ensino-pré-escolar, através do alargamento da rede e do seu aperfeiçoamento.
- Reforçar a autonomia das escolas, contratualizando maior autonomia com um maior número de escolas.

IV.12.2. Orçamento

A despesa total consolidada do programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar atinge em 2013 o montante de 5.979,6 M€. Em relação à estimativa de 2012, verifica-se um decréscimo de 6,5% com origem sobretudo no Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) que, para efeitos de comparação, foram autonomizadas nos quadros.

Quadro IV.12.1. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) – despesa total consolidada

(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	5 703,5	5 674,5	-0,5	94,8
1. Atividades	5 622,4	5 635,4	0,2	94,1
1.1. Com cobertura em receitas gerais	5 251,3	5 184,7	-1,3	86,6
Funcionamento em sentido estrito	4 498,1	4 453,9	-1,0	74,4
Dotações específicas	753,2	730,8	-3,0	12,2
Transferências para ensino pré-escolar, básico, secundário e profissional	753,2	730,8	-3,0	12,2
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	371,1	450,7	21,4	7,5
2. Projetos	81,1	39,1	-51,8	0,7
2.1. Financiamento nacional	44,8	35,5	-20,8	0,6
2.2. Financiamento comunitário	36,3	3,6	-90,1	0,1
Serviços e Fundos Autónomos	113,2	18,0	-84,1	0,3
Entidades Públicas Reclassificadas	562,8	295,9	-47,4	4,9
Consolidação entre e intra-subsetores	71,8	8,8	-	-
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	6 397,7	5 979,6	-6,5	-
DESPESA EFETIVA	6 307,7	5 979,6		

Por Memória

Passivos Financeiros	90,0	0,0
----------------------	------	-----

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

O decréscimo de 84,1% verificado nos SFA deve-se ao facto do Gabinete de Gestão Financeira, cujo orçamento continha a transferência para a Segurança Social destinada ao ensino pré-escolar, ter passado, em sede de PREMAC, para o subsetor Estado.

Nas EPR o decréscimo de 47,4% deve-se à redução de despesa de investimento na Parque Escolar, EPE.

No subsetor Estado, apesar da reposição de um subsídio, verificam-se reduções que resultam essencialmente da aplicação de medidas de política implementadas e a implementar incluídas no Documento Estratégico Orçamental.

Quadro IV.12.2. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) – despesa dos SFA por fontes de financiamento

(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013					Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	
Total SFA	113,2	8,8	6,2	0,3	2,7		-84,1
Total EPR	562,8		161,4	134,5			-47,4
Sub-Total	676,0	8,8	167,6	134,8	2,7	-	-53,6
Transferências intra	-					-	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	766,0	8,8	167,6	134,8	2,7	-	-59,0
DESPESA EFETIVA	676,0	8,8	167,6	134,8	2,7	-	-53,6

Por Memória

Passivos Financeiros	90,0						0,0
----------------------	------	--	--	--	--	--	-----

O subsetor dos SFA, incluindo as EPR, apresenta uma despesa total consolidada de 313,9 M€ a que corresponde um decréscimo de 59%, em relação à estimativa para 2012, resulta do facto do universo dos SFA ter diminuído em sede de PREMAC e de se verificar uma redução significativa nos investimento no Parque Escolar, EPE.

Quadro IV.12.3. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) – despesa por classificação económica

(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	5.567,3	17,2	78,4	95,6	5.654,1	94,6
Despesas com Pessoal	3.990,5	10,3	9,3	19,6	4.010,1	67,1
Aquisição de Bens e Serviços	88,9	5,3	28,2	33,5	122,4	2,0
Juros e Outros Encargos			32,9	32,9	32,9	0,6
Transferências Correntes	890,6	0,4		0,4	882,2	14,8
das quais: intra-instituições do ministério	8,8					
para as restantes Adm. Públicas	519,9				519,9	8,7
Outras Despesas Correntes	597,3	1,2	8,0	9,2	606,5	10,1
Despesa Capital	107,2	0,8	217,5	218,3	325,5	5,4
Aquisição de Bens de Capital	22,6	0,3	217,5	217,8	240,4	4,0
Transferências de Capital	19,1				19,1	0,3
das quais: intra-instituições do ministério						
para as restantes Adm. Públicas	18,6				18,6	0,3
Outras Despesas de Capital	65,5	0,5		0,5	66,0	1,1
Consolidação entre e intra-subsetores					8,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	5.674,5	18,0	295,9	313,9	5.979,6	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	5.136,0	18,0	295,9	313,9	5.441,1	-
DESPESA EFETIVA	5.674,5	18,0	295,9	313,9	5.979,6	-

Na despesa total consolidada do programa orçamental, destacam-se as despesas com o pessoal com um peso de 67,1% e as transferências correntes com 14,8%, destinando-se estas últimas sobretudo ao ensino pré-escolar e ao ensino particular e cooperativo.

Quadro IV.12.4. Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (P012) – despesa por medidas do programa

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Cooperação económica externa	12,7	0,2
Educação		
- Administração e regulamentação	100,9	1,7
- Estabelecimentos de Ensino não Superior	5732,7	95,7
- Serviços Auxiliares de Ensino	142,1	2,4
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	5988,4	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	5979,6	-
DESPESA EFETIVA	5979,6	-

No programa do Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar salienta-se a medida referente aos estabelecimentos de ensino não superior que absorve 95,7% da totalidade dos recursos afetos ao programa.

IV.13. Ciência e Ensino Superior (P013)

IV.13.1. Políticas

No Ensino Superior e na Ciência, o compromisso do Governo centra-se em melhorar os índices de formação da população jovem adulta portuguesa e de toda a população ativa, em estimular a competitividade internacional da comunidade científica e em garantir melhores resultados no âmbito da transferência de conhecimento científico e tecnologia entre os centros de I&D e o tecido empresarial.

A prossecução destes objetivos, estratégicos para o nosso futuro coletivo, na atual conjuntura socioeconómica, e durante o período de apoio e assistência financeira internacional, implica uma maior eficiência do Sistema de Ensino Público e do Sistema Científico e Tecnológico Nacional (SCTN) em Portugal.

Ensino Superior

As principais medidas a implementar durante o ano de 2013 na área do Ensino Superior são:

- Adoção de novas regras para o financiamento público do Ensino Superior, reforçando a aplicação de critérios de qualidade;
- Racionalização dos catálogos de formações, sobretudo ao nível dos 1.ºs ciclos;
- Medidas de racionalização da rede pública de instituições, para melhor ajustamento da oferta formativa à procura e às necessidades do país em quadros qualificados;
- Abertura de concurso, a financiar pelo Programa Operacional Potencial Humano (POPH), para apoio a cursos de especialização tecnológica nos institutos politécnicos;
- Aperfeiçoamento das regras de organização do apoio social direto aos estudantes e melhoria da coordenação entre os serviços de ação social;

- Elaboração do Estatuto do Estudante Estrangeiro, que facilite o acesso ao Ensino Superior em Portugal de nacionais de outros países, precisando as condições em que tal acesso se deve processar.

Ciência

A melhoria qualitativa e a sustentabilidade do SCTN são as prioridades da política de Ciência. As principais linhas de intervenção para 2013 são:

Formação a alto nível de recursos humanos.

- Abertura de novo concurso para Bolsas de Doutoramento e Pós-Doutoramento em todas as áreas científicas e tecnológicas;
- Avaliação do novo Concurso para programas doutorais aberto em 2012, que tem como objetivo o financiamento de programas que garantam mecanismos de seleção exigente dos candidatos, atividades formativas de grande qualidade e modelos de governação eficientes;
- Abertura de um novo concurso para Programas de Doutoramento conjuntos entre instituições públicas e privadas do SCTN e Empresas.

Emprego científico.

- Abertura de novos concursos para recrutamento de investigadores doutorados. Este programa de recrutamento, iniciado em 2012, e em implementação nos próximos anos, tem por objetivo dotar as instituições do SCTN de uma bolsa de recursos humanos altamente qualificados e internacionalmente competitivos.

Investigação Científica e Tecnológica.

- Abertura de novos concursos de projetos de I&D com tipologias diversificadas e envelopes financeiros diferenciados, para financiamento de projetos internacionalmente competitivos;
- Avaliação do concurso nacional, aberto em 2012, para financiamento das Instituições do SCTN;
- Transferência do conhecimento científico e tecnológico para o tecido empresarial;
- Execução da *Global Acceleration Innovation Network (GAIN)*, uma iniciativa conjunta dos Ministérios da Economia e Emprego e da Educação e Ciência que cria uma nova organização nacional orientada para a ligação entre as instituições de ensino superior e centros de investigação e a indústria.

IV.13.2. Orçamento

A despesa total consolidada do programa da Ciência e Ensino Superior atinge o montante de 2.134 M€. Em relação à estimativa de 2012, verifica-se um acréscimo de 5% com origem sobretudo no Subsetor dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) não incluindo as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) que, para efeitos de comparação, foram autonomizadas nos quadros.

Quadro IV.13.1. Ciência e Ensino Superior (P013) – despesa total consolidada
(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento Ajustado		
Estado	1.303,7	1.308,6	0,4	38,6
1. Atividades	1.013,8	1065,9	5,1	31,4
1.1. Com cobertura em receitas gerais	935,5	984,7	5,3	29,0
Funcionamento em sentido estrito	13,7	12,9	-5,8	0,4
Dotações específicas	921,8	971,8	5,4	28,7
Ensino Superior e Ação Social	921,8	971,8	5,4	28,7
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	78,3	81,2	3,7	2,4
2. Projetos	289,9	242,7	-16,3	7,2
2.1. Financiamento nacional	289,9	242,7	-16,3	7,2
Serviços e Fundos Autónomos	1.644,2	1.748,3	6,3	51,6
Entidades Públicas Reclassificadas	355,2	333,4	-6,1	9,8
Consolidação entre e intra-subsetores	1.270,0	1.257,6		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2.033,2	2.134,0	5,0	-
DESPESA EFETIVA	2.033,2	2.132,7		

Por Memória

Ativos Financeiros		0,9
Passivos Financeiros		0,4

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de cativos

O acréscimo de 6,3% verificado nos SFA deve-se a dois fatores: por um lado à reposição de um subsídio e por outro, ao facto da estimativa de 2012 prever uma redução de despesa não expectável em 2013, sendo que estes fatores levam a que também a dotação específica para o Ensino Superior e Ação Social cresça 5,4%.

Quadro IV.13.2. Ciência e Ensino Superior (P013) – despesa dos SFA por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento Ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	1644,2	1012,7	431,3	221,3	83,0		1748,3	6,3
Total EPR	355,2	163,9	94,3	62,1	13,1		333,4	-6,1
Sub-Total	1999,4	1176,6	525,6	283,4	96,1	-	2081,7	4,1
Transferências intra	91,7						79,8	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1907,7	1176,6	526,8	283,4	96,1	-	2003,1	5,0
DESPESA EFETIVA	1907,7	1176,6	525,6	283,4	96,1	-	2001,9	4,9

Por Memória

Ativos Financeiros			0,9				0,9
Passivos Financeiros			0,4				0,4

O subsector dos SFA, incluindo as EPR, apresenta uma despesa total consolidada de 2.003,1 M€ a que corresponde um acréscimo de 5%, que resulta dos dois fatores já identificados: reposição de um subsídio e a estimativa de 2012 prever uma redução de despesa não expectável em 2013.

Quadro IV.13.3. Ciência e Ensino Superior (P013) – despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento Ajustado de 2013					Estrutura 2013 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	1.157,1	1.468,0	297,0	1.764,9	1.877,2	88,0
Despesas com Pessoal	2,6	982,7	207,5	1.190,2	1.192,8	55,9
Aquisição de Bens e Serviços	1,9	241,5	64,5	306,0	307,9	14,4
Juros e Outros Encargos		0,3		0,3	0,3	
Transferências Correntes	1.152,5	227,9	21,8	249,7	357,3	16,7
das quais: intra-instituições do ministério	1.026,7	18,2		18,2		
para as restantes Adm. Públicas		0,1		0,1	0,1	
Outras Despesas Correntes	0,1	15,6	3,2	18,8	18,9	0,9
Despesa Capital	151,5	281,1	36,9	318,1	256,8	12,1
Aquisição de Bens de Capital	0,4	84,8	36,4	121,2	121,6	5,7
Transferências de Capital	151,1	185,4		185,4	123,8	5,8
das quais: intra-instituições do ministério	151,1	61,6		61,6		
para as restantes Adm. Públicas		4,2		4,2	4,2	0,2
Ativos Financeiros		0,4	0,5	0,9	0,9	0,1
Passivos Financeiros		0,4		0,4	0,4	
Outras Despesas de Capital		10,1		10,1	10,1	0,5
Consolidação entre e intra-subsetores					1.257,6	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	1.308,6	1.749,1	333,9	2.083,0	2.134,0	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	1.308,6	1.744,8	333,9	2.078,7	2.129,7	-
DESPESA EFETIVA	1.308,6	1.748,3	333,4	2.081,7	2.132,7	-

Na despesa total consolidada do programa orçamental, no subsector dos SFA, destacam-se as despesas com o pessoal com um peso de 55,9% e as transferências correntes e de capital com 16,7% e 5,8% respetivamente, resultante dos orçamentos das Instituições de Ensino Superior.

Quadro IV.13.4. Ciência e Ensino Superior (P013) – despesa por medidas do programa
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento Ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	17,7	0,5
- Investigação científica de carácter geral	615,0	18,1
Educação		
- Administração e regulamentação	53,1	1,6
- Investigação	185,7	5,5
- Estabelecimentos de Ensino Superior	2281,4	67,3
- Serviços Auxiliares de Ensino	237,4	7,0
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	3391,5	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	2134,0	
DESPESA EFETIVA	2132,7	

Por Memória

Ativos Financeiros	0,9
Passivos Financeiros	0,4

No programa da Ciência e Ensino Superior salienta-se a medida referente aos estabelecimentos de ensino superior à qual estão afetos 67,3% da totalidade dos recursos do programa, sendo ainda de realçar a medida relativa à investigação científica de carácter geral que corresponde a 18,1%.

IV.14. Solidariedade e Segurança Social (P014)

IV.14.1. Políticas

O Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS) tem por missão a definição, promoção e execução de políticas de solidariedade e segurança social, designadamente: o combate à pobreza e o reforço da inclusão e coesão sociais; a proteção dos mais vulneráveis, como sejam as crianças, os idosos, as pessoas com deficiência e os desempregados; o apoio à família e à natalidade; e a promoção do voluntariado. O reforço da cooperação ativa e a partilha de responsabilidades em parceria com as entidades da economia social representa neste contexto um papel central, potenciando um maior leque de respostas de apoio social mais ajustadas às necessidades da população.

No último ano, o MSSS procedeu a uma reorganização interna, visando diminuir as despesas de administração. Desde o PREMAC e a significativa redução de cargos dirigentes que daí resultou, a uma melhor utilização dos espaços reduzindo-se os valores de rendas de imóveis, bem como a mecanismos de controlo reforçados de contenção de despesa, o MSSS obteve uma redução de cerca de 20% dos gastos de despesas de administração. Ao nível dos consumos intermédios, a redução foi estimada nos 30%. Em 2013, prevê-se uma redução das despesas de administração em cerca de 32,4 M€. Essa redução não será superior devido ao aumento, em 5 p.p., das contribuições para a Caixa Geral de Aposentações e à devolução de um dos subsídios.

A ação do Governo pretende responder ao objetivo prioritário de salvaguarda de grupos mais vulneráveis da população e da garantia de níveis de bem-estar e subsistência mínimos no quadro das exigências da atual conjuntura de consolidação orçamental estabelecidas no Programa de Ajustamento Económico em curso, aprofundando e executando as iniciativas e medidas que se seguem:

- Dar continuidade ao Programa de Emergência Social (PES) assente em cinco áreas essenciais de atuação: respostas a famílias confrontadas com situações de pobreza; apoios a idosos com rendimentos degradados e consumos de saúde elevados; inclusão de pessoas com deficiência; reconhecimento e promoção do voluntariado; e fortalecimento da relação com as instituições. Esta ação tem como objetivos combater a pobreza; reforçar a inclusão e coesão sociais; bem como, ativar as pessoas, capacitando-as e incentivando-as a romper com a exclusão, combatendo o desperdício e fomentando a responsabilidade social. O PES entende-se como uma resposta extraordinária, no contexto de crise económica e financeira atual, com o objetivo de intervenção focada, adaptável e rigorosa sobre fenómenos de pobreza e exclusão. Conta com o contributo essencial das entidades da economia social que, fortalecidas, poderão auxiliar o Estado na constituição de uma rede de solidariedade mais abrangente. O Governo, atento à conjuntura atual, pretende reforçar a dotação financeira do Programa, aumentando a transferência adicional de 200 para 251 M€;
- Valorizar e reconhecer a Economia Social redinamizando o Conselho Nacional para a Economia Social (CNES), que se pretende que venha a conquistar um papel de destaque enquanto órgão de consulta e promoção da participação das entidades do terceiro sector nos processos de tomada de decisão;
- Assegurar a isenção tributária sobre rendimentos das instituições sociais, enquanto estímulo ao desenvolvimento das entidades da economia social, e que pelo segundo ano consecutivo (biénio 2012-2013) é assegurada;

- Muito embora retirada no passado, foi possível já em 2012 assegurar a medida que visa a devolução às instituições sociais de 50% do IVA suportado em obras de investimento. Em 2013, mesmo dentro da reduzida margem de manobra do Governo, volta a ser garantida enquanto importante apoio a todas as instituições da economia social;
- No seguimento do reforço de 254 M€, estabelecido em 2012 em sede orçamental, opera-se a mais um novo reforço da verba da ação social em 16,7 M€ também em 2013, contrariando a tendência do triénio 2009-2011;
- Dar continuidade ao mercado social de arrendamento que provou ser uma aposta acertada e que promove a utilização de casas a preços inferiores aos do mercado livre, permitindo satisfazer necessidades básicas de habitação dos agregados familiares em situação de emergência social e outras em situação de sobre endividamento ou desemprego;
- Reforçar a proteção e inclusão social das pessoas com deficiência, nomeadamente por via do aumento da cobertura dos serviços e respostas sociais, do aumento da eficácia dos programas e iniciativas de promoção da sua empregabilidade e desenvolvimento social, potenciando um maior leque de respostas mais ajustadas às suas necessidades e das suas famílias;
- Aumento das pensões mínimas, sociais e rurais protegendo o poder de compra pelo segundo ano consecutivo a cerca de um milhão de pensionistas;
- Salvar da suspensão de 90% de um subsídio as pensões inferiores a 600€, bem como aplicar de forma parcial e gradual a referida suspensão a pensões entre 600€ e 1.100€, por forma a garantir que cerca de 95% do universo de pensionistas não é afetado, na totalidade ou sequer em parte, por esta medida;
- Majorar o valor do subsídio de desemprego, pelo segundo ano consecutivo, a casais desempregados com filhos a cargo, nos casos em que ambos os membros do agregado se encontrem no desemprego ou a agregados monoparentais em que o parente único seja titular do subsídio de desemprego e não aufera pensão de alimentos decretada ou homologada pelo tribunal;
- Garantir a proteção social aos trabalhadores independentes que declarem mais de 80% da sua atividade à mesma entidade, confrontados sem trabalho, tal como já fora assegurado em 2012, dando resposta a uma reclamação muito antiga destes trabalhadores;
- Conceder um subsídio por cessação de atividade aos membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas, para garantir a proteção social na eventualidade de desemprego, dando uma resposta há muito discutida, reclamada, mas só agora criada em articulação com os parceiros sociais;
- Manter a redução do prazo contributivo para acesso ao Subsídio de Desemprego de 15 para 12 meses;
- Face às circunstâncias atuais, numa lógica de desenvolvimento de uma segurança social sintonizada com as necessidades do tecido empresarial, facilita-se o pagamento de dívidas à segurança social por via da reestruturação voluntária, em particular no que respeita aos trabalhadores independentes, permitindo às entidades competentes a utilização dos instrumentos necessários.

IV.14.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Programa da Solidariedade e Segurança Social em 2013 é de 9.139,4 M€, o que corresponde a um aumento de 993 M€ face à estimativa de 2012, representando um acréscimo de 12,2%

Quadro IV.14.1. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa total consolidada

(milhões de euros)

	2012	2013	Variação (%)	Estrutura 2013 (%)
	Estimativa	Orçamento ajustado		
Estado	7.888,5	8.876,8	12,5	97,1
1. Atividades	7.884,9	8.870,9	12,5	97,1
1.1. Com cobertura em receitas gerais	7.876,9	8.863,4	12,5	97,0
Funcionamento em sentido estrito	15,6	16,2	3,8	0,2
Dotações específicas	7.861,3	8.847,2	12,5	96,8
Lei de Bases da Segurança Social	7.338,9	8.344,6	13,7	91,3
Pensões dos Bancários	522,4	502,7	-3,8	5,5
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	8,0	7,5	-6,3	0,1
2. Projetos	3,6	5,9	63,9	0,1
2.1. Financiamento nacional	3,6	5,9	63,9	0,1
2.2. Financiamento comunitário	0,0	0,0		0,0
Serviços e Fundos Autónomos	0,0	0,0		0,0
Entidades Públicas Recllassificadas	257,9	262,4	1,7	2,9
Consolidação entre e intra-subsetores	0,0	0,0		
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	8.146,4	9.139,4	12,2	-
DESPESA EFETIVA	8.146,4	9.139,2		

Por Memória

Ativos Financeiros	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	0,2

Nota: Orçamento Ajustado = Orçamento líquido de cativos

As despesas com o orçamento de atividades do subsector Estado, com 8.870,9 M€, apresentam uma variação positiva de 12,5%, devido, essencialmente, ao aumento da transferência corrente efetuada no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social que em 2013 regista um acréscimo de 1.005,7 M€ (13,7%) face à estimativa do ano anterior. Para esta variação contribui a inclusão na transferência da Lei de Bases da Segurança Social do financiamento do Programa de Emergência Social, do financiamento do apoio social extraordinário ao consumidor de energia, bem como do esforço financeiro destinado às prestações sociais no âmbito do subsistema de proteção familiar (725 M€). Foi também incluído o montante de 969,8 M€ para a cobertura das necessidades de financiamento do sistema de segurança social. A estimativa de execução para 2012 inclui um reforço da dotação aprovada inicialmente de 881 M€, para o equilíbrio do sistema de segurança social.

Verifica-se, igualmente, um crescimento de 3,8% nas despesas de funcionamento em sentido estrito, influenciado pela reposição em 2013 do subsídio de Natal.

As despesas com o orçamento de projetos, neste subsector, apresentam um crescimento de 2,3 M€, apesar da acentuada variação relativa (63,9%), que advém da estimativa em baixa de 2012, decorrente das medidas que condicionaram a assunção de novos compromissos em investimento. A despesa de investimento que ascende a 5,9 M€ destina-se, maioritariamente, ao financiamento de equipamentos sociais nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

Quadro IV.14.2. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa dos SFA por fontes de financiamento
(milhões de euros)

	2012	Orçamento ajustado de 2013						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Total EPR	257,9	0,0	226,9	0,1	35,4	0,0	262,4	1,7
Sub-Total	257,9	0,0	226,9	0,1	35,4	0,0	262,4	1,7
Transferências intra	0,0						0,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	257,9	0,0	227,1	0,1	35,4	0,0	262,6	1,8
DESPESA EFETIVA	257,9	0,0	226,9	0,1	35,4	0,0	262,4	1,7
Por Memória								
Ativos Financeiros	0,0						0,0	
Passivos Financeiros	0,0		0,2				0,2	

As Entidades Públicas Reclassificadas que integram este Programa - Casa Pia de Lisboa e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa - registam uma despesa total efetiva consolidada de 262,4 M€, com um acréscimo de 4,5 M€ face à estimativa do ano anterior.

A Casa Pia de Lisboa, financiada, essencialmente, por verbas provenientes do Orçamento da Segurança Social, tem uma despesa para 2013 estimada em 37,2 M€, da qual 36,8 M€ é destinada a despesas de funcionamento e 0,4 M€ para investimento em equipamentos sociais. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, com 225,3 M€, é financiada, essencialmente, por receita proveniente dos resultados líquidos de exploração dos Jogos Sociais.

O crescimento apresentado na despesa em 2013 face à estimativa de 2012 resulta das medidas que condicionaram a assunção de novos compromissos, no último trimestre de 2012, em algumas rubricas de aquisição de bens e serviços e em investimento.

Quadro IV.14.3. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa por classificação económica
(milhões de euros)

	Orçamento ajustado de 2013					Estrutura (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	2013
		SFA	EPR	Total		
Despesa Corrente	8.870,8	0,0	240,9	240,9	9.111,7	99,7
Despesas com Pessoal	15,9		133,8	133,8	149,7	1,6
Aquisição de Bens e Serviços	4,4		78,4	78,4	82,8	0,9
Juros e Outros Encargos			0,1	0,1	0,1	0,0
Transferências Correntes	8.849,9		1,4	1,4	8.851,3	96,8
das quais: intra-instituições do ministério				0,0		0,0
para as restantes Adm. Públicas	8.847,5			0,0	8.847,5	96,8
Subsídios			19,1	19,1	19,1	0,2
Outras Despesas Correntes	0,6		8,1	8,1	8,7	0,1
Despesa Capital	6,0	0,0	21,7	21,7	27,7	0,3
Aquisição de Bens de Capital	1,1		21,5	21,5	22,6	0,2
Transferências de Capital	4,9			0,0	4,9	0,1
das quais: intra-instituições do ministério				0,0	0,0	0,0
para as restantes Adm. Públicas	4,9			0,0	4,9	0,1
Ativos Financeiros				0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros			0,2	0,2	0,2	0,0
Outras Despesas de Capital				0,0	0,0	0,0
Consolidação entre e intra-subsetores					0,0	
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	8.876,8	0,0	262,6	262,6	9.139,4	100,0
DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS	24,4	0,0	262,6	262,6	287,0	-
DESPESA EFETIVA	8.876,8	0,0	262,4	262,4	9.139,2	-

A estrutura da despesa total consolidada, desagregada por agrupamentos económicos, evidencia que 96,8% se referem a transferências operadas a favor do Orçamento da Segurança Social.

Destacam-se ainda as despesas com o pessoal, com cerca de 149,7 M€, e as despesas com a aquisição de bens e serviços, em cerca de 83 M€, representando 1,6% e 0,9%, respetivamente, da despesa total consolidada.

Quadro IV.14.4. Solidariedade e Segurança Social (P014) - despesa por medidas do programa
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento ajustado de 2013	Estrutura 2013(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração Geral	2,2	
- Cooperação económica externa	0,2	0,0
Segurança Social e Acção Social	0,0	0,0
- Administração e regulamentação	12,5	0,1
- Segurança Social	502,7	5,5
- Acção Social	8.621,6	94,3
DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA	9.139,4	100,0
DESPESA TOTAL CONSOLIDADA	9.139,4	
DESPESA EFETIVA	9.139,2	

Por Memória

Ativos Financeiros	0,0
Passivos Financeiros	0,2

Na estrutura de distribuição da despesa pelas cinco medidas inscritas no Programa Orçamental 014 – Solidariedade e Segurança Social, destaca-se a da “Segurança e Ação Social - Ação Social” com o montante de cerca de 8.621,6 M€, representando 94,3% da despesa total.

Esta despesa encontra-se influenciada não só pela inclusão das despesas da Casa Pia de Lisboa e da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, mas, sobretudo, pelas transferências para o Orçamento da Segurança Social, nos termos da Lei de Bases da Segurança Social referidas anteriormente, incluindo também as despesas de investimento em equipamentos sociais.

A n e x o s

A1. Criação das Bases Institucionais para a Sustentabilidade das Finanças Públicas: Plano Estratégico 2013-2015

SUMÁRIO EXECUTIVO

A concretização dos objetivos orçamentais de médio prazo e a criação de condições que garantam a sustentabilidade do processo de consolidação orçamental em curso exigem uma alteração de paradigma em matéria de instituições, regras e procedimentos na área das finanças públicas.

O modelo orçamental deve permitir definir os recursos a afetar a cada atividade, os bens e serviços públicos a produzir, os resultados e o impacto esperado dessa produção no conjunto da sociedade. Tal modelo orçamental deve permitir responsabilizar os agentes políticos pelos resultados globais obtidos em cada área. Adicionalmente, esse modelo deverá também permitir diagnosticar e evidenciar, em tempo útil, situações que ponham em causa a sustentabilidade das finanças públicas.

Portugal compara desfavoravelmente com a generalidade das economias avançadas em matéria de regras e procedimentos orçamentais, de capacidade institucional e de modelo de organização do sector público nestes domínios. As mais importantes fragilidades do sistema são a elevada fragmentação do orçamento, uma programação orçamental plurianual incipiente e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho.

No entanto foram dados passos nos últimos anos no processo orçamental, reduzindo a fragmentação e aumentando a responsabilidade dos decisores. Contudo, o processo orçamental em Portugal está ainda distante das melhores práticas internacionais nesta área.

INTRODUÇÃO

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

É hoje amplamente reconhecido que as características do processo orçamental são determinantes para o desempenho das contas públicas. Neste sentido, a alteração profunda das regras, procedimentos e práticas no domínio orçamental constitui um pilar fundamental da estratégia de ajustamento financeiro e macroeconómico em Portugal. Pretende-se um quadro orçamental que promova a estabilidade e sustentabilidade duradoura das contas públicas, bem como a qualidade, eficácia e eficiência da despesa pública. A reforma das regras e procedimentos orçamentais é, por seu turno, indissociável da reforma do modelo de organização e gestão do sector público e da reforma do próprio Ministério das Finanças.

Neste contexto, e como forma de dar continuidade, aprofundar e promover a articulação das reformas em curso, o governo definiu uma estratégia abrangente de criação das bases institucionais para a sustentabilidade duradoura das finanças públicas. As principais linhas orientadoras desta estratégia são apresentadas no presente documento.

O Capítulo II apresenta os princípios orientadores e a arquitetura dos modelos orçamentais típicos dos países com melhor desempenho em matéria de disciplina das contas públicas. O Capítulo III descreve as principais fragilidades do processo orçamental português. O Capítulo IV apresenta as medidas de reforma institucional na área das finanças públicas adotadas em 2011-12. Finalmente, o Capítulo V apresenta a estratégia de reforma orçamental para o próximo triénio e identifica as ações prioritárias para os próximos seis meses.

QUE MODELO ORÇAMENTAL?

A literatura sobre finanças públicas e a experiência internacional permitem identificar um conjunto de princípios que estão invariavelmente presentes no processo orçamental dos países que tendem a ser mais bem sucedidos em matéria de disciplina das contas públicas e de qualidade da despesa pública.

No plano macroeconómico, o quadro orçamental deve promover a estabilidade e a sustentabilidade das contas públicas, incentivando políticas consistentes com um grau razoável de previsibilidade dos níveis de tributação futuros.

No plano microeconómico, as preocupações fundamentais devem ser: promover a eficácia e eficiência da despesa pública e a captação de receita. A produção de bens e serviços pela administração pública deve ser orientada para os resultados que se pretendem obter com as políticas públicas. O processo produtivo deve ser organizado de modo a garantir que, para uma dada quantidade e qualidade de bens e serviços, é utilizada a combinação de recursos que permite minimizar os custos de produção. De igual modo, para um dado nível de receita, a política fiscal deve ser desenhada de molde a minimizar as distorções económicas decorrentes da tributação. Por seu turno, as políticas públicas devem ser definidas com a preocupação de minimizar a carga burocrática associada.

A sustentabilidade das finanças públicas é condição necessária à estabilidade, uma vez que políticas insustentáveis obrigam, mais tarde ou mais cedo, a mudanças abruptas quer no âmbito da receita quer no âmbito da despesa para reporem o equilíbrio.

Assim, um processo orçamental assente nos princípios de estabilidade, sustentabilidade, eficácia e eficiência contribui decisivamente para a estabilidade macroeconómica e para o crescimento da produtividade no conjunto da economia. Este conjunto de princípios tem-se traduzido na adoção, crescentemente generalizada no plano internacional, de um modelo orçamental assente em cinco pilares:

- Regra orçamentais;
- Quadro orçamental plurianual;
- Orçamento em Programas;
- Contabilidade patrimonial;
- Instituições orçamentais independentes.

Este é o modelo subjacente à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada em 2011 e à nova arquitetura europeia de governação orçamental expressa, em particular, no Pacto Orçamental e na Diretiva do Conselho da União Europeia relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-Membros.

O PROCESSO ORÇAMENTAL PORTUGUÊS: PRINCIPAIS FRAGILIDADES

Não obstante os progressos realizados nos últimos anos, o atual quadro orçamental português está ainda longe dos modelos orçamentais orientados para a promoção da estabilidade e sustentabilidade duradoura das finanças públicas, bem como da qualidade, eficiência e eficácia da despesa pública.

Efetivamente, o processo orçamental português padece de importantes fragilidades, que são conhecidas e se encontram amplamente documentadas¹⁵. Em termos genéricos, o processo orçamental português é caracterizado por mecanismos de planeamento assentes numa lógica de fluxos de caixa, anualidade e ausência de enfoque nos resultados a alcançar. Por seu turno, os mecanismos de controlo e prestação de contas são muito detalhados, baseados na legalidade e regularidade da despesa, com excessiva carga burocrática.

As fragilidades mais importantes do sistema são a elevada fragmentação do orçamento, a ausência de uma efetiva programação orçamental plurianual e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho.

Fragmentação do processo orçamental

A fragmentação do processo orçamental manifesta-se em diferentes planos.

No **plano metodológico**, há a considerar as diferenças entre a ótica da contabilidade nacional e a ótica da contabilidade pública. A contabilidade nacional - ótica relevante para o apuramento das contas no quadro europeu e, designadamente para aferir o cumprimento dos requisitos no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento - assenta num princípio de especialização do exercício ("accrual"), considerando por esta via os compromissos assumidos no exercício. Assenta igualmente numa classificação das entidades em função da natureza das atividades que exercem (mercantis ou não mercantis). Por seu turno, a contabilidade pública, utilizada na elaboração do Orçamento do Estado, na execução orçamental e na prestação de contas por parte das diferentes entidades públicas, assenta numa ótica de fluxos de caixa.¹⁶

No **plano organizacional**, há a considerar a fragmentação orgânica na própria contabilidade pública. A elaboração e execução do orçamento e a prestação de contas não são centralizados a nível dos Ministérios. A Administração Central é constituída por quase 465 entidades repartidas em serviços integrados, sem autonomia financeira e financiados essencialmente pelo Orçamento do Estado, e em Serviços e Fundos Autónomos (SFA), que detêm autonomia financeira e são financiados por transferências do Orçamento do Estado e por receitas próprias. Esta situação obriga o Ministério das Finanças a manter várias centenas de interlocutores, tornando também aqui difícil manter em tempo real uma visão global e analítica do orçamento e impedindo um controlo orçamental eficaz. A situação é agravada pelo facto de muitas entidades submeterem mais do que um orçamento (por exemplo, os Fundos e Serviços Autónomos submetem o chamado "orçamento privativo" e um orçamento relativo à aplicação em despesa da transferência que recebem do Orçamento do Estado). No total, são submetidos ao Ministério das Finanças mais de 600 orçamentos para análise e validação (Quadro 1).

¹⁵ Vejam-se, por exemplo, Relatório do Grupo de Trabalho para a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, Julho de 2010, <http://www.min-financas.pt>; e OCDE (2008), *Avaliação do processo orçamental em Portugal*, <http://www.dgo.pt>; ECORDEP (2001), *Relatório da Estrutura de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública*, Ministério das Finanças, Setembro de 2001.

¹⁶ Até 2011, a contabilidade pública assentava também numa lógica de classificação das entidades em função do seu regime jurídico, excluindo assim do universo do sector público as entidades públicas empresariais, empresas públicas e outras como as fundações. Esta situação gerou diferenças muito expressivas entre os resultados orçamentais em contabilidade pública e em contabilidade nacional, afetando a transparência das contas públicas e dificultando o controlo orçamental em tempo real. A alteração da LEO, em maio de 2011, consagrou normas que promoveram uma considerável aproximação dos dois universos.

Quadro 1. Administração Central – Orçamentos Submetidos à Direcção-Geral do Orçamento para o OE2013

MINISTÉRIOS	Entidades que submetem orçamento (1)	Orçamentos submetidos (2)
01 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	23	29
02 - PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS	48	44
03 - FINANÇAS	32	39
04 - NEGÓCIOS ESTRANGEIROS	18	20
05 - DEFESA NACIONAL	23	25
06 - ADMINISTRAÇÃO INTERNA	17	18
07 - JUSTIÇA	27	27
08 - ECONOMIA E DO EMPREGO	72	81
09 - AGRICULTURA, MAR, AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	50	60
10 - SAÚDE	28	45
11 - EDUCAÇÃO E CIÊNCIA	122	218
12 - SOLIDARIEDADE E DA SEGURANÇA SOCIAL	12	12
Total	472	618

(1) Inclui as dotações específicas; (2) Inclui as transferências do OE recebidas pelos SFA

Fonte: Ministério das Finanças

No **plano contabilístico**, as regras relativas à elaboração e execução do orçamento assentam num detalhe e complexidade excessivos, dificultando o controlo por parte dos órgãos competentes e a gestão por parte dos organismos.

Os classificadores da despesa e da receita são independentes e não assentam numa estrutura e terminologia comuns. A multiplicidade e nível de detalhe das classificações orçamentais tornam inevitáveis inúmeras alterações orçamentais durante a execução e prejudicam a gestão e o controlo orçamental. Com efeito, a orçamentação da despesa é feita por classificação orgânica; por classificação funcional; por programa orçamental, medidas e projeto ou atividade; e ainda por classificação económica e por fonte de financiamento. A orçamentação da despesa por classificação económica pode conter até cinco níveis de desagregação. Por seu turno, a orçamentação da receita é feita distinguindo receitas consignadas e receitas gerais.

As chaves orçamentais de registo da despesa e da receita são constituídas, respetivamente, por 41 ou 34¹⁷ e, 33 dígitos, para além da conta do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Adicionalmente verifica-se que os classificadores orçamentais têm sido indevidamente utilizados para suprir diversas necessidades de informação, em detrimento da utilização generalizada da contabilidade económica (analítica ou de custos) e financeira, da evolução e integração dos sistemas de informação e da sistematização da legislação vigente e procedimentos inerentes.

Também ao nível dos **sistemas de informação**, a fragmentação é considerável (Quadro 2). Os sistemas de informação orçamental são pouco integrados e carecem de uniformização de conceitos e de estruturas de dados entre si:

- A informação contabilística dos serviços integrados é centralizada numa ótica de caixa no Sistema de Central de Contabilidade, sendo possível acompanhar a informação orçamental numa base diária;

¹⁷ Orçamentação: projetos – 41 dígitos, atividades – 34 dígitos

- Os SFA têm, em geral, sistemas de contabilidade próprios, baseados no POCP ou planos sectoriais, estando sujeitos a reportar mensalmente ao Ministério das Finanças a informação contabilística (em base caixa e patrimonial), através do designado Sistema de Informação e Gestão Orçamental;
- A informação sobre compromissos encontra-se dispersa no Sistema Central de Encargos Plurianuais e nas bases de dados de Encargos Assumidos e Não Pagos;
- Refira-se, no entanto, que a informação das entidades que já utilizam o sistema de contabilidade patrimonial GerFip¹⁸/RIGORE-Local, cuja disseminação está em curso é agregada e consolidada, quer do ponto de vista orçamental quer patrimonial no sistema RIGORE-Central, verificando-se uma evolução significativa na qualidade da informação para gestão, que se irá aprofundar à medida que o universo de utilizadores aumente.

Quadro 2. Sistemas de Informação Orçamental

Sistemas centrais			
Sigla	Designação	Objeto	Localização
SOE	Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento do Estado	Carregamento da proposta de orçamento de cada entidade pública no perímetro do OE.	ESPAP
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais	Registo, de forma permanente, da despesa com incidência plurianual dos Serviços Integrados, dos Serviços e Fundos Autónomos e das Entidades Públicas Reclassificadas (EPR). Substitui o SCCP - Sistema de Informação de Contratos Plurianuais.	ESPAP
SCC	Sistema Central de Contabilidade	Informação agregada da gestão orçamental dos SI e transferências do OE.	ESPAP
SI	Sistema de Informação dos Serviços Integrados	Controlo orçamental dos Serviços Integrados.	ESPAP
SFA	Sistema de Informação dos Serviços e Fundos Autónomos	Controlo orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos.	ESPAP
SCR	Sistema Central de Receitas	Informação agregada das receitas gerais e das receitas consignadas dos SI.	ESPAP
SGT	Sistema de Gestão de Contas do Tesouro	Sistema bancário do IGCP.	IGCP
HB	<i>Homebanking</i> do Tesouro	Sistema de registo de contas bancárias não orçamentais.	IGCP
SCE	Sistema de Cobrança do Estado	Controlo e emissão de cobrança dos DUC.	IGCP
SIIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local	Gestão orçamental e patrimonial da Administração Local. Substitui a aplicação DOMUS da DGO.	DGAL
CGE	Conta Geral do Estado	Emissão de mapas para a Conta Geral do Estado.	ESPAP
ECE	Entidade Contabilística Estado	Controlo de emissão de fundos para as entidades aderentes ao GerFip, SIG-DN e SFA.	ESPAP
RIGORE - Central	Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado - Central	Informação agregada e consolidada relativa à gestão orçamental, patrimonial e analítica dos serviços e organismos da administração central.	ESPAP

¹⁸ Gestão de Recursos Financeiros Partilhada

Sistemas locais			
Sigla	Designação	Objeto	Localização
SIC	Sistema de Informação Contabilística	Gestão orçamental.	Serviços e organismos da administração central
SGR	Sistema de Gestão de Receitas	Contabilização das receitas.	Serviços e organismos da administração central
SRH	Sistema de Recursos Humanos	Gestão de pessoal e processamento de remunerações.	Serviços e organismos da administração central
SIG-DN	Sistema de Informação de Gestão da Defesa Nacional	Gestão orçamental e logística do Ministério de Defesa Nacional.	Serviços e organismos do MDN
GeRFiP	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada	Gestão orçamental, patrimonial e analítica dos serviços e organismos da administração central.	Instituto de Informática

Outros sistemas			
Sigla	Designação	Objeto	Localização
BIORC	<i>Business Intelligence</i> para aplicação na análise Orçamental	Sistema de informação de apoio à gestão.	DGO e ESPAP
AO	Alterações Orçamentais	Processa os pedidos de alterações orçamentais da competência do MF	DGO
AO	Comunicações de AO	Processa as comunicações de alterações orçamentais aprovadas pela tutela/Serviço	DGO
PLC	Pedidos de Libertação de Crédito	Processa a solicitação de libertação de crédito	DGO
PO	Projetos de Orçamento	Processa a entrega dos Projetos de Orçamento dos Serviços da Administração Central	DGO
TS	Transição de Saldos	Processa a solicitação de autorização de Transição de Saldos dos anos anteriores.	DGO
UT	Unidades de Tesouraria	Recolha da média mensal dos saldos diários dos depósitos e aplicações financeiras junto do IGCP.	DGO
DESL	Deslocações	Recolha de informação sobre deslocações de pessoal em território nacional e estrangeiro.	DGO
EOA	Empréstimos	Recolha de informação sobre Empréstimos e outras operações ativas concedidas.	DGO
EEX	Estimativa da Execução orçamental	Recolhe a previsão da execução Orçamental para o ano pelos SFA.	DGO
REC	Rácio de Auto Financiamento e Equilíbrio Orçamental	Recolhe a informação que permite aferir o cumprimento das regras de auto financiamento e equilíbrio orçamental.	DGO
TSICE	Transferências Subsídios e indemnizações a particulares/créditos extintos	Recolhe a informação para a CGE sobre Transferências, Subsídios, Indemnizações e Créditos Extintos a particulares	DGO
ES	Entrega de Saldos de Gerência	Emite a declaração de entrega de saldos de gerência.	DGO
SDT	<i>Stock</i> da dívida	Recolhe o <i>stock</i> trimestral da dívida pelas Entidades Reclassificadas, RA e SS.	DGO
PSDT	Previsão do <i>Stock</i> da dívida	Recolhe a previsão anual do <i>stock</i> da dívida pelas Entidades Reclassificadas, RA e SS.	DGO
BDR	Balanço e Demonstração de Resultados	Recolhe trimestralmente o Balanço e Demonstração de resultados das Entidades Reclassificadas	DGO
BAN	Balancete analítico	Recolhe mensalmente o balancete analítico pelas Entidades Reclassificadas.	DGO

Outros sistemas			
Sigla	Designação	Objeto	Localização
DFCGA	Demonstrações Financeiras da CGA	Recolhe mensalmente as demonstrações financeiras da CGA.	DGO
EOM	Execução orçamental mensal RA	Recolhe mensal a execução orçamental da RA.	DGO
OREA	Orçamento Regional e Estimativa anual	Recolhe o orçamento e a estimativa anual de execução das RA.	DGO
PEOP	Previsão execução orçamental por programa	Recolhe a previsão mensal da receita e da despesa por programa, ao abrigo do DL nº 32/2012 art.º 20º.	DGO
PARA	Pagamentos em atraso das Regiões Autónomas	Recolhe mensalmente os pagamentos em atraso ao abrigo DL nº 32/2012, art.º 68º.	DGO
FD	Fundos Disponíveis	Recolhe os Fundos Disponíveis mensais e trimestrais, por orgânica, ao abrigo da LCPA (Lei nº 8/2012).	DGO
DCLCPA	Declarações do art.º 15º da Lei 8/2012 e Planos de liquidação de pagamentos em atraso	Emite a Declaração de compromissos plurianuais e pagamentos e recebimentos em atraso em 31/12 e recolhe o plano de liquidação de pagamentos em atraso (Lei nº 8/2012)	DGO
PLAPA	Plano de liquidação adicional de pagamentos em atraso	Recolhe o plano de liquidação dos pagamentos e recebimentos em atraso contraídos entre 01/01/2012 e 20/02/2012 (Lei nº 8/2012)	DGO

Ausência de um efetivo planeamento orçamental plurianual

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) tem sido o único instrumento de programação orçamental de médio-prazo. O PEC apresenta as intenções de política orçamental do Governo e define objetivos orçamentais para um horizonte de quatro anos a um nível bastante agregado. Tipicamente as medidas apresentadas para atingir os objetivos orçamentais têm um caráter geral e, até, programático. A experiência passada revela que os objetivos definidos não são respeitados. A evidência sugere a ausência de qualquer mecanismo de correção.

O quadro plurianual de programação orçamental aprovado pela primeira vez pela Assembleia da República, em abril de 2012, constituiu um passo importante no processo de criação de uma âncora de médio prazo para as finanças públicas portuguesas. No entanto, o processo de programação é ainda incipiente, carecendo de uma avaliação completa dos compromissos plurianuais assumidos num cenário de políticas invariantes e da quantificação detalhada dos impactos de novas medidas de política sobre a despesa e sobre a receita.

Sistema contabilístico incompleto e ausência de informação de desempenho

Os sistemas contabilísticos e de informação disponíveis não fornecem, com igual periodicidade, informação crucial para uma boa gestão e uma prestação efetiva de contas e responsabilização dos gestores dos dinheiros públicos. Como referido, a informação sobre a execução orçamental é ainda em larga medida baseada numa ótica de caixa, impedindo um conhecimento atempado da totalidade dos compromissos assumidos. Os sistemas existentes também não permitem obter, em tempo útil, informação consolidada sobre a situação financeira do sector público. De igual modo, é muito incipiente a informação relativa ao custo das atividades e dos projetos financiados pelo Orçamento do Estado.

A obrigatoriedade de utilização do POCP por parte dos organismos públicos encontra-se prevista na lei há cerca de quinze anos (Decreto-Lei N.º 232/97 de 3 de Setembro), mas a sua implementação tem sido

morosa, à semelhança da experiência de diversos países. No entanto, nos últimos anos foram dados passos muito significativos neste domínio.

Atualmente, mais de 96% dos SFA da Administração Central aplicam o POCP, ou um plano de contas sectorial, devendo em janeiro de 2013 atingir cerca de 98%. Por seu turno, o número de serviços integrados que utilizam o POCP aumentou significativamente no contexto do projeto GeRFiP. Em 31 de dezembro de 2011, o GeRFiP estava disponível e em funcionamento em 64 organismos da Administração Central (Serviços integrados e Serviços e Fundos Autónomos), pertencentes a 7 Ministérios. Para estes organismos já é possível consolidar contas através do sistema RIGORE-Central. Adicionalmente, o projeto em curso de expansão do RIGORE-Central irá permitir incorporar e consolidar de forma integrada a posição financeira da execução orçamental e dos resultados, não só dos serviços e organismos da Administração Central que aplicam o POCP e planos sectoriais, mas também das entidades públicas reclassificadas, que passaram a integrar o subsector dos SFA e que utilizam o SNC.

Os sectores da Segurança Social e das Autarquias Locais têm também sistemas de contabilidade patrimonial baseados em planos de contas sectoriais. No âmbito da Administração Local existe já em operação para a totalidade dos 308 municípios um sistema de recolha de dados orçamentais e patrimoniais, numa base mensal, trimestral ou anual, consoante a tipologia da informação (sistema SIIAL).

MEDIDAS DE REFORMA ORÇAMENTAL EM 2011-2012

Avaliação global

No decurso de 2011-2012 foram iniciadas um conjunto de reformas estruturais no sector público, incluindo a reorganização dos serviços através do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC), tendo-se também procedido a alterações significativas do processo orçamental, com o objectivo de melhorar a disciplina orçamental, a eficiência e a eficácia da despesa pública.

No âmbito da disciplina orçamental, a prioridade consistiu na adoção de mecanismos reforçados do controlo de despesa e da assunção dos compromissos¹⁹, aplicados no início de 2012. Foi iniciada a reflexão sobre a reforma do Ministério das Finanças, e desenvolvidos os trabalhos necessários à concretização da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), com destaque para a operacionalização do quadro orçamental plurianual.

A LEO sofreu uma importante revisão em 2011, em linha com as melhores práticas e recomendações a nível europeu, a arquitetura orçamental subjacente é baseada em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

A aplicação das normas da nova Lei de Enquadramento Orçamental ao Orçamento do Estado de 2012 trouxe já alterações importantes ao processo orçamental, que se traduziu numa significativa aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional. Com efeito, as entidades públicas que, independentemente da sua natureza e forma, tivessem sido incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, no ano anterior ao da apresentação do Orçamento, foram integradas no Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos.²⁰

¹⁹ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

²⁰ Neste contexto, integram o Orçamento do Estado para 2012, 53 novas entidades das 65 incluídas no setor das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010 (mas não no universo do OE), destacando-se as grandes empresas públicas do setor dos transportes (Estradas de Portugal, REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto), a Parque Escolar, as Fundações Universitárias, as diversas

Reforma do processo orçamental em 2011-2012**Controlo orçamental**

A revisão da Lei de Enquadramento Orçamental permitiu introduzir alterações significativas ao processo orçamental, que se traduzirão em melhorias visíveis no domínio da transparência orçamental, permitindo minimizar significativamente algumas fragilidades do processo orçamental. Nomeadamente, por força da aplicação do seu artigo 2.º sobre o âmbito de aplicação, verificou-se uma aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional.

A falta de coincidência entre o universo das entidades consideradas em contabilidade pública e em contabilidade nacional, para além de ser um fator de fragmentação do orçamento, tornava difícil a comparação das duas óticas contabilísticas, não contribuindo assim para a transparência da informação.

Assim, passaram a integrar o Orçamento do Estado as entidades públicas que, independentemente da sua natureza e forma, tivessem sido incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística no ano anterior ao da apresentação do Orçamento, sendo para o efeito equiparadas a Serviços e Fundos e Autónomos.

Por outro lado, os programas orçamentais passaram a ter obrigatoriamente o carácter vertical²¹, que também contribui para a redução da fragmentação do processo orçamental.

O Orçamento do Estado passou a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor percepção dos recursos afetos às diferentes políticas públicas. A estrutura do Orçamento do Estado por programas foi ensaiada no Orçamento do ano 2011 e consolidada em 2012. Cada programa orçamental tem um único Ministério executor, o que contribuiu para reforçar a responsabilidade dos Ministérios pelos resultados alcançados.

Quadro 3. Programas Orçamentais e Entidades Gestoras (OE/2012)

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

Fonte: Ministério das Finanças.

A aplicação do processo de orçamentação por programas permite uma visão global e mais abrangente de cada um dos Ministérios, abrindo caminho para a delegação de competências nos Ministérios Sectoriais, que podem, assim, passar a assumir a responsabilidade principal na execução dos seus orçamentos. Neste sentido no decurso da execução do Orçamento do Estado de 2012 foi aplicado pelo Ministério das

²¹ Isto é, cada programa apenas pode ser executado por um único ministério.

Finanças um modelo de controlo orçamental assente na responsabilização dos Ministérios Sectoriais pela execução do seu orçamento.

Cada Ministro é responsável pelo estrito cumprimento dos limites orçamentais fixados no respetivo Ministério, cabendo-lhe, designadamente, a responsabilidade de corrigir eventuais desvios. O exercício desta responsabilidade individual de cada Ministro, bem como da responsabilidade de controlo global das contas públicas por parte do Ministério das Finanças, é dificultado pela elevada fragmentação do processo orçamental. Com o objectivo de mitigar esta dificuldade de controlo, cada Ministro designou, interlocutores políticos e técnicos (coordenadores dos programas orçamentais) para o acompanhamento e controlo da execução orçamental junto do Ministério das Finanças. Este processo permitiu uma redução significativa do impacto da fragmentação orçamental no plano do controlo orçamental.

Neste sentido foi promovido o reforço do papel dos coordenadores dos programas orçamentais através do Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado de 2012²², com vista à aplicação do processo de acompanhamento e controlo da execução orçamental dos programas envolvendo o Ministério das Finanças e os Coordenadores dos Programas Orçamentais.

Passaram a ter lugar reuniões regulares de periodicidade mensal entre o Ministério das Finanças e os Ministérios Sectoriais, quer ao nível técnico (entre os coordenadores e a Direção-Geral do Orçamento) quer ao nível político (interlocutores políticos e o Secretário de Estado do Orçamento).

Ainda no âmbito do controlo orçamental da despesa pública, em 2012 foi publicada a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)²³ e respectiva regulamentação²⁴, com a definição de novas regras em matéria de controlo de compromissos e pagamentos em atraso.

A implementação da LCPA constitui um elemento essencial para impedir a imprudente assunção de compromissos por parte das entidades e a acumulação de novos pagamentos em atraso.

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

O princípio-chave do modelo de controlo dos compromissos e pagamentos em atraso, previsto na LCPA, é o de que a execução orçamental não pode em nenhum momento conduzir à acumulação de pagamentos em atraso.

O sistema de controlo da despesa pública deixou de estar centrado nos pagamentos, para estar focalizado na assunção de compromissos pelas entidades públicas face à dotação orçamental anual. O controlo é “antecipado” para o momento da assunção do compromisso, pois é nesse momento que se incorre em despesa, não havendo alternativa ao pagamento.

Conselho de Finanças Públicas

No decurso de 2011 foi criado um órgão independente – o Conselho das Finanças Públicas (CFP) – cuja missão consiste em pronunciar-se sobre os objetivos e cenários orçamentais, a sustentabilidade das contas públicas e o cumprimento das regras relativas ao saldo orçamental, à despesa da administração central e ao endividamento das Regiões Autónomas e Autarquias Locais.

A nomeação dos membros do Conselho Superior do CFP ocorreu no início de 2012 pelo que o Conselho iniciou a sua atividade nos primeiros meses de 2012.

²² Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro

²³ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro

²⁴ Decreto-Lei n.º 127/2012, de 19 de Junho.

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

Quadro Plurianual de Programação Orçamental

Um outro aspecto que foi reforçado na Lei de Enquadramento Orçamental foi o carácter top-down do processo orçamental. Assim, em 2012 o Governo apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental para o período 2013-2016, com a definição dos limites de despesa financiada por receitas gerais para a Administração Central, em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento²⁵.

Reforma contabilística

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

A adoção do POCP tem sido um processo moroso, apesar do progresso verificado nos últimos anos. No corrente ano este processo foi acelerado por forma a permitir a adoção de uma contabilidade patrimonial num maior número de serviços da Administração Pública com vista à integração das três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos.

Foram também iniciados os trabalhos no sentido da utilização dos princípios da Internacional Public Sector Accounting Standards (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público. A adoção destes princípios contabilísticos promove a transparência na prestação de contas e a responsabilização. Contudo, o reporte de informação em base de caixa manter-se-á como uma parte importante do processo de prestação de contas devido à necessidade de prever as necessidades de tesouraria e o financiamento em termos globais.

Um outro aspeto relevante decorre da necessidade da certificação externa das contas no âmbito do processo de prestação de contas. Este desenvolvimento obrigará a uma reformulação significativa do processo de avaliação e certificação externa da Conta Geral do Estado e das contas das diversas entidades públicas.

A revisão da estrutura e da composição da Comissão de Normalização Contabilística²⁶ no sentido da atribuição de novas competências à Comissão nomeadamente, no âmbito normalização contabilística para o sector público permitiu criar as condições necessárias ao estudo da transposição IPSAS para o normativo contabilístico nacional.

Conforme foi referido anteriormente, a disseminação do POCP tem sido um processo moroso, foi iniciado em 2009 com 2 Serviços Integrados piloto. Em 2010, o sistema Gerfip foi disponibilizado a mais 24 serviços integrados e autónomos que manifestaram interesse na adesão. E em Janeiro de 2011, o GeRFiP ficou disponível e em funcionamento em outros 65 organismos da administração central (serviços integrados e SFA) disseminados por nove ministérios (mais sete ministérios do que em 2010).

²⁵ Deve ler-se Documento de Estratégia Orçamental

²⁶ Decreto-Lei n.º 134/2012, de 29 de junho

Em Julho de 2012 atingiu-se o número de 151 serviços com o sistema Gerfip em funcionamento, dos quais 133 são Serviços integrados. A este número acrescem 12 entidades do Ministério da Defesa Nacional a utilizar a aplicação SIG-DN (configuração específica de SAP para o MDN, usando as mesmas adaptações para Portugal em uso no Gerfip). Relativamente ao SIG-DN e Gerfip, existe um acordo de partilha de desenvolvimentos entre os dois sistemas numa ótica de otimização dos recursos do Estado.

Em Janeiro de 2013 é expectável que a totalidade do universo dos Serviços Integrados esteja a usar POCP, designadamente com solução Gerfip (ou equiparada como é o caso do MDN), com exceção das Escolas.

A totalidade dos serviços a utilizar Gerfip em 2013 deve assim ascender a 252 (excluindo Açores e Madeira), dos quais 220 são Serviços integrados (não considerando fusões de orçamentos a decorrer no Ministério das Finanças e Negócios Estrangeiros e o subsequente impacto positivo de desfragmentação orçamental organizacional).

Quanto aos Serviços e Fundos Autónomos, o grau de aplicação do POCP (incluindo planos sectoriais) é próximo dos 100%, excluindo alguns fundos sem relevância orçamental e entidade recém criadas através do PRACE.

No âmbito da Administração Local, a aplicação do POCAL abrange a totalidade dos Municípios, estando a informação orçamental e Patrimonial processada e centralizada através do sistema SIIAL gerido pela Direção geral da Administração Local (DGAL).

No âmbito da administração regional, são 9 os serviços utilizadores de Gerfip nos Açores, encontrando-se em curso a adesão de mais 9 previstos para janeiro de 2013. Na Madeira, está em curso a adesão de 38 organismos dos quais 36 integraram os seus orçamentos numa única entidade (empresa), o que corresponde à totalidade do universo de SI e SFA a utilizar POCP ou plano sectorial no caso das escolas.

A Segurança Social desenvolveu igualmente um sistema próprio assente sobre a plataforma SAP, em uso pelos diversos serviços da Segurança Social.

No caso da Saúde, os serviços integrados utilizam atualmente o POCP e os restantes serviços uma aplicação específica disponibilizada pela entidade coordenadora da saúde, a Administração Central do Sistema da Saúde (ACSS).

Reorganização da Administração Pública

O processo de racionalização da Administração Pública está a ser desenvolvido, desde meados de 2011, em fases sucessivas e complementares.

O PREMAC, aprovado em 20 de julho de 2011 em Conselho de Ministros, tem como objectivo central a redução dos custos da Administração Central do Estado e a aplicação de modelos mais eficientes para o seu funcionamento, através de uma redução significativa do número de serviços e organismos dos ministérios, integralmente refletidas nas atuais leis orgânicas dos ministérios:

A evolução do número de serviços e organismos de carácter estável, resultante da aplicação do PREMAC, pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro 4. Resultados do PREMAC em 2012

	Situação Inicial	RELATÓRIO PREMAC de 15 de setembro de 2011		Entidades inscritas nas Leis Orgânicas dos ministérios	
Administração Direta					
Central	102	84	-18%	80	-22%
Periférica	43	14	-67%	14	-67%
Administração Indireta					
Institutos Públicos	74	57	-23%	56*	-24%
	229	155		150	-32%

* Redução decorrente da transformação do IGCP, I.P. em IGCP, E.P.E.

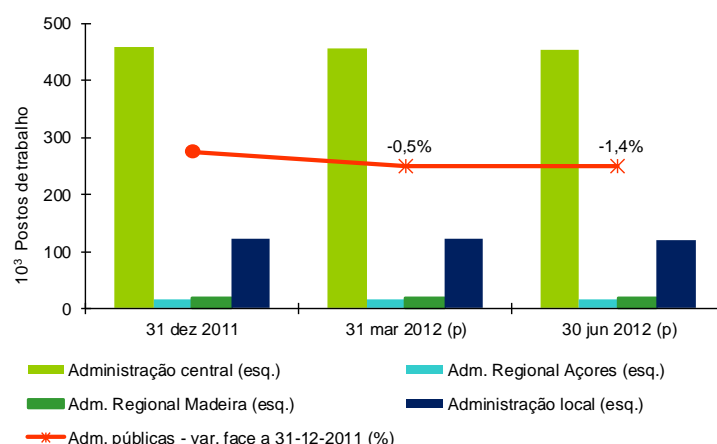
Fonte: Ministério das Finanças

Os resultados do PREMAC, ao nível do número de serviços e organismos de carácter estável, representam uma redução na ordem dos 32%. Este valor aumenta para 40% se se considerarmos a redução de 140 para 62 de outros organismos (atípicos). Em termos de cargos dirigentes, foi apresentada uma redução global de 1.711, dos quais 285 foram cargos de direção superior.

A reorganização das Administrações Públicas, baseada na avaliação das atribuições do Estado e o redimensionamento às capacidades financeiras do país, tem um potencial de redução de despesa, quer pela redução de estruturas e de cargos dirigentes, quer por via da aplicação dos procedimentos relativos à redução de efetivos.

Em matéria de controlo de efetivos, foi reformulado o Sistema de Informação do Estado, através da Lei n.º 57/2011, de 28 de novembro, para permitir a publicação trimestral da Síntese Estatística de Emprego Público (SIEP). Deste modo, já é possível dispor de um repositório de informação relativa à organização e recursos humanos das entidades públicas que integram o conceito de Administrações Públicas em contas nacionais.

A segunda Síntese Estatística do Emprego Público, relativa ao segundo trimestre de 2012, demonstra uma redução semestral de 1,4% do número de trabalhadores das administrações públicas, o que permite conferir o objectivo de redução anual de 2%, em 2012.

Gráfico 1. Evolução do emprego nas Administrações Públicas

A informação, agora recolhida através do recenseamento dos órgãos e serviços da administração central, regional (Regiões Autónomas) e local (Autarquias Locais), incluindo as empresas públicas reclassificadas, constitui um importante instrumento de gestão para conhecer, caracterizar e acompanhar a evolução dos respetivos recursos humanos, possibilitando uma atuação preventiva, proactiva e esclarecida aos decisores na gestão da Administração Pública. Este facto adquire uma relevância crescente num contexto de contenção orçamental com fortes restrições à admissão de novos efetivos e de redução de encargos com recursos humanos, e em que as responsabilidades transversais se encontram ampliadas pelo Programa de Ajustamento Económico.

Por outro lado, este repositório de informação suporta o desenvolvimento de reflexões e iniciativas pertinentes em matérias relativas à organização e recursos humanos das Administrações Públicas, como seja o estudo abrangente (já iniciado) sobre diferenças de retribuição entre o sector público e o sector privado.

Ainda no que concerne à Administração Pública foram dados importantes passos na área dos serviços partilhados. Na base dos serviços partilhados está a ideia de permitir às organizações ganhos de competências e de economias de escala: redução de custos e prestação de serviços de alta qualidade atingíveis através de economias de escala, com concentração de conhecimento especializado, normalmente escasso e dispendioso.

De modo a potenciar o desempenho dos serviços partilhados na Administração Pública, promovendo maior eficiência na gestão e utilização de recursos comuns, foi criada, em 2012, a Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP), que assumiu a missão e atribuições da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E.P.E. (GeRAP), da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E (ANCP) e do Instituto de Informática.

A ESPAP, I.P. tem como missão assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados na Administração Pública, conceber, gerir e avaliar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), gerir o parque de veículos do Estado (PVE) e assegurar funções de concepção e execução nas áreas de tecnologias de informação e comunicação (TIC) do Ministério das Finanças.

No âmbito dos serviços partilhados financeiros, destaca-se a solução de Gestão de Recursos Financeiros em modo partilhado (GeRFiP), já em funcionamento nas entidades da Administração Central e na Região Autónoma dos Açores. Prevê-se em 2013 concluir a disseminação do GeRFiP a todos os organismos dotados de autonomia administrativa da AP Central e regiões autónomas dos Açores e da Madeira, prevendo-se o funcionamento em pleno em mais de 300 organismos.

Os organismos aderentes ao GeRFiP beneficiam da adoção das melhores práticas, da normalização de processos e da total compatibilidade com diretrizes, legislação e regulamentação para a gestão orçamen-

tal, financeira e patrimonial do sector público. A mudança de paradigma da contabilidade de caixa para a contabilidade patrimonial é um dos principais benefícios obtidos, na medida em que assegura maior qualidade e rigor da informação de gestão, potenciando melhor capacidade de análise e tomada de decisão. A utilização dos serviços partilhados na área financeira permite ainda a obtenção atempada da informação financeira consolidada de todos os organismos aderentes, melhorando significativamente a capacidade de monitorização e controlo numa perspectiva global.

No âmbito dos serviços partilhados de recursos humanos, destaca-se a solução de Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública (GeRHuP), que se encontrará em funcionamento no final de 2012 em 2 organismos do Ministério das Finanças, com disseminação a mais 8 organismos deste ministério em janeiro de 2013, prevendo-se o alargamento a outros serviços e ministérios de forma faseada.

A adopção do GeRHuP permite assegurar a aplicação uniforme da legislação de gestão de pessoal, a normalização e simplificação dos processos e a consolidação de dados dos trabalhadores da AP, potenciando a obtenção atempada de informação agregada e fiável, bem como a partilha da mesma entre os diversos serviços, nos termos legais. O recurso ao GeRHuP permitirá, ainda, reduzir os custos de posse das mais de 150 soluções distintas de gestão de recursos humanos na AP, nomeadamente na atualização e evolução das mesmas.

Neste domínio, promover-se-á a disseminação dos serviços partilhados e da utilização das soluções comuns, através da expansão da base de organismos aderentes, nomeadamente pela substituição gradual da solução SRH nos organismos em que esta é atualmente utilizada.

Destaca-se, ainda, a solução de Gestão e registo da Avaliação do Desempenho da Administração Pública (GeADAP), utilizada atualmente por mais de 200 organismos da AP Central e Local, com benefícios significativos pela normalização, simplificação e transparência do processo, bem como pelas potencialidades de agregação e análise de informação de gestão.

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) integra mais de 1800 entidades num modelo em rede, de articulação com as Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e mais de 480 entidades voluntárias da administração local e regional e do SEE.

A gestão centralizada do Parque de Veículos do Estado (PVE) tem como princípios orientadores o controlo da despesa, a responsabilidade das entidades utilizadoras, a simplificação e automatização dos processos, bem como, atendendo à política nacional e comunitária neste domínio, a preferência por uma frota automóvel ambientalmente mais avançada.

A redução efetiva da dimensão da frota do Estado, atualmente em cerca de 27.000 veículos, tem sido superior a 2%, comprovando-se os benefícios da centralização deste serviço.

No âmbito dos Sistemas e Tecnologias da Informação estão concentradas na ESPAP, IP as competências para a disponibilização de soluções de SI/TI de suporte a áreas transversais da Administração Pública, bem como para a definição de políticas estratégicas no domínio dos SI/TI para o Ministério das Finanças, assegurando, em articulação com outras entidades, a definição e implementação de modelos de governação que permitam a utilização racional dos recursos TIC ao dispor do Ministério e, de forma global, da Administração Pública, em sintonia com os objectivos do plano estratégico definidos pela Resolução do Conselho de Ministros 12/2012, de 7 de fevereiro.

Novo Enquadramento das Parcerias Público Privadas (PPP) e do Sector Empresarial do Estado (SEE)

No corrente ano, foi aprovado o novo regime jurídico das PPP, por forma a desenvolver, consolidar e aperfeiçoar os princípios gerais de eficiência e economia. Estes princípios são orientados especialmente para assegurar o rigor e a exata ponderação dos custos e benefícios das opções tomadas, tendo em conta a criação de encargos de médio ou longo prazo que lhes são inerentes.

Neste âmbito, foi criada a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, que coordenará todos os processos de PPP, reforçando a capacidade de avaliação de riscos e centralizando as competências da administração pública nesta matéria. O objetivo é otimizar os meios técnicos e humanos ao dispor dos parceiros públicos, justificando-se a concentração numa única entidade, sob a égide do Ministério das Finanças, das principais responsabilidades no que se refere ao acompanhamento global, à coordenação estratégica e à recolha e prestação de informação sobre PPP e projetos estruturantes em geral. É igualmente essencial aperfeiçoar os procedimentos subjacentes ao lançamento, alteração, fiscalização e acompanhamento global das PPP, de modo a fomentar a adequada partilha de riscos e a escolha de soluções de rigor técnico e financeiro ao nível dos diversos processos.

No decurso do corrente ano, foi também realizada uma auditoria independente às 36 PPP pela Ernest & Young, cujo trabalho foi apresentado em julho.

No que se refere ao Sector Empresarial do Estado, no âmbito do Programa de Ajustamento Economico, foi assumido o compromisso de proceder à alteração do regime jurídico aplicável às empresas públicas, com o objectivo de disciplinar matérias nucleares e comuns a todas as entidades integradas no Sector Empresarial do Estado (SEE).

A 30 de agosto de 2012, foi aprovado pelo Conselho de Ministros, a proposta de autorização legislativa que visa a implementação daquela medida criando os instrumentos necessários a uma verdadeira reforma institucional do SEE.

Com a aprovação deste diploma, pretende-se garantir a implementação de um regime jurídico abrangente, que confira a necessária coerência e sistematização à disciplina aplicável ao universo das empresas do SEE, nomeadamente no que respeita ao reforço do poder de controlo e monitorização no Ministério das Finanças.

Constituem matérias nucleares deste diploma:

- A adopção de modelos e regras claras e transparentes na criação, constituição, funcionamento e organização das empresas públicas, de acordo com as melhores práticas internacionais;
- O reforço das condições de eficiência e eficácia, operacional e financeira;
- A criação de mecanismos que visem contribuir para o controlo do endividamento do sector público.

Neste novo regime jurídico, os planos de atividades e orçamento das empresas do Sector empresarial do Estado passam a ser eficazes apenas após aprovação do titular da função acionista que, neste novo regime jurídico, cabe ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

As empresas públicas não financeiras que integram o SEE passam a necessitar de autorização do Ministério das Finanças para aceder a financiamento superior a um ano.

Lei das Finanças Regionais e Locais

A consolidação do quadro de gestão das finanças públicas foi já, em parte, conseguida com a revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, bem como com a apresentação à Assembleia da República da proposta de lei relativa à assunção de compromissos e pagamentos em atraso. No entanto, é necessária a adaptação da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais aos novos preceitos.

Em particular, ambas as Leis têm de passar a refletir o novo perímetro dos respetivos subsectores, o enquadramento plurianual, a disciplina de assunção de compromissos e os limites introduzidos ao saldo das administrações públicas.

Adicionalmente, o contexto económico e financeiro atual aconselha à revisão das regras relativas aos limites de endividamento destes subsectores e à revisão de procedimentos orçamentais, de forma a criar mecanismos de prevenção e correção de situações de desadequação entre as previsões orçamentais e a respetiva execução.

Neste sentido foi criado, pela Resolução n.º 8/2012, de 2 de fevereiro, o Grupo de Trabalho para a revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais. O Grupo de Trabalho, criado, é composto por um Secretariado Técnico²⁷ e por uma Comissão de Acompanhamento²⁸. O Secretariado Técnico foi incumbido de elaborar propostas de alteração da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais, a apresentar ao Governo.

A comissão de Acompanhamento incumbe acompanhar os trabalhos desenvolvidos pelo Secretariado Técnico e emitir pareceres e fazer recomendações sobre as propostas de alteração a apresentar ao Governo tendo em vista a geração de consensos. A Comissão de Acompanhamento deverá apresentar um Relatório Final sobre o trabalho apresentado pelo Secretariado Técnico, que contenha uma apreciação sobre as normas propostas, bem como eventuais alternativas ou recomendações.

Em finais de julho o Secretariado técnico remeteu aos membros da Comissão de acompanhamento o conjunto dos temas preliminarmente identificados como suscetíveis de alteração ou ajustamento na LFRA, apresentando a descrição das razões e a orientação que preconiza para superação e identificando algumas das problemáticas com que se deparou no decurso dos seus trabalhos.

Criação de um novo quadro institucional na área das finanças públicas

Objetivos e abordagem geral

A concretização dos objetivos orçamentais de médio prazo e a criação de condições que garantam a sustentabilidade do processo de consolidação orçamental em curso exigem uma alteração de paradigma em matéria de instituições, regras e procedimentos na área das finanças públicas.

Em face da situação descrita no Capítulo III, urge definir um quadro institucional consistente com as melhores práticas internacionais no domínio das regras e procedimentos orçamentais e da organização e gestão do sector público e que respeite os compromissos assumidos pelo Estado português no plano europeu, designadamente âmbito do novo modelo de governação da União Económica e Monetária.

O novo quadro institucional das finanças públicas deverá assegurar que:

- Os objetivos orçamentais definidos pelo processo político são consistentes com a sustentabilidade de médio e longo prazo das finanças públicas;
- Os resultados orçamentais não diferem dos objetivos definidos;
- Os bens e serviços públicos são produzidos em condições de eficiência.

Para o efeito, será necessário atuar em três vertentes complementares:

- Enquadramento legislativo e os procedimentos orçamentais;

²⁷ Composto por membros dos gabinetes do Secretário de Estado do Orçamento, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, da Secretária de Estado do Tesouro e das Finanças, do Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa, do Secretário de Estado Adjunto do Primeiro -Ministro, do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e ainda por quatro especialistas.

²⁸ A Comissão de Acompanhamento reúne em duas composições restritas, com diferentes membros, consoante se trate da Lei de Finanças das Regiões Autónomas ou da Lei das Finanças Locais.

Fazem parte da Comissão de Acompanhamento os quatro especialistas, um membro do Conselho de Finanças Públicas, membros em representação, respectivamente, da Região Autónoma da Madeira, da Região Autónoma dos Açores, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias.

- Capacitação institucional na área das finanças públicas;
- Modelo de organização e regras de gestão do sector público.

Ainda que afetem de forma transversal todo o sector público, estas vertentes de atuação situam-se no core das competências do Ministério das Finanças. Com efeito, nos termos da sua Lei Orgânica²⁹:

“O Ministério das Finanças ... é o departamento governamental que tem por missão definir e conduzir a política financeira do Estado e as políticas da Administração Pública, promovendo a gestão racional dos recursos públicos, o aumento da eficiência e equidade na sua obtenção e gestão e a melhoria dos sistemas e processos da sua organização e gestão.”

Compete assim ao Ministério das Finanças liderar este processo de transformação estrutural, sem prejuízo do indispensável envolvimento dos restantes atores do processo orçamental: Governo, Assembleia da República e Tribunal de Contas.

A abrangência, complexidade e urgência deste processo de transformação, bem como a ideia de que se prossegue uma mudança de paradigma e não apenas melhorias incrementais, sugerem que o novo enquadramento deve ser definido no âmbito de um projeto, com uma metodologia bem identificada, recursos dedicados e um horizonte temporal limitado (ainda que longo).

As mudanças a adotar devem ser enquadradas numa estratégia que lhes confira coerência global e visibilidade. Esta estratégia deve ser consubstanciada num plano de ação detalhado que:

- Tenha por base um calendário realista;
- Assegure a consistência entre a ambição dos objetivos e os recursos alocados à sua concretização; e
- Garanta uma sequência adequada das reformas a introduzir.

Neste quadro, o Ministério das Finanças decidiu lançar, em Outubro de 2012, o projeto “*Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas*”.

Fatores críticos de sucesso

Trata-se de um projeto de enorme ambição e criticidade, cujos riscos não podem ser ignorados. A minimização dos riscos passa por reconhecer, à partida, um conjunto de fatores críticos de sucesso:

- **Liderança (Ownership)** – O Ministério das Finanças deve assumir-se de forma clara como o “dono” e responsável máximo pela execução do projeto. Tal não impede que seja útil associar ao projeto competências externas, incluindo aconselhamento e assistência técnica de instituições como FMI, CE, OCDE ou outros ministérios das finanças com reformas bem-sucedidas.
- **Capacidade de decisão (Empowerment)** – Os responsáveis pela gestão do projeto e por cada uma das vertentes de trabalho têm que ter mandatos claros que lhes confirmem ampla capacidade de decisão.
- **Adequação de recursos** – É crucial garantir que os calendários são realistas, que as medidas e a sua sequência são consistentes entre si e que os recursos alocados ao projeto são adequados para atingir os objetivos e metas traçados.

No domínio dos **recursos financeiros**, será desenvolvido um projeto específico de capacitação institucional na área das finanças e administração pública financiado por fundos comunitários, à semelhança do que tem sido feito em outros países da União Europeia.

²⁹ Artigo 1º do DL nº 117/2011 (Lei Orgânica do Ministério das Finanças).

No que se refere aos **recursos humanos**, é crucial dispor dos perfis de competências mais adequados para cada tarefa, sendo particularmente relevantes as competências de gestão e as competências em matéria de análise custo-benefício, desenho institucional e de processos e concepção de sistemas de informação.

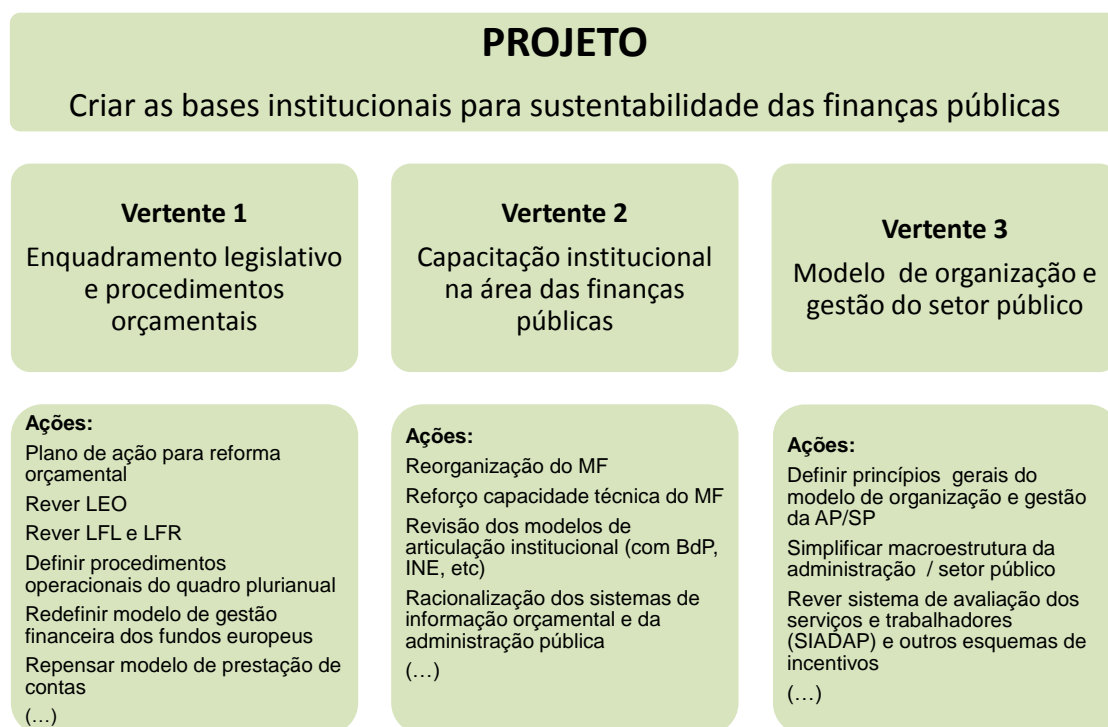
- **Estratégia de comunicação** – A reforma institucional deve ser percebida como um projeto de modernização de âmbito nacional, com o qual todas as instituições e forças políticas têm a ganhar. Neste contexto, afigura-se fundamental um envolvimento ativo (ainda que não necessariamente assente num processo formal) da Assembleia da República, do Tribunal de Contas e de todos os ministérios sectoriais.

Âmbito

O projeto “Criação das bases institucionais para a sustentabilidade das finanças públicas” incluirá três vertentes de trabalho (Figura 1):

- *Vertente 1* – Enquadramento legislativo e procedimentos orçamentais
- *Vertente 2* – Capacitação institucional na área das finanças públicas
- *Vertente 3* – Regras de organização e gestão do sector público

Figura 1.

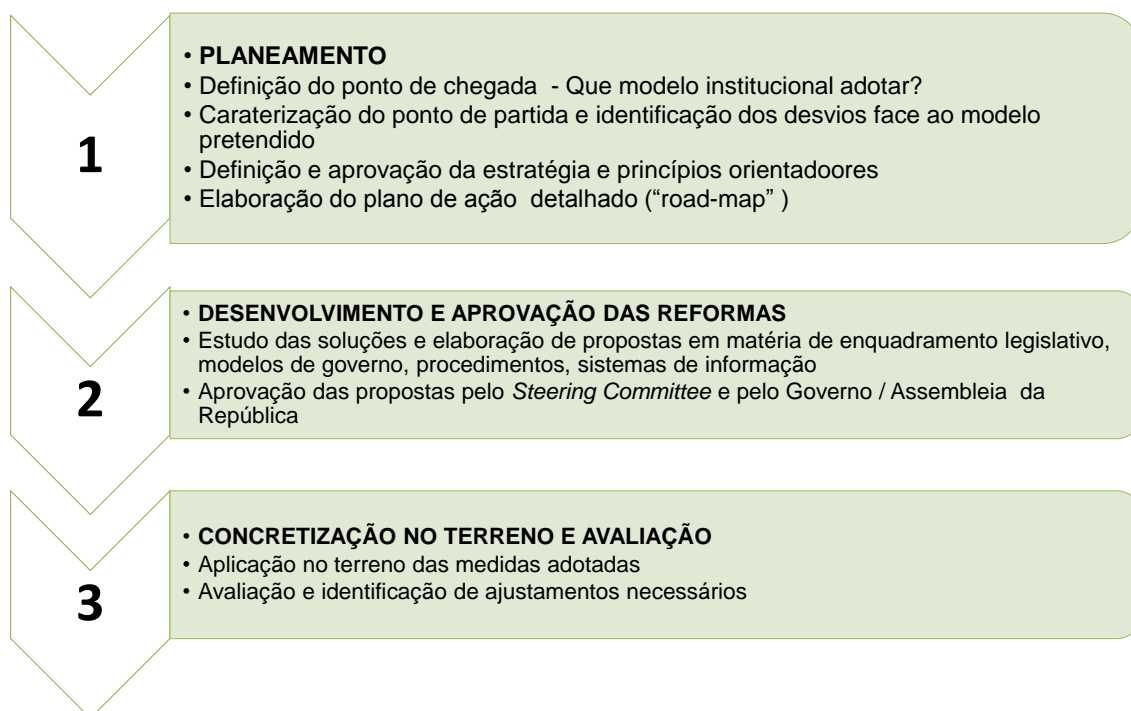


Metodologia

Os trabalhos em cada uma das vertentes de atuação prosseguirão em paralelo, ainda que com ritmos e graus de ambição diferenciados, refletindo pontos de partida que são também diferentes. Relativamente a cada uma das vertentes de atuação propõe-se uma abordagem em 3 fases (Figura 2).

Figura 2.

Abordagem em 3 Fases



Fase 1 - Planeamento

Trata-se aqui de proceder ao planeamento, quer estratégico quer operacional, do projeto global e de cada uma das três vertentes de trabalho. A fase de planeamento comporta as seguintes fases:

- Definição do **ponto de chegada** – Que modelo institucional pretendemos ter em 2020? – O primeiro passo consiste em definir os princípios orientadores da reforma e os traços gerais do modelo institucional que se pretende adotar, aproveitando diversos estudos e informação disponíveis, bem como os ensinamentos da experiência internacional.
- Caracterização do **ponto de partida** – Como se caracteriza a situação atual e quais os desvios mais importantes face ao modelo a alcançar? - Esta é uma tarefa difícil e consumidora de recursos devido à dispersão da informação relevante e à escassez de competências técnicas adequadas no Ministério das Finanças. Refira-se que, neste contexto, é importante fazer uma avaliação intercalar das medidas já adotadas nesta legislatura e dos seus resultados.
- Adoção da **estratégia e princípios orientadores** das reformas – Que caminho prosseguir para alcançar o ponto de chegada?

- Definição e aprovação de um **plano de ação**, ou seja, a calendarização detalhada, incluindo a identificação de etapas e metas intermédias, os recursos a afetar ao projeto, os “outputs” esperados e a repartição de responsabilidades.

Fase 2 – Desenvolvimento e aprovação das reformas

Nesta fase serão estudadas as soluções concretas a adotar nas diversas áreas de intervenção identificadas e serão elaboradas propostas em matéria de enquadramento legislativo, modelos de governo, procedimentos e sistemas de informação.

Fase 3 – Concretização das medidas no terreno e avaliação

A terceira fase diz respeito à concretização no terreno das medidas adotadas. Neste âmbito, é crucial proceder a uma avaliação permanente no sentido de identificar a necessidade de eventuais ajustamentos.

Modelo de Governo do Projeto

O modelo de governo do projeto (Figura 3) assenta numa estrutura composta por:

- Um *Steering Committee*
- Um Conselho Consultivo
- Uma Estrutura de Gestão e Acompanhamento (EGA) do projeto (*Project Management Office*), liderada pelo gestor global do projeto
- Três chefes de projeto (para cada uma das vertentes de trabalho)
- Equipas de projeto (*Task-Forces*)

O *Steering Committee* é composto exclusivamente por altos responsáveis do Ministério das Finanças, e terá as seguintes competências:

- Aprovar os Termos de Referência do projeto;
- Definir as orientações estratégicas do projeto e promover a sua visibilidade;
- Designar os responsáveis pela gestão global do projeto e por cada uma das vertentes de trabalho;
- Aprovar o orçamento do projeto;
- Definir as prioridades no âmbito de cada uma das vertentes de trabalho e aprovar a sua calendarização macro;
- Supervisionar as atividades do projeto e adotar as decisões necessárias ao cumprimento dos calendários estabelecidos.

O **Conselho Consultivo** é composto por personalidades nacionais com ampla reputação e experiência em matéria de finanças públicas, instituições orçamentais e modelos de organização e gestão do sector público. Os membros do Conselho Consultivo colaboram com o Ministério das Finanças a título pessoal, não comprometendo em nenhum momento a independência das respetivas instituições.

A Estrutura de Gestão e Acompanhamento (EGA) tem por missão promover, coordenar e controlar as atividades necessárias à concretização dos objetivos definidos para o projeto, competindo-lhe, em particular:

- Definir o planeamento detalhado das atividades do projeto e submetê-lo à aprovação do *Steering Committee*;
- Preparar a proposta de orçamento anual e plurianual do projeto e submetê-la à aprovação do *Steering Committee*;
- Assegurar o Secretariado do *Steering Committee*;
- Controlar o cumprimento dos prazos e a qualidade do trabalho desenvolvido pelas Equipas de Projeto;
- Gerir a comunicação interna e externa relacionada com o projeto;
- Antecipar riscos e adotar medidas de mitigação desses riscos (por exemplo, reforçando equipas ou reafectando recursos);
- Produzir documentação e informação de suporte ao desenvolvimento do projeto, garantindo a todo o momento a partilha de informação entre as Equipas e a atualização e preservação da memória do projeto;
- Assegurar a articulação com fornecedores externos de serviços, incluindo a identificação de necessidades de recurso a serviços externos, apoio à respetiva contratação e acompanhamento e controlo dos serviços prestados;
- Apresentar relatórios de progresso regulares ao *Steering Committee*.

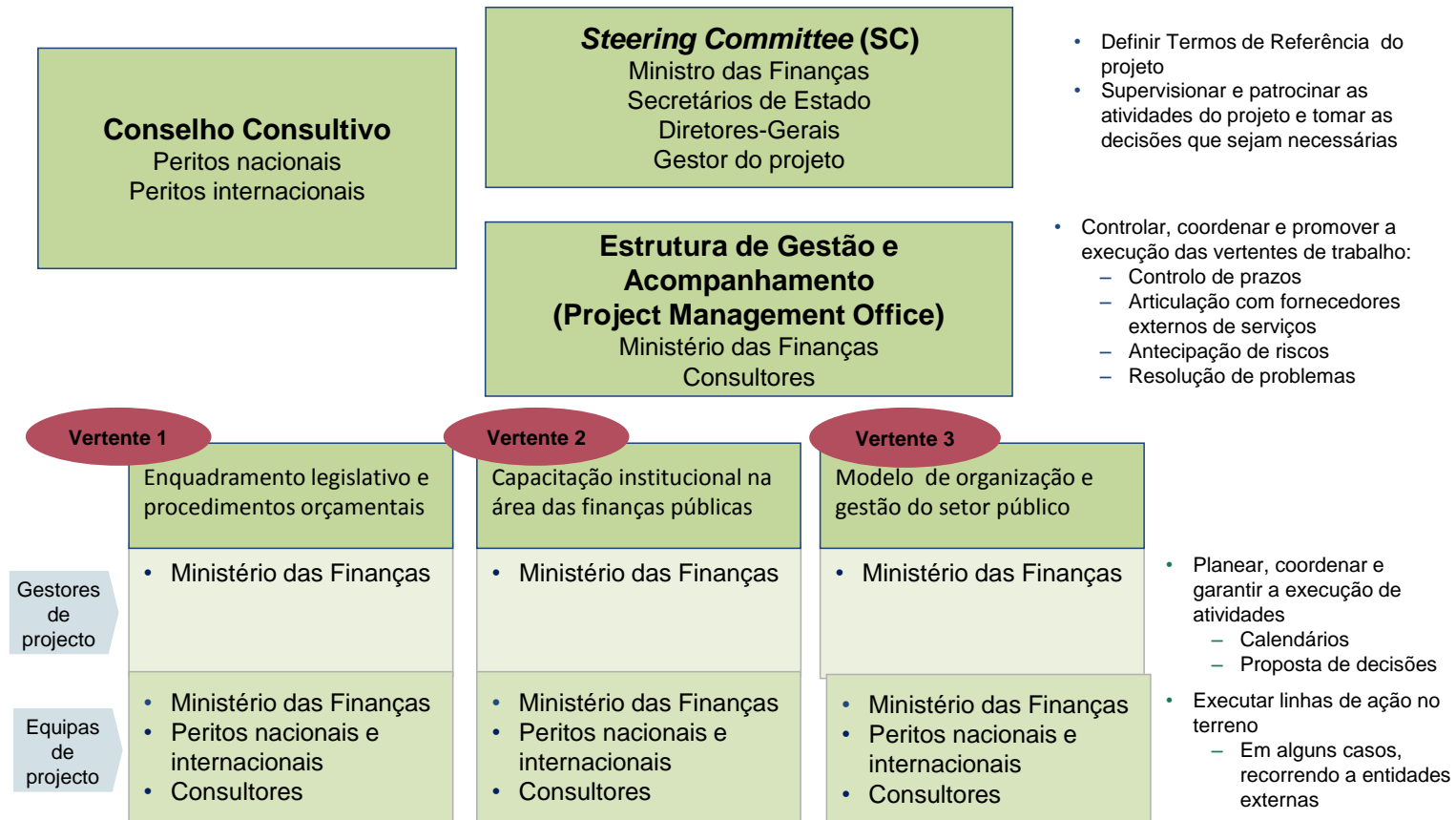
A EGA tem, integra o gestor global de projeto (oriundo do Ministério das Finanças e responsável máximo da EGA), os chefes de projeto, o Secretário do *Steering Committee* e uma pequena equipa de especialistas em gestão de projeto e gestão da mudança.

Cada vertente de trabalho será liderada por um **chefe de projeto** do Ministério das Finanças. O chefe de projeto é responsável pelo planeamento, coordenação e controlo, ao nível operacional, das atividades desenvolvidas pelas equipas de trabalho.

A execução no terreno das ações a prosseguir dentro de cada uma das vertentes de trabalho será assegurada por **equipas de trabalho** multidisciplinares constituídas por técnicos do Ministério das Finanças (que desejavelmente terão um peso dominante). As equipas de trabalho podem ainda integrar peritos (nacionais ou internacionais) com conhecimento e experiência relevante nas matérias em causa, bem como consultores especializados. Cada equipa de trabalho terá um chefe de equipa, responsável pela coordenação das atividades e pelo reporte ao chefe de projeto.

Figura 3.

Estrutura de governo



Ações prioritárias

As ações que aqui se identificam como prioritárias são fundamentalmente ditadas pela necessidade de concretizar o arranque do projeto e pelas metas acordadas com a União Europeia e o FMI no quadro do Programa de Assistência Económica e Financeira. O Anexo I apresenta uma proposta de calendarização destas ações.

Ações no âmbito da gestão do processo de reforma

Constituição das equipas

- Designação do gestor global do projeto;
- Designação do Secretário do *Steering Committee*;
- Designação dos chefes de projeto para cada uma das vertentes de trabalho;
- Constituição das equipas de trabalho para as ações prioritárias.

Calendarização dos trabalhos

- Definir calendário das reuniões mensais do *Steering Committee* e Conselho Consultivo até final de 2012;
- Definir calendário das reuniões da estrutura de acompanhamento e gestão do projeto até final de 2012;
- Definir calendário para as ações prioritárias do projeto.

Outras ações

- Identificar necessidade de contratações externas
- Identificar necessidades de assistência técnica
- Elaborar proposta de orçamento do projeto

Enquadramento legislativo e procedimentos orçamentais

Revisão da Lei de Enquadramento Orçamental – Dez 2012

No quadro do “Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality” (MoU)¹, o governo português assumiu o compromisso de, até final de 2012, proceder à revisão da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).

A nova revisão da LEO, até final de 2012, visa dar resposta a duas necessidades urgentes:

- Proceder às adaptações que se revelem necessárias para garantir a consistência com o novo enquadramento nacional em matéria de finanças locais e de finanças regionais, que deverá ser também aprovado até final do corrente ano (ver abaixo);
- Adaptar a ordem jurídica interna à nova arquitetura europeia em matéria de regras e procedimentos orçamentais, com destaque para o Pacto Orçamental, que integra o Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária², e para a Diretiva que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados Membros³.

O Pacto Orçamental define um conjunto de regras orçamentais que as Partes Contratantes, entre as quais se inclui Portugal, devem transpor para o direito interno “através de disposições vinculativas e de carácter permanente, de preferência a nível constitucional, ou cujos respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais”⁴.

As regras previstas no Pacto Orçamental são:

- I. A **situação orçamental** deve ser **equilibrada**. Para o efeito, o saldo estrutural anual das administrações públicas deve ser igual ou superior ao objetivo de médio prazo definido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por sua vez, o objetivo de médio prazo não poderá ser inferior a -0.5% do PIB.
- II. As partes contratantes asseguram uma **rápida convergência para o objetivo de médio prazo**, respeitando o prazo proposto pela Comissão Europeia.
- III. Em caso de desvio significativo face ao objetivo de médio prazo ou à trajetória de ajustamento é acionado um **mecanismo automático de correção**. Este mecanismo deve ser instituído a nível nacional e obedecer a um conjunto de princípios comuns definidos pela Comissão Europeia. Estes princípios cobrem diversos aspetos relativos ao mecanismo de correção como sejam: o estatuto jurídico; a consistência com o modelo europeu de governação económica; a ativação do mecanismo; a natureza da correção em termos da sua dimensão e período de ajustamento; os instrumentos operacionais; eventuais cláusulas de salvaguarda e o papel e independência das entidades de acompanhamento da situação orçamental.⁵
- IV. Quando o **rácio da dívida** pública exceder o valor de referência de 60% do PIB, as partes contratantes reduzem-no a uma taxa média de um vigésimo por ano.

¹ Medida 3.9 do MoU (**structural benchmark**) - *Review the Budget Framework Law to take account of the reinforced EU fiscal framework and the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (fiscal compact). The revised law will also accommodate the developments in the regional and local financing laws. [Q4-2012].*

² Aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 84/2012, de 13 de abril de 2012, e ratificado pelo Decreto do Presidente da República nº 84/2012, de 3 de julho de 2012.

³ Diretiva 2011/85/EU do Conselho de 8 de novembro de 2011, JOUE, L 306, de 23/11/2011.

⁴ Veja-se o nº 2 do artigo 3º do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM.

⁵ *Communication from the Commission – Common principles on national fiscal correction mechanisms*, COM (2012) 342 final, 20/6/2012.

A atual LEO define, no artigo 12º-C, uma regra para o saldo orçamental idêntica à prevista no Pacto Orçamental. O artigo 12-C prevê igualmente que eventuais desvios face à regra orçamental sejam corrigidos nos anos seguintes. No entanto, para garantir a plena conformidade com o Pacto Orçamental, esta regra orçamental e o mecanismo de correção carecem de especificação mais detalhada. Adicionalmente, a regra relativa ao rácio da dívida deverá passar a constar explicitamente na LEO.

No âmbito da revisão da LEO a concretizar até final de 2012, o governo tenciona proceder ainda à clarificação dos princípios fundamentais a que deve obedecer a gestão orçamental e ao reforço da ênfase na responsabilidade e na transparência. Para este efeito, serão estabelecidas uma distinção e uma hierarquia claras entre:

- Princípios gerais de boa gestão orçamental, como sustentabilidade, estabilidade, transparência, eficiência e responsabilidade;
- Princípios relevantes em matéria de procedimentos, como sejam, por exemplo, os princípios de anualidade do orçamento, não consignação da receita, especificação e equilíbrio.

Num horizonte temporal mais alargado e ainda a definir, o governo tenciona apresentar uma proposta de alteração mais profunda da LEO, com o objetivo de proceder à sua reorganização e simplificação, aproximando a sua estrutura e conteúdo das melhores práticas seguidas internacionalmente.

Em termos de estrutura, nos sistemas modernos, a legislação de enquadramento orçamental tende a ser organizada em torno das etapas do processo orçamental e do respetivo calendário, conforme ilustra a Figura 4.

Figura 4. Leis de Enquadramento Orçamental
Boas práticas de acordo com o Fundo Monetário Internacional

Secções Principais	Disposições Principais
I. Funções e Responsabilidades	<ul style="list-style-type: none"> • Ministro de Estado e das Finanças, Ministros Sectoriais • Coordenadores dos Programas Orçamentais • Parlamento, Comissões Parlamentares e Conselho de Finanças Públicas • Tribunal de Contas
II. Política Orçamental	<ul style="list-style-type: none"> • Princípios/regras Orçamentais • Conteúdo e apresentação da estratégia orçamental • Quadro de programação orçamental plurianual • Gestão do risco orçamental
III. Orçamento do Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Orçamento do Estado • Procedimentos para preparação e aprovação do Orçamento do Estado • Dotações, reafetações e transição de saldos • Reporte intra-anual, dotação provisional, orçamento retificativo
IV. Gestão de Tesouraria	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de gestão da tesouraria do Estado • Arrecadação, depósito e retenção de receitas • Autoridade para comprometer e desembolsar fundos públicos • Concessão de empréstimos, garantias e venda de ativos
V. Contabilidade e Auditoria	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura e normas de contabilidade • Calendário para preparação e submissão das contas • Auditoria externa, auditoria interna e <i>follow-up</i> • Sanções
VI. Supervisão	<ul style="list-style-type: none"> • Administração local • Sector Empresarial do Estado • Fundos extra-orçamentais • Outras entidades

Ao nível das regras e procedimentos, a revisão mais aprofundada da LEO deverá contemplar, em particular:

- A redução do nível de detalhe do orçamento e a simplificação da documentação que acompanha a proposta de Orçamento do Estado;
- A reformulação o processo de prestação de contas.

Revisão das Leis de Finanças Regionais e Locais – dezembro 2012¹

Os temas identificados, pelo Secretário Técnico (ST) do Grupo de Trabalho para a revisão das Leis de Finanças Regionais e Locais, que se listam de seguida, resultaram da experiência de aplicação das Leis atualmente em vigor, de alterações recentes no quadro jurídico nacional ou de obrigações assumidas pelo País no âmbito do Programa de Assistência Económica:

¹ Medida 3.12. do MoU (**structural benchmark**) - *The budgetary frameworks at local and regional levels will be considerably strengthened, in line with recommendations by the IMF/EC technical assistance mission of July 2011 and the new EU fiscal policy framework. A draft proposal to revise the regional finance law and the local finance law will be discussed with EC/IMF/ECB by [Q2-2012] and submitted to Parliament by [Q4-2012].*

- Calendário orçamental e implicações da adequação da Lei de Enquadramento Orçamental ao Tratado Orçamental da União Europeia;
- Coordenação entre Administração Central e Administração Local no domínio orçamental;
- Sustentabilidade das Finanças Locais (Regras Orçamentais e Limites de Endividamento);
- Saneamento, Reequilíbrio e Recuperação Financeira obrigatória;
- Sistema de detecção precoce de desvios;
- Informação e Prestação de Contas;
- Transferências e compensação do Imposto Municipal sobre Imóveis;
- Alocação de Verbas das Transferências do Orçamento do Estado para Associações Municipais e Comunidades Intermunicipais, assumindo a mudança de paradigma da Administração Local;
- Outros Temas.

É necessário dar continuidade às medidas de consolidação orçamental, garantindo a sustentabilidade das finanças públicas. Para tal, a relação financeira entre a Administração Central e os subsectores, em concreto a Administração Local, deve ser regulada a fim de garantir uma efetiva coordenação ao nível do processo de orçamentação e respetiva calendarização, regras de sustentabilidade orçamental, monitorização de previsões e da execução orçamental.

No âmbito da revisão da LFL, a proposta apresentada pelo Secretariado Técnico do Grupo de Trabalho propõe a negociação de novas datas de preparação e aprovação dos orçamentos municipais que permitam a adoção, por parte das entidades que integram o subsector Administração Local, de um calendário consistente com o previsto para a apresentação da proposta do Orçamento do Estado, tendo como objetivo a entrada em vigor dos orçamentos municipais a 1 de Janeiro, coincidente com a data prevista do Orçamento do Estado.

Preconiza-se que os princípios gerais e as definições devam de constar na LEO, com a abrangência suficiente para aplicação ao conjunto das administrações públicas a todos os níveis. As questões operacionais relevantes deverão ser asseguradas na LFL, através da inclusão de normas para a elaboração do orçamento com base nas regras e procedimentos do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

No que se refere à coordenação entre a Administração Central e a Administração Local, esta deverá ocorrer no seio de um órgão de coordenação composto por entidades que representem estes dois subsectores, devendo para o efeito ser definido quais as entidades terá ter assento neste órgão, e clarificado o seu mandato.

Relativamente à sustentabilidade das finanças locais, o ST deve ponderar as alternativas de aperfeiçoamento das regras atuais de equilíbrio orçamental e de limites de endividamento a curto e médio/longo prazo ou a sua substituição por regras comuns às outras administrações públicas.

No concerne aos temas de saneamento, reequilíbrio e recuperação financeira obrigatória, atualmente existe um mecanismo que se aproxima do conceito de recuperação da situação financeira de um município em desequilíbrio estrutural, i.e., numa situação em que se verifica a impossibilidade de fazer face aos seus compromissos financeiros (Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, nos artigos 8.º a 17.º, referentes ao Reequilíbrio Financeiro).

Uma vez assinalados os principais aspetos a melhorar no atual quadro legislativo, deverá ser previamente assumida como premissa para a discussão de novas soluções legislativas, a garantia da manutenção do ente jurídico - autarquia local - bem como dos serviços públicos essenciais prestados.

Assim sendo, o ponto de partida para a referida alteração legislativa será o atual regime previsto no Decreto-Lei n.º 38/2008 de 7 de Março (DL 38/2008), e o ponto de chegada, atingir os seguintes objetivos:

- Consolidar a disciplina financeira na LFL;
- Introduzir na LFL a disciplina legal dos mecanismos de recuperação financeira dos municípios em situação de desequilíbrio e ruptura financeira, de modo a corrigir a situação financeira da autarquia e, simultaneamente, gerar a liquidez suficiente para o pagamento das dívidas vencidas;
- Clarificar os conceitos de desequilíbrio e ruptura financeira, bem como os requisitos que permitam a sua declaração. Nessa medida deverá existir uma definição legal com base em novos critérios, aliados aos novos conceitos de endividamento, cuja verificação permitirá declarar a existência de desequilíbrio ou de ruptura financeira;
- Estabelecer um plano de recuperação da autarquia, a vigorar durante o período do financiamento e a definir as restrições a aplicar à autonomia financeira da autarquia em recuperação;
- Definir um sistema de sanções eficazes a aplicar à autarquia em caso de incumprimento do plano de recuperação.

Definição dos detalhes operacionais do quadro plurianual de programação orçamental e – abril 2013¹

Nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, o governo apresenta anualmente à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental para a Administração Central, definindo os limites de despesa financiada por receita geral para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (Artigo 12.º-D da LEO). Os limites da despesa definidos por programa orçamental são vinculativos para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1); para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4.

O quadro orçamental plurianual assenta num cenário macroeconómico credível e em limites vinculativos por grandes áreas da despesa imprimindo à condução da política orçamental uma perspetiva de médio prazo, contrariando o enviesamento para um crescimento excessivo da despesa inerente à atividade do sector público. A existência de um quadro orçamental plurianual permite ainda aos gestores dos organismos públicos conhecer, com um grau razoável de certeza, os recursos com que poderão contar no conjunto de anos considerado, contribuindo desta forma para melhorar a sua capacidade de planeamento, a afetação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

Em abril de 2012, foi, pela primeira vez, aprovado um quadro plurianual de programação orçamental, em simultâneo com a apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento, um passo importante no processo de criação de uma âncora de médio prazo para as finanças públicas portuguesas.

A elaboração de projeções de médio prazo é um exercício complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, sendo necessário investir na melhoria contínua do processo de programação. Neste sentido, e tendo em vista a próxima edição do quadro plurianual, a aprovar em abril de 2013, serão contempladas melhorias em duas grandes áreas:

- Projeções em cenário de políticas invariantes para cada programa orçamental de despesa;
- Avaliação detalhada do custo das medidas de política.

Projeções em cenário de políticas invariantes para cada programa de despesa

O quadro plurianual deve ser baseado num cenário base que projete a evolução da despesa em situação de políticas invariantes. Este cenário base deve corresponder à melhor estimativa do custo dos compromissos assumidos e fornecer o referencial para avaliação de novas medidas de política. Esta abordagem requer a definição de um conjunto de parâmetros que condicionam a evolução da despesa ao longo do tempo (evolução de salários e preços, evolução demográfica, projeções de desemprego).

As estimativas de despesa em cenário de políticas invariantes devem ser elaboradas pelos coordenadores dos programas orçamentais, tendo por base o cenário macroeconómico e outros parâmetros relevantes fornecidos pelo Ministério das Finanças. Este exercício de projeção por parte dos coordenadores dos programas orçamentais deve assentar na identificação exaustiva de todos os compromissos de despesa, na análise de eventuais alterações nos custos de prestação dos serviços públicos e na avaliação da evolução da procura no médio prazo.

Dada a complexidade deste exercício, a definição de cenários base por programa orçamental será gradual.

Avaliação do custo de novas medidas de política

A avaliação do custo das políticas constitui um elemento central de um quadro plurianual, devendo abranger novas medidas de política, alterações às políticas existentes e alterações aos critérios de elegibilidade dos programas orçamentais. Esta avaliação deve incluir os impactos sobre as diferentes rubricas de despesa (despesa com pessoal, consumo intermédio, despesa de capital, etc), bem como eventuais impactos sobre a receita.

Capacitação institucional na área das finanças públicas

Reforma do modelo organizativo e criação de capacidade no Ministério das Finanças

O processo de reforma orçamental é indissociável da reforma do próprio Ministério das Finanças.

O novo modelo orçamental exige a criação de capacidade analítica e de gestão nas entidades responsáveis pela política financeira e o controlo orçamental. Exige igualmente uma reorientação do enfoque do Ministério das Finanças, que deverá passar a centrar a sua atuação na definição e controlo do quadro plurianual, na avaliação de grandes projetos de investimento público e no controlo da situação financeira das empresas públicas.

Ao Ministério das Finanças ficará reservada a competência de preparar o Programa de Estabilidade e Crescimento e de, nesse âmbito, definir e propor o quadro orçamental plurianual. Adicionalmente, o Ministério das Finanças passará a focar-se no acompanhamento da execução orçamental global de cada

Ministério, analisando tendências, detetando desvios e discutindo com os Ministérios sectoriais a sua correção e escrutinando as decisões com impactos plurianuais.

Neste âmbito, as ações mais urgentes a desenvolver são:

- Definir o plano de ação para a criação de um novo modelo organizativo do Ministério, tal como definido no Anexo II.
- Adotar medidas de curto prazo e definir medidas de carácter estrutural tendo em vista o reforço da capacidade técnica do Ministério das Finanças.

Modelo de organização e gestão do sector público

Caraterização do novo modelo de organização e gestão do sector público

Pretende-se criar condições que promovam o surgimento de uma administração pública profissional, altamente qualificada e independente do poder político, que garanta a eficiência, eficácia e qualidade dos bens e serviços providos pelo sector público.

As fragilidades do modelo organizativo e das regras de gestão do sector público português são amplamente conhecidas, tendo sido tentadas no passado, por sucessivos governos, reformas abrangentes que não foram bem-sucedidas. Neste contexto, é crucial analisar as anteriores tentativas de reforma, no sentido de identificar os fatores que estiveram na base do seu insucesso. A título meramente ilustrativo, refiram-se como alguns dos problemas atuais:

- A ausência de um modelo coerente de organização do sector público. Com efeito, existem múltiplos tipos de entidades públicas, sem que haja uma correspondência coerente entre tipo de entidade e natureza das suas funções;
- A Proliferação de tutelas partilhadas, situação que gera sérios problemas de “accountability”;
- Um sistema de carreiras extremamente complexo e a existência de regras excessivamente diferenciadas entre trabalhadores do sector público e do sector privado;
- Um modelo de avaliação burocrático e insuficientemente credível quer no que respeita à avaliação dos serviços quer dos funcionários.

Neste contexto, as ações prioritárias em matéria de modelo de organização e gestão do sector público são:

- Definir os traços gerais de um novo modelo de organização e gestão da administração pública e do sector público com base nos princípios de delegação e responsabilização;
- Avaliar as medidas de reforma já adotadas.

Anexo I - Calendarização das ações prioritárias

Tipo de alteração	Assunto	Objetivo	Ação	Data limite
Legislativas	Nova revisão da Lei de Enquadramento Orçamental	<ul style="list-style-type: none"> - Proceder às adaptações que se revelem necessárias para garantir a consistência com o novo enquadramento nacional em matéria finanças locais e de finanças regionais; - Adaptar a ordem jurídica interna à nova arquitetura europeia em matéria de regras e procedimentos orçamentais, com destaque para o Pacto Orçamental: a situação orçamental deve ser equilibrada ou excedentária; a rápida convergência para o objetivo de médio prazo; o mecanismo automático de correção; o rácio da dívida pública. - Clarificação dos princípios fundamentais a que deve obedecer a gestão orçamental e ao reforço da ênfase na responsabilidade e na transparência. - A redução do nível de detalhe do orçamento e a simplificação da documentação que acompanha a proposta de Orçamento do Estado; - A reformulação o processo de prestação de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão do articulado da proposta de lei de alteração da LEO - discussão interna da proposta de lei de alteração - discussão externa da proposta após acolhimento de sugestões da atividade anterior - elaboração da proposta de lei de alteração da LEO - aprovação da proposta da LEO - envio da proposta para aprovação da AR 	<ul style="list-style-type: none"> 30 de outubro de 2012 10 de novembro de 2012 30 de novembro de 2012 05 de dezembro de 2012 15 de dezembro de 2012 31 de dezembro de 2012

	Alteração das Leis de Finanças Locais e Regionais	Assegurar que as medidas de implementação do novo quadro orçamental a nível do governo central serão também aplicadas a nível regional e local.	Apresentação da proposta de alteração da LFR e LFL à Assembleia da República para aprovação	31 de dezembro de 2012
Prestação de Contas		<p>Desenvolver a utilização de serviços partilhados na administração central através da plena implementação dos projetos em curso e por avaliar periodicamente as possibilidades de integração:</p> <ul style="list-style-type: none"> • concluir a implementação da estratégia de serviços partilhados na área de recursos financeiros (GeRFIP). • aplicar plenamente a estratégia de serviços partilhados na área de recursos humanos (GeRHup), no Ministério das Finanças • utilização dos princípios da Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerfip - Administração Central (excluindo Escolas e serviços diplomáticos); • solução de contabilidade de exercício para Escolas e serviços externos do MNE; • Gerfip - RAM e RAA • Modelo conceitual para o sector público, incluindo políticas contabilísticas chave e IPSAS transposição • Sistema de projeto de solução; • A implementação 	<p>Jan-2013</p> <p>Jan-2014</p> <p>Jan-2014</p> <p>[Q4-2012]</p> <p>2013 + Q2 2014</p>

			do sistema,;	em 2014 em 2015
Organização		Redução da fragmentação orçamental	<p>A redução da fragmentação será aplicada aos ministérios piloto: Finanças e Negócios Estrangeiros</p> <p>Avaliação do modelo.</p> <p>Generalização do modelo a todos os ministérios</p>	<p>OE/2013</p> <p>junho/2013 e dezembro/2013</p> <p>Concluído no Orçamento de 2015</p>

Anexo II - Novo Modelo Organizativo do Ministério das Finanças

O Ministério das Finanças desempenha um papel crucial na Administração Pública portuguesa, detém amplas responsabilidades transversais no domínio da gestão organizacional, financeira, patrimonial e de recursos humanos. É, ainda, a entidade responsável pela definição da política fiscal e pela cobrança de impostos, e da política orçamental.

O Ministério das Finanças tem por missão garantir o crédito público, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, promover a afetação eficiente e eficaz dos recursos, minimizar a carga tributaria e contribuir para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro nacional. Na prossecução da sua missão, são atribuições principais do Ministério das Finanças:

- Definir o modelo organizacional e regra de gestão da Administração Pública;
- Definir e executar a política fiscal;
- Definir, em articulação com o Governo, a política orçamental, assegurar o estrito cumprimento das regras definidos no plano nacional e europeu;
- Elaborar o quadro orçamental de programação plurianual e o Orçamento do Estado;
- Exercer o controlo macro da execução orçamental;
- Gerir a tesouraria e a dívida pública;
- Exercer a função acionista do Estado;
- Gerir o património imobiliário do Estado;
- Participar, no âmbito dos órgãos competentes, na definição e execução da política macro prudencial nacional.

Compete ainda ao Ministério das Finanças:

- Representar o Estado português nas instâncias europeias e internacionais no domínio das suas competências;
- Gerir as relações financeiras com a União Europeia;
- Gerir os sistemas de benefícios dos trabalhadores da administração pública;
- Prestar serviços partilhados à Administração Central nos domínios da gestão de recursos humanos, contabilidade, sistemas e tecnologias de informação e contratação pública;
- Desenvolver outras atividades, acessórias ou complementares, necessárias à prossecução da sua missão;
- Durante o período de vigência do Programa de Ajustamento coordenar a sua execução e atualização.

O modelo organizativo do Ministério das Finanças encontra-se espelhado na respetiva Lei Orgânica¹, e decorre das regras gerais aplicáveis à organização da administração pública portuguesa.

¹ Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro

O Ministério das Finanças prossegue as suas atribuições através de serviços integrados na administração direta do Estado, de organismos integrados na administração indireta do Estado e de entidades integradas no sector empresarial do Estado, assim a estrutura do Ministério das Finanças é composta por:

- Onze serviços integrados, entidades que apenas dispõem de autonomia administrativa: Secretaria-Geral (SG), Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI), Inspeção-Geral das Finanças (IGF), Direção-Geral do Orçamento (DGO), Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, Direcção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), Serviços Sociais da Administração Pública (SSAP), Direcção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE) e a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTCP);
- Dois institutos públicos, entidades com autonomia administrativa e financeira: Caixa Geral de Aposentações (CGA), Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP);
- Entidades administrativas independentes de supervisão: Instituto de Seguros de Portugal; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e o Conselho de Finanças Públicas;
- Empresas Públicas com tutela exclusiva do Ministério das Finanças incluídas no perímetro orçamental: PARUPS, S.A; PARVALOREM, S.A e Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE.

Cada entidade acima identificada representa uma unidade orçamental. Neste momento teremos cerca de 21 unidades orçamentais¹ no orçamento do Estado em 2013.

O modelo alternativo de organização e gestão do Ministério das Finanças, agora preconizado tem como objetivo melhorar a eficácia do Ministério e promover a utilização eficiente dos seus recursos. Este modelo, caso seja bem-sucedido, poderá ser replicado noutros Ministérios, com ganhos potencialmente muito significativos em matéria de eficiência e controlo orçamental.

O modelo organizativo que se pretende adotar assenta na distinção nas seguintes entidades e estruturas:

- Ministro das Finanças e Secretários de Estado (responsabilidade política);
- Entidade responsável pela gestão administrativa e Financeira do Ministério das Finanças (responsabilidade executiva);
- Serviços de suporte à atividade do Ministério;
- Entidades de apoio à definição política;
- Entidades operacionais e executivas.

A entidade responsável pela gestão administrativa e financeira do Ministério das Finanças será o responsável máximo pela gestão executiva do Ministério, cabendo-lhe a gestão da dotação do respetivo programa orçamental² e pelos serviços de suporte à sua atividade

As entidades de apoio à política terão responsabilidades pela definição, acompanhamento, avaliação e controlo de políticas nos domínios macroeconómico, das relações internacionais, política fiscal, política

¹ Das empresas apenas se considera a Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE por ser a única que poderá a nosso ver integrar o perímetro das Administrações Públicas e por isso estar ao abrigo do n.º 5 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

² Excluindo o que se refere a dotação respeitante à dívida pública cuja gestão se encontra a cargo do IGCP.

orçamental, tesouro e finanças, dívida pública e administração pública. No essencial, estes serviços cobrirão as áreas hoje abarcadas pelo GPEARI, DGO, DGTF, DGAEP, IGF, e ainda uma componente limitada da AT relacionada com a definição da política tributária e fiscal.

Relativamente ao modelo atual, os dirigentes máximos destes serviços serão libertados das atividades de gestão financeira, patrimonial e de recursos humanos, podendo focar-se inteiramente nas respetivas áreas de negócio. Entidades de apoio à política deixarão de ter um mapa de pessoal e um orçamento próprios (passam a centros de custos na contabilidade do Ministério das Finanças), devendo, no entanto, manter autonomia para gerir verbas afetas a promoções, horas extraordinárias e deslocações.

As entidades executivas devem reunir as funções operacionais nas “áreas de negócio” do Ministério, em particular:

- Cobrança de impostos (e, porventura, no futuro, de contribuições sociais);
- Gestão do património imobiliário do Estado;
- Gestão dos benefícios dos trabalhadores da administração pública (funções atualmente desempenhadas por três entidades diferentes: CGA, ADSE e SSAP);
- Prestação de serviços de formação;
- Prestação de serviços partilhados ao conjunto da administração pública nas áreas de contabilidade, recursos humanos, contratação pública, sistema e tecnologias de informação.

Estas atividades são aquelas que não dependem das opções políticas. Trata-se de dar cumprimento à legislação vigente ou a orientações previamente estabelecidas pelo poder político e são facilmente quantificáveis. Sendo assim podem ser objeto de contratualização. O cumprimento do contrato de gestão pode ser verificado através de avaliação independente. Com estes mecanismos de avaliação, incentivo e controlo justifica-se que estas entidades possam beneficiar de flexibilidade de gestão.

Assim, contrariamente aos serviços de apoio à política e de suporte à gestão, as entidades executivas devem ter personalidade jurídica, ser geridas por um órgão cujos membros devem ter mandatos independentes do poder político e ser sujeitos a avaliação em função dos resultados, ter orçamento e mapa de pessoal próprios, apresentar contas e estar sujeitas à fiscalização de um auditor externo.

Os serviços de suporte à atividade terão a responsabilidade de assegurar todo o apoio logístico e de gestão à atividade dos serviços de apoio às políticas, nomeadamente:

- Gestão das instalações, incluindo a sua manutenção e renovação;
- Gestão de recursos humanos, incluindo processamento de vencimentos, assiduidade, procedimentos concursais, formação, gestão de benefícios, etc;
- Gestão financeira e patrimonial, incluindo a elaboração e gestão do orçamento do Ministério e a prestação de contas;
- Gestão de compras, incluindo processos aquisitivos e economato;
- Gestão de sistemas e tecnologias de informação, em particular de um sistema de gestão documental do Ministério (atualmente inexistente), do parque informático e das comunicações;
- Comunicação e relações públicas, incluindo a gestão da internet e intranet do Ministério, gestão da biblioteca, relações com a imprensa, organização de eventos e Protocolo;
- Apoio jurídico;

- Auditoria interna.

Dada a diversidade das áreas envolvidas e a dimensão dos recursos a gerir, não parece aconselhável concentrar numa única unidade todas estas atividades, pelo que se impõe uma repartição por quatro unidades distintas:

- Unidade de Planeamento e Controlo de Gestão - responsável pelos processos de planeamento estratégico e operacional; controlo de gestão e gestão do risco; serviços de auditoria;
- Unidade de Comunicação Institucional - responsável pelo protocolo e relações públicas; relações com a imprensa; gestão de conteúdos dos sítios da internet e intranet do Ministério; (esta unidade coloca algumas questões delicadas. As relações com a comunicação social são naturalmente políticas. Esta questão de fronteira terá de ser esclarecida para evitar problemas. A minha sensibilidade é a de que precisamos de uma unidade de protocolo, informação e comunicação interna e de divulgação de conteúdos. Se esta abordagem for razoável a expressão comunicação deve ser evitada.)
- Unidade de Sistemas de Informação - responsável por definir a arquitetura dos sistemas de informação e comunicação do Ministério das Finanças; desenvolver o sistema de gestão documental do Ministério; desenvolver banco de dados do Ministério das Finanças; apoio às restantes entidades do Ministério em matéria de definição de processos;
- Unidade de Gestão de Recursos – responsável pela gestão de recursos humanos; gestão financeira; gestão de edifícios; compras e economato; e serviços jurídicos.

Para além dos ganhos de eficiência e da melhoria da qualidade dos processos que poderá resultar da centralização destas funções, a fusão dos mapas de pessoal e dos orçamentos, atualmente autonomizados por diversos serviços, reduz a fragmentação orçamental e reforça significativamente o controlo financeiro.

Quer os serviços de apoio à política, quer os serviços de suporte à atividade do Ministério devem ter uma grande proximidade dos responsáveis políticos do Ministério, enquadrando-se, nesta perspetiva, no atual modelo das Direções-Gerais (serviços integrados). No entanto, uma vez que se procederia à centralização dos orçamentos, mapas de pessoal e restantes funções de suporte, estes serviços deixariam de ter, como acontece com as atuais Direções-Gerais, personalidade jurídica. Em alternativa, a entidade Ministério das Finanças, que apenas constitui, neste momento, uma entidade política, passaria a ter personalidade jurídica.

Ministério das Finanças Serviços de Suporte

Por último, para garantir uma adequada coordenação da atividade do Ministério, serão criadas duas estruturas de coordenação horizontal: o Conselho Geral e Comissão Executiva. Estas estruturas irão desempenhar um papel central em matéria de planeamento estratégico, controlo de gestão (accountability), gestão do risco operacional e política de comunicação do Ministério.

O Conselho Geral será composto pelo Ministro das Finanças (que preside), os Secretários de Estado, o responsável pela gestão administrativa e financeira do Ministério, os responsáveis pelas unidades de suporte à atividade do Ministério (Planeamento e Controlo de Gestão; Comunicação Institucional; Sistemas de Informação e Comunicação; Gestão de Recursos), os responsáveis das entidades de apoio à definição de política e as entidades executivas.

Para garantir uma adequada coordenação da atividade do Ministério, o Conselho deverá reunir regularmente. As reuniões devem ter por objetivo a partilha de informações e o debate e a definição de orientações sobre prioridades estratégicas, planeamento de atividades transversais, designadamente, a preparação das missões de avaliação ou assistência técnica no âmbito do PAEF; a elaboração do Documento de Estratégia Orçamental, do quadro orçamental de programação plurianual e do orçamento do Estado; o controlo da execução orçamental; e a elaboração das contas das administrações públicas.

A Comissão Executiva será responsável pela gestão da atividade corrente do Ministério, sendo constituída pelo responsável pela gestão administrativa e financeira do Ministério (que preside) e pelos responsáveis pelas unidades de suporte à atividade do Ministério (Planeamento e Controlo de Gestão; Comunicação Institucional; Sistemas de Informação e Comunicação; Gestão de Recursos). As funções de Secretariado serão exercidas pelo responsável da unidade de Planeamento e Controlo de Gestão.

Estrutura do Ministério das Finanças

Com a aplicação deste modelo teremos uma redução significativa das unidades contabilísticas do Ministério das Finanças.

A alteração do modelo organizativo e de governo permitirá a promoção da maior economia, eficiência e eficácia da despesa pública, uma vez que a gestão de recursos dos programas orçamentais passaria a estar concentrada numa entidade especializada com conhecimento do sector em que atua.

A reorganização do Ministério das Finanças na linha do modelo descrito e o processo de reforço da capacidade técnica são projetos longos e exigentes, com implicações profundas nos processos e sistemas de informação, nas regras de gestão de recursos humanos e na legislação em vigor. Estas mudanças exigem competências e recursos de que o Ministério atualmente não dispõe, em particular nos domínios da gestão de projetos, da definição de processos e da arquitetura dos sistemas de informação.

Dada a complexidade da reforma proposta, não é realista avançar com todas as mudanças em simultâneo, devendo-se adotar, uma abordagem gradualista que consista na identificação de um conjunto de projetos autónomos que possam ser prosseguidos por diferentes equipas e seguir uma calendarização própria, ainda que parcialmente sobreposta no tempo.

Neste contexto, em 2013 esta reestruturação deverá iniciar-se através da agregação dos orçamentos, mapas de pessoal e das compras. As razões de se iniciar o processo por estas três funções residem no facto de os processos relativos à gestão orçamental, à gestão de pessoal e às compras já estar, em grande medida uniformizado entre as entidades a concentrar.

A2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa Ótica da Contabilidade Pública

Contas das Administrações Públicas – 2012

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	46.095,4	8.594,3	23.019,6	65.326,3
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	19.569,9	2.364,8	1.107,4	23.042,1
Impostos correntes sobre o rendimento, património	14.315,5	1.226,2	0,0	15.541,7
Contribuições sociais	5.667,5	666,2	13.050,0	19.383,6
Outras receitas correntes	6.542,5	4.337,2	8.862,3	7.359,0
Receita de Capital	1.313,2	2.182,0	6,8	2.147,2
Receita Total	47.408,6	10.776,4	23.026,4	67.473,5
Despesa corrente	53.985,2	8.275,0	22.853,5	72.730,7
Consumo intermédio	5.152,6	2.503,5	95,9	7.751,9
Despesas com pessoal	13.259,3	3.122,9	279,2	16.661,4
Prestações sociais	15.600,5	1.056,9	20.194,4	36.851,9
Subsídios	910,1	238,6	177,0	1.325,7
Juros	7.078,5	240,0	0,1	7.038,9
Outra despesa corrente	11.984,1	1.113,2	2.106,8	3.100,9
Despesa de Capital	2.000,1	2.300,5	111,2	3.056,9
Formação bruta de capital fixo	1.452,4	1.931,3	16,2	3.399,9
Outras despesas de capital	547,7	369,2	95,0	-343,0
Despesa Total	55.985,3	10.575,5	22.964,6	75.787,6
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	-8.576,8	200,8	61,8	-8.314,1

Fonte: Ministério das Finanças.

Contas das Administrações Públicas – 2013

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
Receita Corrente	50.841,2	9.020,8	23.245,3	69.248,4
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	20.000,6	2.614,2	208,5	22.823,3
Impostos correntes sobre o rendimento, património	17.114,1	1.271,7	0,0	18.385,9
Contribuições sociais	6.275,4	636,9	13.202,2	20.114,5
Outras receitas correntes	7.451,1	4.497,9	9.834,6	7.924,8
Receita de Capital	689,2	1.673,5	5,2	1.341,2
Receita Total	51.530,4	10.694,3	23.250,5	70.589,6
Despesa corrente	57.511,9	7.791,4	23.111,0	74.555,5
Consumo intermédio	5.097,5	2.404,9	70,7	7.573,1
Despesas com pessoal	14.019,0	3.012,7	254,3	17.285,9
Prestações sociais	16.080,1	998,0	20.550,7	37.628,9
Subsídios	820,8	223,6	161,6	1.206,0
Juros	7.221,6	228,8	0,2	7.164,4
Outra despesa corrente	14.272,9	923,5	2.073,5	3.697,3
Despesa de Capital	2.228,2	2.228,5	98,1	3.528,0
Formação bruta de capital fixo	1.020,6	1.926,9	14,5	2.962,1
Outras despesas de capital	1.207,6	301,5	83,5	566,0
Despesa Total	59.740,1	10.019,9	23.209,1	78.083,6
Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento	-8.209,7	674,4	41,4	-7.494,0

Fonte: Ministério das Finanças.

Receitas e Despesas das Administrações Públicas na Ótica da Contabilidade Pública

Contas das Administrações Públicas – 2012

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	AC	ARL	SS	AP
RECITA CORRENTE	46.356,0	7.753,5	24.405,5	66.948,9
Impostos directos	13.914,5	2.773,8	0,0	16.688,2
Impostos indirectos	19.764,9	1.018,2	948,8	21.731,9
Contribuições de Segurança Social	3.837,7	10,1	13.033,4	16.881,2
Outras receitas correntes	8.838,9	3.951,4	10.423,3	11.647,6
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1.492,0	1.957,5	8.116,7	0,0
DESPESA CORRENTE	55.500,6	7.475,6	24.268,8	75.678,9
Consumo público	25.169,3	5.795,1	407,5	31.371,8
Despesas com o pessoal	11.520,8	3.026,1	287,3	14.834,3
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr.	13.648,5	2.768,9	120,1	16.537,6
Subsídios	891,3	249,1	611,9	1.752,3
Juros e outros encargos	8.031,5	352,6	7,1	8.391,3
Transferências correntes	21.408,5	1.078,8	23.242,2	34.163,4
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	9.941,8	19,2	1.605,2	0,0
SALDO CORRENTE	-9.144,6	277,9	136,8	-8.729,9
RECEITAS DE CAPITAL	5.758,0	2.350,9	26,8	6.779,7
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	13,7	1.338,2	4,1	0,0
DESPESAS DE CAPITAL	4.775,4	2.630,6	129,4	6.179,5
Investimentos	2.660,9	2.130,9	36,5	4.828,3
Transferências de capital	2.079,5	458,2	92,9	1.274,7
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	1.340,2	15,8	0,0	0,0
Outras despesas de capital	35,0	41,6	0,0	76,5
RECITA TOTAL	52.114,0	10.104,4	24.432,3	73.728,6
DESPESA TOTAL	60.276,1	10.106,2	24.398,2	81.858,4
SALDO GLOBAL	-8.162,0	-1,9	34,1	-8.129,8
DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA	47.469,1	7.123,0	24.261,6	67.287,6
SALDO CORRENTE PRIMÁRIO	-1.113,1	630,5	143,9	-338,6
DESPESA TOTAL PRIMÁRIA	52.244,5	9.753,6	24.391,1	73.467,1
SALDO PRIMÁRIO	-130,5	350,8	41,3	261,5

Fonte: Ministério das Finanças.

Contas das Administrações Públicas – 2013

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	AC	ARL	SS	AP
RECITA CORRENTE	51.056,8	8.183,2	25.039,4	71.423,1
Impostos directos	16.658,6	3.158,5	0,0	19.817,1
Impostos indirectos	20.387,3	1.086,8	0,0	21.474,1
Contribuições de Segurança Social	5.030,0	9,4	13.202,2	18.241,7
Outras receitas correntes	8.980,8	3.928,5	11.837,2	11.890,3
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1.606,1	2.206,6	9.043,6	0,0
DESPESA CORRENTE	57.216,0	6.977,5	24.944,5	76.281,8
Consumo público	24.612,2	5.539,4	360,9	30.512,4
Despesas com o pessoal	12.425,5	2.921,0	261,7	15.608,2
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr.	12.186,7	2.618,4	99,2	14.904,3
Subsídios	1.039,6	225,1	764,0	2.028,7
Juros e outros encargos	8.366,5	255,9	7,7	8.630,1
Transferências correntes	23.197,7	957,1	23.812,0	35.110,6
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	11.066,6	-85,6	1.833,6	0,0
SALDO CORRENTE	-6.159,3	1.205,7	94,8	-4.858,7
RECEITAS DE CAPITAL	2.304,6	1.883,2	25,2	3.214,5
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	12,8	979,6	6,1	0,0
DESPESAS DE CAPITAL	3.907,1	2.515,1	116,9	5.540,7
Investimentos	2.175,4	2.096,8	35,4	4.307,6
Transferências de capital	1.650,7	381,7	81,5	1.115,5
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	984,5	13,9	0,0	0,0
Outras despesas de capital	80,9	36,6	0,0	117,6
RECITA TOTAL	53.361,4	10.066,3	25.064,5	74.637,6
DESPESA TOTAL	61.123,1	9.492,6	25.061,4	81.822,5
SALDO GLOBAL	-7.761,7	573,7	3,1	-7.184,9
DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA	48.849,5	6.721,6	24.936,9	67.651,7
SALDO CORRENTE PRIMÁRIO	2.207,3	1.461,6	102,5	3.771,4
DESPESA TOTAL PRIMÁRIA	52.756,6	9.236,7	25.053,8	73.192,4
SALDO PRIMÁRIO	604,8	829,6	10,8	1.445,2

Fonte: Ministério das Finanças.

Conta da Administração Central e da Segurança Social – 2012
Ótica da Contabilidade Pública
(milhões de euros)

	AC	SS	AC+SS
RECEITA CORRENTE	46.356,0	24.405,5	61.287,3
Impostos directos	13.914,5	0,0	13.914,5
Impostos indirectos	19.764,9	948,8	20.713,7
Contribuições de Segurança Social	3.837,7	13.033,4	16.871,1
Outras receitas correntes	8.838,9	10.423,3	9.788,1
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1.492,0	8.116,7	134,5
DESPESA CORRENTE	55.500,6	24.268,8	70.295,2
Consumo público	25.169,3	407,5	25.576,8
Despesas com o pessoal	11.520,8	287,3	11.808,1
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr.	13.648,5	120,1	13.768,6
Subsídios	891,3	611,9	1.503,3
Juros e outros encargos	8.031,5	7,1	8.038,7
Transferências correntes	21.408,5	23.242,2	35.176,5
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	9.941,8	1.605,2	2.072,7
SALDO CORRENTE	-9.144,6	136,8	-9.007,9
RECEITAS DE CAPITAL	5.758,0	26,8	5.781,9
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	13,7	4,1	14,8
DESPESAS DE CAPITAL	4.775,4	129,4	4.901,9
Investimentos	2.660,9	36,5	2.697,4
Transferências de capital	2.079,5	92,9	2.169,5
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	1.340,2	0,0	1.337,2
Outras despesas de capital	35,0	0,0	35,0
RECEITA TOTAL	52.114,0	24.432,3	67.069,2
DESPESA TOTAL	60.276,1	24.398,2	75.197,1
SALDO GLOBAL	-8.162,0	34,1	-8.127,9
DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA	47.469,1	24.261,6	62.256,5
SALDO CORRENTE PRIMÁRIO	-1.113,1	143,9	-969,2
DESPESA TOTAL PRIMÁRIA	52.244,5	24.391,1	67.158,4
SALDO PRIMÁRIO	-130,5	41,3	-89,2

Fonte: Ministério das Finanças.

Conta da Administração Central e da Segurança Social – 2013
Ótica da Contabilidade Pública
(milhões de euros)

	AC	SS	AC+SS
RECEITA CORRENTE	51.056,8	25.039,4	65.528,7
Impostos directos	16.658,6	0,0	16.658,6
Impostos indirectos	20.387,3	0,0	20.387,3
Contribuições de Segurança Social	5.030,0	13.202,2	18.232,2
Outras receitas correntes	8.980,8	11.837,2	10.250,6
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1.606,1	9.043,6	82,2
DESPESA CORRENTE	57.216,0	24.944,5	71.593,1
Consumo público	24.612,2	360,9	24.973,1
Despesas com o pessoal	12.425,5	261,7	12.687,1
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr.	12.186,7	99,2	12.285,9
Subsídios	1.039,6	764,0	1.803,6
Juros e outros encargos	8.366,5	7,7	8.374,2
Transferências correntes	23.197,7	23.812,0	36.442,3
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	11.066,6	1.833,6	2.332,9
SALDO CORRENTE	-6.159,3	94,8	-6.064,4
RECEITAS DE CAPITAL	2.304,6	25,2	2.324,8
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	12,8	6,1	13,9
DESPESAS DE CAPITAL	3.907,1	116,9	4.019,0
Investimentos	2.175,4	35,4	2.210,8
Transferências de capital	1.650,7	81,5	1.727,3
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	984,5	0,0	979,6
Outras despesas de capital	80,9	0,0	80,9
RECEITA TOTAL	53.361,4	25.064,5	67.853,5
DESPESA TOTAL	61.123,1	25.061,4	75.612,2
SALDO GLOBAL	-7.761,7	3,1	-7.758,6
DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA	48.849,5	24.936,9	63.218,9
SALDO CORRENTE PRIMÁRIO	2.207,3	102,5	2.309,8
DESPESA TOTAL PRIMÁRIA	52.756,6	25.053,8	67.238,0
SALDO PRIMÁRIO	604,8	10,8	615,6

Fonte: Ministério das Finanças.

A3. Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social

Balanço Consolidado da Segurança Social - 2011

Código das Contas POCISSES	ATIVO	Exercícios			
		2011			2010
		AB	AP	AL	AL
	Imobilizado				
	Bens de domínio público:				
451	Terrenos e recursos naturais	0,00	0,00	0,00	0,00
452	Edifícios	0,00	0,00	0,00	0,00
453	Outras construções e infra-estruturas	0,00	0,00	0,00	0,00
455	Bens do património histórico artístico e cultural	0,00	0,00	0,00	0,00
459	Outros bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00
445	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
446	Adiantamentos por conta de bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00
	Imobilizações incorpóreas:				
431	Despesas de instalação	262 502,53	255 055,40	7 447,13	19 906,79
432	Despesas de investigação e desenvolvimento	0,00	0,00	0,00	0,00
433	Propriedade industrial e outros direitos	694 355,07	694 355,07	0,00	0,00
443	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
449	Adiantamentos por conta de imobilizações incorpóreas	0,00	0,00	0,00	0,00
		956 857,60	949 410,47	7 447,13	19 906,79
	Imobilizações corpóreas:				
421	Terrenos e recursos naturais	39 370 546,11	0,00	39 370 546,11	39 241 399,46
422	Edifícios e outras construções	190 758 531,60	60 723 189,21	130 035 342,39	129 106 125,02
423	Equipamento básico	315 219 638,71	278 157 505,92	37 062 132,79	29 282 638,12
424	Equipamento de transporte	13 757 958,79	12 742 652,85	1 015 305,94	1 015 597,49
425	Ferramentas e utensílios	250 039,25	238 325,36	11 713,89	15 963,21
426	Equipamento administrativo	55 307 463,97	53 395 727,14	1 911 736,83	2 771 614,09
427	Taras e vasilhame	211,59	211,59	0,00	0,00
429	Outras imobilizações corpóreas	7 111 990,12	6 568 448,35	543 541,77	650 829,43
442	Imobilizações em curso	7 367 801,75	0,00	7 367 801,75	18 213 399,84
448	Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	122 289,67	0,00	122 289,67	122 289,67
		629 266 471,56	411 826 060,42	217 440 411,14	220 419 856,33
	Investimentos financeiros:				
411	Partes de capital	130 012 929,81	2 981 558,68	127 031 371,13	211 266 581,27
412	Obrigações e títulos de participação	228 609,05	228 609,05	0,00	0,00
413	Empréstimos de financiamento	0,00	0,00	0,00	0,00
414	Investimentos em imóveis	95 124 142,53	8 152 704,36	86 971 438,17	82 889 508,13
415	Outras aplicações financeiras	737 016,44	191 790,57	545 225,87	598 235,78
441	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
447	Adiantamentos por conta de investimentos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00
		226 102 697,83	11 554 662,66	214 548 035,17	294 754 325,18
	Circulante				
	Existências:				
36	Matérias-primas, subsidiárias e de consumo	1 583 178,29	0,00	1 583 178,29	2 101 302,63
35	Produtos e trabalhos em curso	0,00	0,00	0,00	0,00
34	Sub-produtos, desperdícios, resíduos e refugos	0,00	0,00	0,00	0,00
33	Produtos acabados e intermédios	0,00	0,00	0,00	0,00
32	Mercadorias	900,49	0,00	900,49	900,49
37	Adiantamentos por conta de compras	0,00	0,00	0,00	0,00
		1 584 078,78	0,00	1 584 078,78	2 102 203,12
	Dividas de terceiros - Médio e longo prazo				
2812+2822	Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00	0,00
211	Clientes c/c	0,00	0,00	0,00	0,00
212	Contribuintes c/c	0,00	0,00	0,00	0,00
213	Utentes c/c	0,00	0,00	0,00	0,00
214	Clientes, contribuintes e utentes - Títulos a receber	0,00	0,00	0,00	0,00
218	Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	3 407 090 054,46	3 258 125 494,72	148 964 559,75	270 448 336,30
251	Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00
229	Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00	0,00
2619	Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00	0,00
24	Estado e outros entes públicos	0,00	0,00	0,00	207,60
265	Prestações sociais a repôr	459 262 878,49	428 989 167,00	30 273 711,49	32 333 100,43
262+263+267+268	Outros devedores	240 064 529,43	25 782 058,90	214 282 470,53	213 554 921,75
		4 106 417 462,38	3 712 896 720,62	393 520 741,77	516 336 566,08
	Dividas de terceiros - Curto prazo:				
2811+2821	Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00	0,00
211	Clientes c/c	12 710 228,73	0,00	12 710 228,73	11 344 148,54
212	Contribuintes c/c	3 465 653 997,84	0,00	3 465 653 997,84	399 880 474,89
213	Utentes c/c	413 710,34	0,00	413 710,34	438 704,37
214	Clientes, contribuintes e utentes - Títulos a receber	0,00	0,00	0,00	0,00
218	Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	269 444 871,73	144 145 141,28	125 299 730,46	290 414 287,61
251	Devedores pela execução do orçamento	0,00	0,00	0,00	0,00
229	Adiantamentos a fornecedores	0,00	0,00	0,00	0,00
2619	Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,00	0,00	0,00
24	Estado e outros entes públicos	3 551,03	0,00	3 551,03	2 652,29
265	Prestações sociais a repôr	120 026 105,61	14 849 674,03	105 176 431,58	106 790 618,38
262+263+267+268	Outros devedores	528 482 793,44	1 554 041,34	526 928 752,10	507 265 883,50
		4 396 735 258,72	160 548 856,65	4 236 186 402,08	1 316 136 769,58
	Títulos negociáveis:				
151	Acções	1 356 355 291,43	0,00	1 356 355 291,43	1 894 466 518,25
152	Obrigações e títulos de participação	13 517 390,09	0,00	13 517 390,09	19 499 099,37
153	Títulos da dívida pública	6 253 492 499,50	0,00	6 253 492 499,50	5 982 602 315,23
159	Outros títulos	109 254 832,01	0,00	109 254 832,01	416 788 812,96
18	Outras aplicações de tesouraria	666 657 872,07	0,00	666 657 872,07	481 848 323,22
		8 399 277 885,10	0,00	8 399 277 885,10	8 795 205 069,03
	Depósitos em instituições financeiras e caixa:				
12	Depósitos em instituições financeiras	2 294 931 987,03	0,00	2 294 931 987,03	2 609 825 211,43
11	Caixa	8 642 382,36	0,00	8 642 382,36	11 352 614,51
13	Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00
		2 303 574 369,39	0,00	2 303 574 369,39	2 621 177 825,94
	Acréscimos e diferimentos:				
271	Acréscimos de proveitos	34 522 353,91	0,00	34 522 353,91	159 832 803,11
272	Custos diferidos	2 547 317,86	0,00	2 547 317,86	3 982 454,53
		37 069 671,77	0,00	37 069 671,77	163 815 257,64
	Total de amortizações		420 928 175,25		
	Total de provisões		3 876 847 535,56		
	Total do Ativo	20 100 984 753,13	4 297 775 710,81	15 803 209 042,32	13 929 967 779,69

AB = ativo bruto; AP = amortizações e provisões acumuladas; AL = ativo líquido

Código das Contas POCISSSS	FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	Exercícios	
		2011	2010
	Fundos próprios:		
51	Património	10 903 081 174,99	10 670 047 464,97
52	Cedência de Ativos	-565 998,89	-565 998,89
56	Ajustamento de partes de capital em empresas	0,00	0,00
56	Reservas de reavaliação	0,00	1 092 051,52
		10 902 515 176,10	10 670 573 517,60
	Reservas:		
571	Reservas legais	1 003 806 403,16	1 003 762 971,79
572	Reservas estatutárias	60 791 070,27	66 961 993,71
573	Reservas contratuais	0,00	0,00
574	Reservas livres	0,00	0,00
575	Subsídios	0,00	0,00
576	Doações	222 205,48	222 205,48
577	Reservas decorrentes da transferência de activos	551 334,40	551 334,40
		1 065 371 013,31	1 071 498 505,38
59	Resultados transitados	2 574 232 328,25	-102 522 878,51
88	Resultado líquido do exercício	112 885 316,56	1 231 540 920,42
		2 687 117 644,81	1 129 018 041,91
	Total dos Fundos Próprios	14 655 003 834,22	12 871 090 064,89
	Passivo:		
292	Provisões para riscos encargos	145 909,88	0,00
	Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo		
262+263+267+268	Outros credores	0,00	0,00
		0,00	0,00
	Dívidas a terceiros - Curto prazo:		
23111+23211	Empréstimo por dívida titulada	0,00	0,00
23112+23212	Empréstimos por dívida não titulada	0,00	0,00
269	Adiantamentos por conta de vendas	0,00	0,00
221	Fornecedores, c/c	92 866,12	38 299,67
228	Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	462 209,76	36 579,74
222	Fornecedores - Títulos a pagar	0,00	0,00
2612	Fornecedores de imobilizado -Títulos a pagar	0,00	0,00
252	Credores pela execução do orçamento	0,00	0,00
219	Adiantam. de clientes, contribuintes e utentes	0,00	0,00
2611	Fornecedores de imobilizado c/c	25 989,35	20 673,27
24	Estado e outros entes públicos	75 921 847,57	55 312 524,02
266	Prestações sociais a pagar	11 182 590,77	14 624 524,52
262+263+267+268	Outros credores	339 258 083,14	234 399 235,17
		426 943 586,71	304 431 836,39
	Acréscimos e diferimentos:		
273	Acréscimo de custos	23 830 390,64	98 858 392,24
274	Proveitos diferidos	697 285 320,87	655 587 486,17
		721 115 711,51	754 445 878,41
	Total do passivo	1 148 205 208,10	1 058 877 714,80
	Total dos fundos próprios e do passivo	15 803 209 042,32	13 929 967 779,69

Demonstração de Resultados Consolidados da Segurança Social - 2011

POCISSSS	Custos e Perdas	Exercícios			
		2011		2010	
61	Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas:				
	Mercadorias	0,00		0,00	
	Matérias	2 263 751,43	2 263 751,43	2 995 714,57	2 995 714,57
		0,00		0,00	
62	Fornecimentos e serviços externos		103 770 959,97		130 026 239,50
64	Custos com o pessoal:				
641+642	Remunerações	237 529 463,84		281 677 667,94	
643 a 648	Encargos sociais:				
	Pensões	1 039 808,43		1 383 180,95	
	Outros	34 052 671,04	272 621 943,31	40 657 095,36	323 717 944,25
63	Transferências correntes concedidas e prestações sociais		22 568 561 783,39		22 508 087 271,92
66	Amortizações do exercício		17 735 352,76		16 171 783,90
67	Provisões do exercício		321 451 492,26		945 868 399,72
			23 286 405 283,12		23 926 867 353,86
65	Outros custos e perdas operacionais		10 179 934,17		9 282 669,19
	(A)		23 296 585 217,29		23 936 150 023,05
68	Custos e perdas financeiros		2 221 214 626,99		1 278 513 685,38
	(C)		25 517 799 844,28		25 214 663 708,43
69	Custos e perdas extraordinários		602 611 722,47		131 693 335,09
	(E)		26 120 411 566,75		25 346 357 043,52
88	Resultado líquido do exercício		112 885 316,56		1 231 540 920,42
			26 233 296 883,31		26 577 897 963,94
	Proveitos e Ganhos				
71	Vendas e prestações de serviços				
	Vendas de mercadorias	24 808,40		59 670,20	
	Vendas de Produtos	23 384,79		7 239,71	
	Prestações de serviços	152 708 571,01	152 756 764,20	143 052 886,22	143 119 796,13
72	Impostos e taxas		15 319 157 792,17		15 175 329 010,62
75	Trabalhos para a própria entidade		0,00		0,00
73	Proveitos suplementares		15 993,15		81 522,49
74	Transferências e subsídios correntes obtidos:				
741	Transferências - Tesouro	0,00		0,00	
742+743	Outras	8 235 992 924,47	8 235 992 924,47	9 004 766 211,95	9 004 766 211,95
76	Outros proveitos e ganhos operacionais		606 368,27		288 389,10
	(B)		23 708 529 842,26		24 323 584 930,29
78	Proveitos e ganhos financeiros		1 256 164 932,65		1 328 881 066,81
	(D)		24 964 694 774,91		25 652 465 997,10
79	Proveitos e ganhos extraordinários		1 268 602 108,40		925 431 966,84
	(F)		26 233 296 883,31		26 577 897 963,94
		2011		2010	
	Resultados operacionais: (B) - (A) =	411 944 624,97		387 434 907,24	
	Resultados financeiros: (D-B) - (C-A) =	-965 049 694,34		50 367 381,43	
	Resultados correntes: (D) - (C) =	-553 105 069,37		437 802 288,67	
	Resultado líquido do exercício: (F) - (E) =	112 885 316,56		1 231 540 920,42	

Demonstração dos Resultados Financeiros Consolidados

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercícios		Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercícios	
		2011	2010			2011	2010
681	Juros suportados	11 007,58	49 998,13	781	Juros obtidos	382 377 169,40	306 310 699,85
682	Perdas em empresas filiais e associadas	0,00	0,00	782	Ganhos em empresas filiais e associadas	0,00	0,00
683	Amortizações de Investimentos em imóveis	816 040,27	885 528,08	783	Rendimentos de imóveis	3 199 524,89	3 595 442,19
684	Provisões para aplicações financeiras	317 946,92	197 182,46	784	Rendimentos de participações de capital	70 229 224,23	67 392 349,56
685	Diferenças de câmbio desfavoráveis	270 819 767,19	389 574 126,78	785	Diferenças de câmbio favoráveis	298 504 174,16	389 165 798,40
687	Perdas na alienação de aplicações de tesouraria	1 499 068 914,45	522 434 100,09	786	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,00	0,00
688	Outros custos e perdas financeiras	450 180 950,58	365 372 749,84	787	Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	35 184 188,24	104 244 841,91
				788	Outros proveitos e ganhos financeiros	466 670 651,73	458 171 934,90
	Resultados Financeiros	-965 049 694,34	50 367 381,43				
		1 256 164 932,65	1 328 881 066,81			1 256 164 932,65	1 328 881 066,81

Demonstração dos Resultados Extraordinários Consolidados

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercícios		Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercícios	
		2011	2010			2011	2010
691	Transferências de capital concedidas	41 905 445,44	71 803 491,96	791	Restituições de impostos	0,00	0,00
692	Dívidas incobráveis	545 238 472,44	48 918 326,77	792	Recuperação de dívidas	427,03	5,70
693	Perdas em existências	112 172,78	30 443,50	793	Ganhos em existências	4 893,10	10 029,49
694	Perdas em imobilizações	2 416 327,11	389 274,29	794	Ganhos em imobilizações	3 614 372,73	19 976 342,05
695	Multas e penalidades	21 843,30	186 639,91	795	Benefícios de penalidades contratuais	137 481 947,39	141 832 494,70
696	Aumentos de amortizações e provisões	0,00	973,97	796	Reduções de amortizações e provisões	567 727 459,41	68 428 930,71
697	Correcções relativas a exercícios anteriores	12 624 124,03	10 088 523,83	797	Correcções relativas a exercícios anteriores	545 940 237,21	677 361 838,91
698	Outros custos e perdas extraordinárias	293 337,37	275 660,86	798	Outros proveitos e ganhos extraordinários	13 832 771,53	17 822 325,28
	Resultados extraordinários	665 990 385,93	793 738 631,75				
		1 268 602 108,40	925 431 966,84			1 268 602 108,40	925 431 966,84

A4. Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

O presente relatório vem dar cumprimento ao estabelecido no n.º 4 do artigo 93.º da Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, Lei de Bases da Segurança Social, procedendo à atualização das projeções de longo prazo sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

As projeções que se apresentam refletem a atualização dos cenários prospetivos de evolução da conta da segurança social, em função da informação administrativa disponível e das alterações legislativas de 2012 e previstas para 2013, com impactos financeiros não negligenciáveis sobre o saldo do sistema previdencial.

É importante sublinhar que o modelo de previsão utilizado não permite a perceção de alterações conjunturais dado que, na sua conceção, este é um modelo para identificação de tendências, devendo os seus resultados ser analisados nessa mesma perspetiva.

Contudo, importa perceber que no plano conjuntural, se não consideradas as transferências entre subsistemas, o sistema previdencial tem vindo a revelar uma tendência de 2006 para 2012, com exceção de 2008, deficitária (tal como consta no quadro seguinte) e que o momento atual, com a diminuição das receitas contributivas e o aumento da despesa com prestações sociais, conduz a uma revisão dos cenários e ao reforço da necessidade de se virem a tomar medidas estruturais que contrariem esta tendência.

Quadro A4. 1. Evolução dos saldos orçamentais do sistema previdencial de repartição
(milhões de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011*
Sistema Previdencial de Repartição	-135,3	556,6	-217,8	-123,2	-178,0

Fonte: MSSS.

Refira-se, ainda, que o referencial analítico utilizado para estas projeções tem suportado um amplo conjunto de trabalhos de avaliação de políticas, tanto a nível nacional como internacional, de entre os quais se destacam os contributos sobre o sistema público de pensões desenvolvidos para o Comité de Política Económica (Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento) e para o Comité de Proteção Social no âmbito da Comissão Europeia e para a OCDE.

Cenário Demográfico

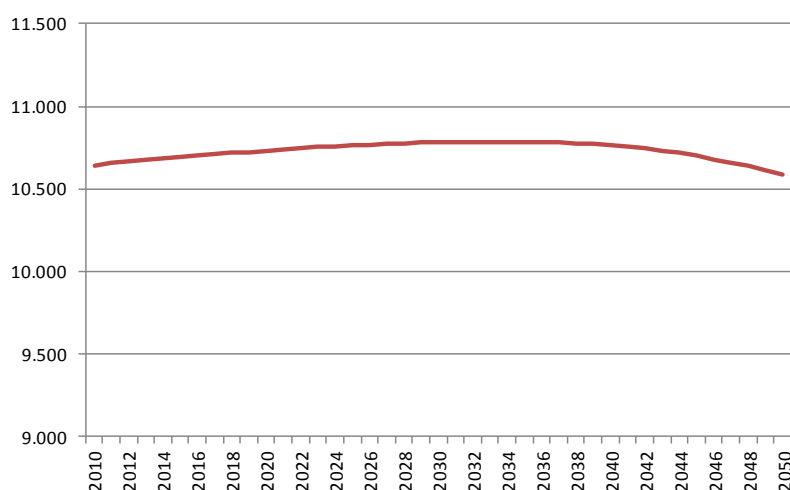
Para as atuais projeções foi utilizado o cenário demográfico de convergência EUROPOP2010, definido pelo departamento de estatísticas da União Europeia que corresponde, integralmente, ao que foi utilizado no exercício do ano anterior (correspondendo ao cenário central das projeções de longo prazo do Eurostat para o período até 2060).

Este cenário tem implícita uma redução no volume total da população em Portugal de 3,9%, entre 2012-2060. Ao nível da população ativa projeta-se uma quebra de 17% entre 2012-2060.

As projeções apresentadas para a população portuguesa refletem as tendências no plano europeu. Na realidade, as alterações demográficas têm vindo a transformar a estrutura da população da União Europeia. O envelhecimento da população encontra-se fortemente dependente das tendências futuras em termos de esperança de vida, fertilidade e migração. De acordo com as projeções, a esperança de vida à

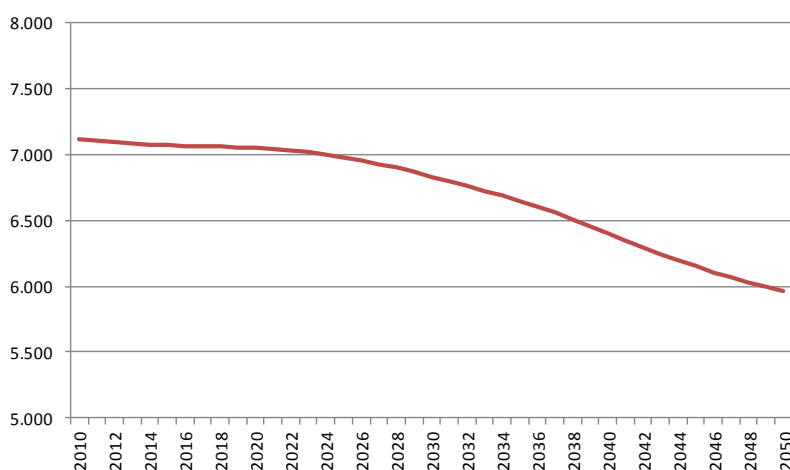
nascença deverá aumentar cerca de 6,1 anos para as mulheres (de 82,5 anos em 2010 para 88,6 anos em 2060) e cerca de 7,7 anos para os homens (de 76,5 para 84,2 anos no mesmo período), o que implica uma ligeira convergência daquele indicador para os dois sexos. A população global europeia sofrerá um aumento até 2040, após o qual se espera uma ligeira quebra, sendo que no caso da população entre os 15-64 essa diminuição ocorrerá durante todo o período das projeções (2010-2060). Tal como em Portugal, verifica-se na Europa uma tendência para um aumento das pessoas com 65 e mais anos o que conduz a um forte acréscimo no rácio de dependência em toda a Europa.

Quadro A4. 2. Projeções da população residente – Portugal
(milhares de indivíduos)



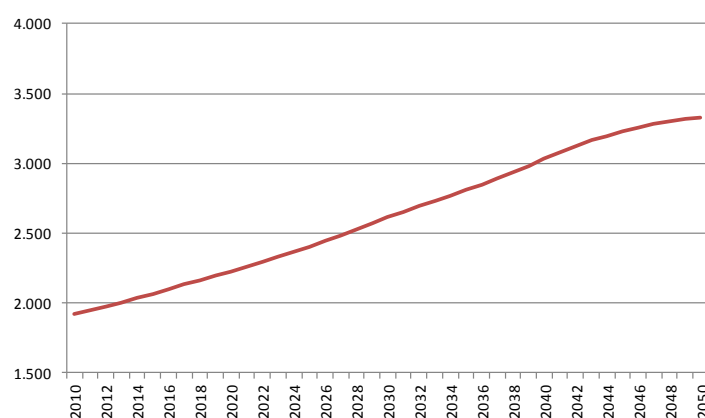
Fonte: Europop 2010.

Quadro A4. 3. Projeções da população entre os 15 e os 64 anos - Portugal
(milhares de indivíduos)



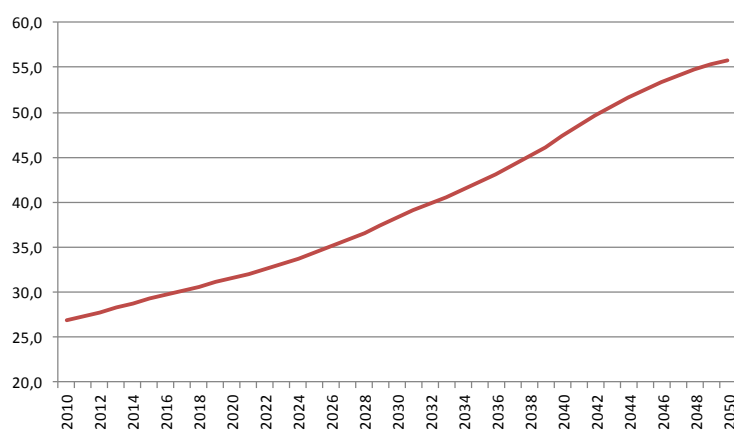
Fonte: Europop 2010.

Quadro A4. 4. Projeções da população com 65 e mais anos – Portugal
(milhares de indivíduos)



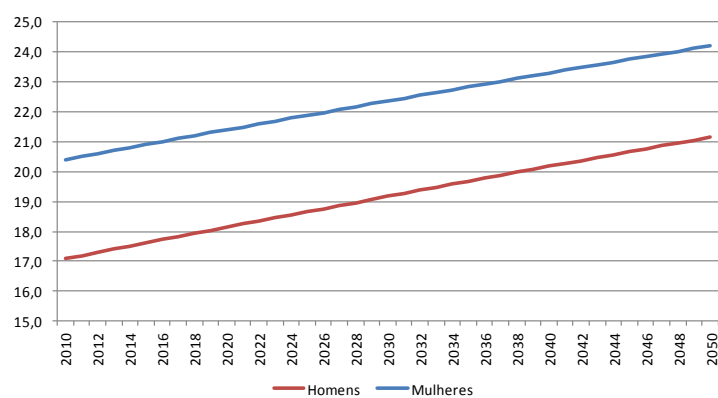
Fonte: Europop 2010.

Quadro A4. 5. Projeções do rácio de dependência dos idosos – Portugal
(%)



Fonte: Europop 2010.

Quadro A4. 6. Projeções da esperança média de vida aos 65 anos – Portugal
(número de anos)



Fonte: Europop 2010.

Cenário Macroeconómico

Face ao exercício anterior, o cenário macroeconómico foi alterado, no curto e médio prazo, de acordo com os pressupostos económicos do Orçamento do Estado para 2013. Para o longo prazo, adotou-se o cenário macroeconómico de longo prazo definido pela Comissão Europeia no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento, correspondente ao cenário de crescimento mais moderado dos níveis de produtividade (*lower labour productivity scenario*).

Para a taxa de inflação, no cenário de longo prazo assume-se um valor de 2%, tal como considerado pelo mesmo Grupo de Trabalho da Comissão Europeia sobre o Envelhecimento.

Resultado das Projeções

As projeções que agora se apresentam têm por base a situação estrutural do Sistema de Segurança Social, no que diz respeito à caracterização dos beneficiários ativos, pensionistas e beneficiários de prestações imediatas do subsistema previdencial, à data de 31 de Dezembro de 2011. Foram ainda incorporados os elementos relativos à previsão de execução do Orçamento da Segurança Social para o ano de 2012 e ao Orçamento da Segurança Social elaborado para 2013.

Os níveis de desemprego que atingem, atualmente, 15% da população ativa, com a previsão de chegar aos 15,5% até ao final do ano e a 16,4% em 2013, fizeram baixar muito significativamente a massa salarial (e, consequentemente, as contribuições) e elevar as despesas com a proteção no desemprego para valores que, atualmente, se encontram 25% acima dos verificados no início da década. Esta situação conjuntural “atípica” verificada no ano que foi utilizado como base para as projeções financeiras, induz impactos que se estendem no horizonte de médio e longo prazo.

Comparando o atual cenário macroeconómico com o cenário de baixa produtividade⁴⁰, calculado no âmbito do Relatório sobre o Envelhecimento da População⁴¹ (cenário base), é possível estimar o impacto que a taxa de desemprego mais elevada nos anos iniciais do horizonte de projeção (2011 a 2013) tem sobre os resultados de longo prazo, admitindo que a partir de 2014 a taxa de desemprego varia de acordo com aquele cenário base.

Salienta-se que, neste exercício, as projeções são realizadas considerando os efeitos da taxa de desemprego mais elevada sobre a receita de contribuições sociais e despesa com subsídio de desemprego, *ceteris paribus*, à exceção do PIB nominal, cuja série foi revista tendo em conta a análise de sensibilidade das alterações de 1 p.p. na taxa de desemprego sobre o PIB.

Quadro A4. 7. Taxa de desemprego
(em %)

	2011	2012	2013
Orçamento do Estado para 2013	12,7	15,5	16,4
Relatório sobre o Envelhecimento da População	12,3	13,0	12,9

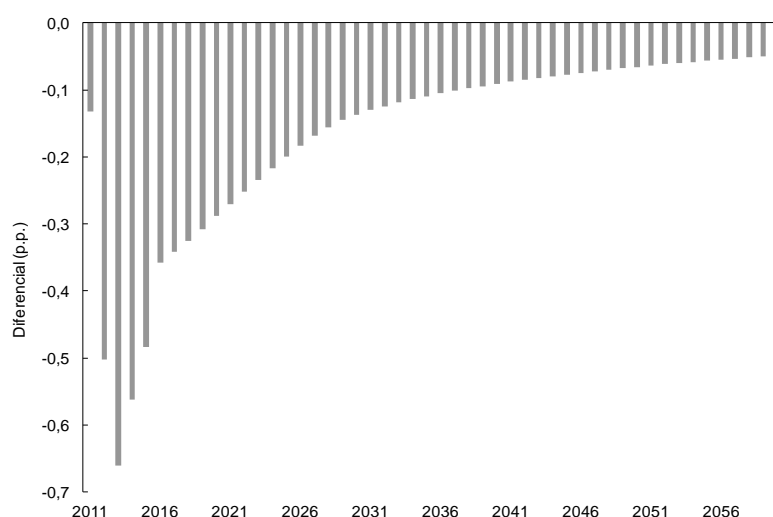
Fonte: Ministério das Finanças e Relatório sobre o Envelhecimento da População, Comissão Europeia.

⁴⁰ O cenário de baixa produtividade é um cenário que assume que a taxa de crescimento da produtividade converge a uma taxa inferior em 0,1 p.p. ao do cenário base.

⁴¹ Ver o Relatório sobre o Envelhecimento em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf. Este relatório, embora tenha sido publicado em 2012, foi realizado com base nas previsões da Comissão Europeia da Primavera 2011, não tendo em conta a magnitude dos efeitos da atual crise nos pressupostos macroeconómicos.

O aumento da taxa de desemprego para os valores subjacentes às previsões do Orçamento do Estado para 2013 resulta em défices superiores no sistema contributivo da Segurança Social que persistem ao longo de todo o horizonte de projeção, embora se atenuem à medida que a taxa de desemprego diminui⁴².

Gráfico A4 1. Efeito da subida da taxa de desemprego no saldo do sistema contributivo da Segurança Social
(em p.p. do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças e Relatório sobre o Envelhecimento da População, Comissão Europeia.

Considerando a acumulação dos défices anuais entre 2010 e 2060, o efeito desta alteração na taxa de desemprego até 2013 traduzir-se-ia num aumento do rácio da dívida pública estimado em cerca de 7 p.p. do PIB em 2060 quando comparado com o cenário base.

Ao nível do sistema previdencial que é o objeto de análise deste Anexo, decorrente da mudança de cenário relativamente à coleta de contribuições e quotizações que diminuiu as receitas correntes e que, do lado da despesa, levou a que, por via das prestações de desemprego, se excedesse os valores projetados, são apresentadas as atuais projeções que demonstram, ainda que a título de identificação de tendências, a antecipação da previsão de saldos negativos do sistema previdencial para o início da década de vinte.

⁴² No Relatório sobre o Envelhecimento da População, o cenário da baixa produtividade assume uma diminuição gradual da taxa de desemprego de 5,4 p.p. entre 2016 e 2060.

Quadro A4.8. Projeções do sistema previdencial (milhões de euros, preços de 2012) – cenário com medidas

	Previsão de Execução 2012	2015	2020	2025	2030	2040	2050	2060
RECITAS TOTAIS	16.978	17.530	18.329	19.932	21.881	25.219	28.091	31.044
<i>Das quais:</i>								
Contribuições e Quotizações	13.033	13.535	14.070	15.301	16.798	19.360	21.564	23.831
<i>Contribuições e Quotizações em % PIB</i>	7,8%	8,0%	7,8%	7,8%	7,8%	7,8%	7,7%	7,7%
DESPESAS TOTAIS	16.587	17.048	18.477	19.917	21.827	27.572	34.112	39.669
<i>Das quais:</i>								
Subsidio Doença e Tuberculose	447	419	434	464	500	555	595	633
Subsidio Parentalidade	410	336	355	387	425	490	547	604
Subsidio Desemprego + Indemnização Compensatória Salários em Atraso + Políticas Activas de Emprego	2.140	1.710	1.542	1.300	1.123	1.082	1.067	1.069
Subsidio por Morte	190	87	91	94	97	105	113	118
Pensões:	10.759	11.701	13.111	14.499	16.205	20.948	26.357	30.926
Sobrevivência	1.652	1.709	1.920	2.030	2.126	2.349	2.601	2.798
Invalidez	922	912	918	1.004	1.130	1.324	1.348	1.612
Velhice	8.185	9.080	10.274	11.466	12.950	17.275	22.407	26.516
<i>Despesa com pensões em % PIB</i>	6,5%	6,9%	7,3%	7,4%	7,5%	8,4%	9,4%	10,0%
Saldo AFP/FSSE	124	160	160	160	160	160	160	160
Saldo AFP/OREN Rendimentos/(CPN)	1	26	26	26	26	26	26	26
Transf* p/ Sistema Previdencial - Capitalização	10	10	10	10	10	10	10	10
SALDO DO SISTEMA PREVIDENCIAL - REPARTIÇÃO								
Saldo do Sistema Previdencial - Repartição	255	287	-344	-180	-142	-2.549	-6.217	-8.821
Saldo do Previdencial (sem transf* p/ capitalização)	266	297	-334	-170	-132	-2.539	-6.207	-8.811
<i>Saldo do previdencial em % do PIB</i>	0,2%	0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-1,0%	-2,2%	-2,8%
FEFSS								
FEFSS (rentabilidade 5,45% curto prazo e 3,8% longo prazo)	10.404	15.853	18.893	19.289	20.557	11.867	0	0
<i>FEFSS em % PIB</i>	6,2%	9,4%	10,5%	9,9%	9,5%	4,8%	0,0%	0,0%
<i>FEFSS em % despesa com pensões</i>	96,7%	135,5%	144,1%	133,0%	126,9%	56,6%	0,0%	0,0%
FEFSS (rentabilidade 5,45% curto prazo e 2% no longo prazo)	10.404	16.110	19.251	19.661	21.049	5.485	0	0
<i>FEFSS em % PIB</i>	6,1%	9,2%	9,5%	8,1%	7,1%	1,3%	0,0%	0,0%
<i>FEFSS em % despesa com pensões</i>	96,7%	133,5%	130,0%	108,8%	94,4%	15,6%	0,0%	0,0%

Fonte: MSSS.

Quadro A4.9. Síntese dos principais indicadores

	Cenário Central	
	Com medidas	Sem medidas
Saldo do sistema previdencial (%PIB)		
2015	0.2	-0.5
2020	-0.2	-0.7
2030	-0.1	-0.5
2040	-1.0	-1.5
2050	-2.2	-2.7
2060	-2.8	-3.4
Esgotamento FEFSS (2013-2060)		
Hipótese 1: Rentabilidade 2% no longo prazo	2042	2024
Hipótese 2: Rentabilidade 3,8% no longo prazo	2044	2024

Fonte: MSSS.

De acordo com os pressupostos demográficos e macroeconómicos adotados, as atuais projeções revelam que, caso não tivessem sido adotadas medidas no curto prazo, o sistema previdencial encontrar-se-ia numa situação deficitária, antecipadamente e ao longo de todo o período de projeção.

No cenário com a adoção de medidas, ou seja, em que se assume a manutenção das medidas que foram tomadas em 2012, registam-se saldos positivos por um período mais lato, mas sempre extremamente dependentes de outras medidas de carácter estrutural, que permitam assegurar a sustentabilidade de longo prazo.

A5. Lista de Acrónimos

Siglas	Descrição
AA	Arsenal do Alfeite
AC	Administração Central
ACES	Agrupamentos de Centros de Saúde
ACT	Autoridade para as Condições de Trabalho
AdP	Águas de Portugal, SGPS, SA
ADSE	Direção-Geral de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AE	Área do Euro
AEP	Associação Empresarial de Portugal
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AL	Autarquias Locais
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ANA	Aeroportos de Portugal, SA
ANAM	Aeroportos da Madeira
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, EPE
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
ANSR	Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
AP	Administração Pública (Administrações Públicas)
APA	Administração do Porto de Aveiro, SA
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões, SA
APL	Administração do Porto de Lisboa, SA
APS	Administração do Porto de Sines, SA
APSS	Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, SA
AR	Assembleia da República
ARL	Administração Regional e Local
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
ATA	Aerocondor Transportes Aéreos, SA
bbl	Barrel
BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
BI	<i>Business Intelligence</i>
BP	Banco de Portugal
BPN	Banco Português de Negócios
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CAd	Conselho de Administração
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa, SA
CC	Conselho Coordenador
CD	Conselho Diretivo
CDS	<i>Credit Default Swap</i>
CE	Comunidade Europeia
CEDIC	Certificados Especiais da Dívida Pública
CGA	Caixa Geral de Aposentações, IP
CGD	Caixa Geral de Depósitos, SA
CGE	Conta Geral do Estado
CHAlto Ave	Centro Hospitalar do Alto Ave, EPE
CHBalgavio	Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, EPE
CHBarreiroMontijo	Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE
CHCBeira	Centro Hospitalar Cova da Beira, EPE
CHCoimbra	Centro Hospitalar de Coimbra, EPE
CHDouroVouga	Centro Hospitalar entre o Douro e Vouga, EPE

CHL	Central	Centro Hospitalar de Lisboa Central, EPE
CHLNorte		Centro Hospitalar de Lisboa Norte, EPE
CHLOcidental		Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, EPE
CHMédio Ave		Centro Hospitalar do Médio Ave, EPE
CHMTejo		Centro Hospitalar do Médio Tejo, EPE
CHNordeste		Centro Hospitalar do Nordeste, EPE
CHPorto		Centro Hospitalar do Porto, EPE
CHPVarzim/VConde		Centro Hospitalar da Póvoa do Varzim/Vila do Conde, EPE
CHSetúbal		Centro Hospitalar de Setúbal, EPE
CHSJoao		Centro Hospitalar São João, EPE
CHTMAlto Douro		Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, EPE
CHTSousa		Centro Hospitalar do Tâmega e Sousa, EPE
CHVNG/Espinho		Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE
CM		Câmara Municipal
CMVM		Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
Costa Polis		Sociedade Des. Programa Polis Costa da Caparica, SA
CP		Caminhos de Ferro Portugueses, SA
CPLP		Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPN		Contrapartida Pública Nacional
CSP		Cuidados de Saúde Primários
CT		Código do Trabalho
CTT		Correios de Portugal, SA
CTUP		Custo do Trabalho por Unidade Produzida
DCI		Denominação Comum Internacional
DGAIE		Direção-Geral das Actividades Económicas
DGAIEP		Direção-Geral da Administração e Emprego Público
DGAII		Direção-Geral da Administração Interna
DGAIEC		Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGO		Direção-Geral do Orçamento
DGS		Direção-Geral da Saúde
DL		Decreto-Lei
Docapesca		Docapesca-Portos e Lotas, SA
DP		Despesa Pública
DR		Diário da República
DSE		Direito de Saque Especial
DUC		Documento Único de Cobrança
EA		Estatuto da Aposentação
EBITDA		<i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
ECE		Entidade Contabilística do Estado
ECP		<i>European Commercial Paper</i>
EDIA		Empresa de Desenvolvimento da Infraestrutura do Alqueva, EPE
EDM		Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA
EDP		Gestão da Produção de Energia, SA
EFA		Educação e Formação de Adultos
EGREP		Entidade Gestora de Reservas Estratég. Produtos Petrolíferos, EPE
EM		Estatuto do Mecenato
EMA		Empresa de Meios Aéreos, SA
EMPORDEF		Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS SA
ENAAAC		Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas
ENVC		Estaleiros Navais de Viana do Castelo
EP		Empresa Pública
EPAL		Empresa Portuguesa das Águas Livres
EPE		Entidade Pública Empresarial
EPR		Empresas Públicas Reclassificadas

ERP	Enterprise Resource Planning
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
FA	Forças Armadas
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FC	Financiamento Comunitário
FCT	Fundação para a Ciência e Tecnologia, IP
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAGA	Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEEF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
Frente Tejo	Sociedade Frente Tejo, SA
FSE	Fundo Social Europeu
GALP	GALP Energia (SGPS), SA
GERAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GM	Gabinete do Ministro
GNR	Guarda Nacional Republicana
HB	<i>Homebanking</i> do Tesouro
HCB	Hidroelétrica de Cahora Bassa, SARL
HCurryCabral	Hospital de Curry Cabral, EPE
HDFFoz	Hospital Distrital da Figueira da Foz, EPE
HDSantarém	Hospital Distrital de Santarém, EPE
HESÉvora	Hospital do Espírito Santo de Évora, EPE
HFaro	Hospital de Faro, EPE
HFernando Fonseca	Hospital Professor Doutor Fernando Fonseca, EPE
HGOrta	Hospital Garcia da Orta, EPE
HIDPedro	Hospital Infante D. Pedro, EPE
HLAlentejano	Hospital do Litoral Alentejano, EPE
HMagalhães Lemos	Hospital de Magalhães Lemos, EPE
HSAndré	Hospital Santo André, EPE
HSJ	Hospital de S. João
HSMMaior	Hospital Santa Maria Maior, EPE
HUCoimbra	Hospitais da Universidade de Coimbra, EPE
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IA	Imposto Automóvel
IABA	Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas
IAS	Indexante de Apoios Sociais
IAS	<i>International Accounting Standards</i>
IC	Indemnizações Compensatórias
IDP	Instituto do Desporto de Portugal, IP
IEC	Impostos Especiais sobre o Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e da Formação Profissional, IP
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, EPE
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGFIJ	Instituto de Gestão Financeira e Infraestruturas da Justiça, IP
IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IH	Instituto Hidrográfico, IP
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
II	Instituto de Informática

IM	Instituto de Meteorologia, IP
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IMTT	Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
INA	Instituto Nacional da Administração, I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística, IP
INOV Capital	INOVCAPITAL SA
IP	Instituto Público
IPC	Índice de Preços no Consumidor
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude, IP
IPO-Coimbra	IPO - Coimbra, EPE
IPO-Lisboa	IPO - Lisboa, EPE
IPO-Porto	IPO - Porto, EPE
IPS	Instituto Português do Sangue
IPSS	Instituições particulares de solidariedade social
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IREF	Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o consumo de Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LPIM	Lei de Programação das Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
LUSA	Agência de Notícias de Portugal, SA
MAC	Maternidade Alfredo da Costa
MAI	Ministério da Administração Interna
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MC	Ministério da Cultura
MCDT	Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
MD	Ministério da Defesa Nacional
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEC	Ministério da Educação e Ciência
MEE	Ministério da Economia e do Emprego
MF	Ministério das Finanças
ML	Metropolitano de Lisboa
MM	Manutenção Militar
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MP	Metropolitano do Porto
MS	Ministério da Saúde
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
NAER	Novo Aeroporto
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NAV	NAV Portugal, EPE - Navegação Aérea de Portugal
NYMEX	<i>New York Mercantile Exchange</i>
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas
OE	Orçamento do Estado

OF	Outras Fontes
OPART	Organismo de Produção Artística
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAC	Política Agrícola Comum
PAE	Programa de Ajustamento Económico
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
Parública	Participações Públicas, SGPS, SA
Parque Escolar	Parque Escolar, EPE
Parque Expo	Parque Expo 98, SA
PEC	Plano de Estabilidade e Crescimento
PECFEFA	Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e médias empresas
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PNB	Produto Nacional Bruto
PO	Programa Orçamental
Polis Norte	Polis Litoral Norte, SA
Polis Ria Aveiro	Polis Litoral Ria Aveiro, SA
Polis Ria Formosa	Polis Litoral Ria Formosa, SA
Polis Sudoeste	Polis Litoral Sudoeste, SA
POPH	Programa Operacional do Potencial Humano
PPP	Parcerias Público-Privadas
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PROMAR	Programa Operacional de Pesca
PSI	<i>Portuguese Stock Exchange</i> (Economia)
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT	Portugal Telecom
PVE	Parque de Veículos do Estado
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RA	Região Autónoma
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAP	Reposições Abatidas nos Pagamentos
RAVE	Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA
RC	Regime de Contrato
RCE	Rede de Cobranças do Estado
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
REFER	Rede Ferroviária Nacional, EP
REN	Rede Elétrica Nacional, SA
RERT	Regularização Tributária de Elementos Patrimoniais
RFAI	Regime Fiscal de Apoio ao Investimento
RG	Receitas Gerais
RH	Recursos Humanos
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RRN	Rede Rural Nacional
RTP	Rádio e Televisão de Portugal, SA
SA	Sociedade Anónima
SAS	Serviços de Ação Social
SCE	Sistema de Cobranças do Estado
SCUT	Sem Custo para o Utilizador

SDD	Sistema de Débitos Diretos
SDR	<i>Special Drawing Rights</i>
SEC	Sistema Europeu de Contas
SEE	Sector Empresarial do Estado
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEPA	<i>Single Euro Payments Area</i>
SETF	Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SG	Secretaria-Geral
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SI	Serviços Integrados
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIEV	Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA
SIMAB	Sociedade Instaladora de Mercados Abastecedores, SA
SIOE	Sistema de Informação da Organização do Estado
SIPAC	Sistema Integrado de Proteção Contra as Aleatoriedades Climáticas
SIRCA	Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração
SIS	Serviço de Informações e Segurança
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPA	Sector Público Administrativo
SS	Segurança Social
SSS	Sistema de Segurança Social
STCP	Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
TAP	Transportes Aéreos Portugueses, SGPS, SA
TC	Tribunal de Contas
TI	Tecnologias de Informação
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TIR	Taxa Interna de Rentabilidade
TMD	Transações Monetárias Definitivas
TNDM II	Teatro Nacional D. Maria II, EPE
TNSJ	Teatro Nacional S. João, EPE
TP	Turismo de Portugal, IP
TPA	Terminais de Pagamento Automático
TRANSTEJO	Transportes Tejo
TSU	Taxa Social Única
UA	Universidade Aberta
UAF	Unidade de Ação Fiscal
UE	União Europeia
UGC	Unidade dos Grandes Contribuintes
ULS	Unidade Local de Saúde
ULSAMinho	Unidade Local de Saúde do Alto Minho, EPE
ULSBAgentejo	Unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo, EPE
ULSCBranco	Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE
ULSGuarda	Unidade Local de Saúde da Guarda, EPE
ULSMatosinhos	Unidade Local de Saúde de Matosinhos, EPE
ULSNAgentejano	Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano, EPE
UMC	Unidades Ministeriais de Compras
USD	<i>United States Dollar</i>
USF	Unidade de Saúde Familiar
Viana Polis	Sociedade Des. Programa Polis Viana do Castelo, SA

+E+I Programa Estratégico Empreendedorismo e Inovação