



**Ministério das Finanças**

# **Orçamento do Estado para 2012**

**Relatório**

**Outubro • 2011**

(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

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>I</b>
<b>I. ECONOMIA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPETIVAS PARA 2012</b> .....	<b>7</b>
I.1. Evolução Recente.....	7
I.1.1. Enquadramento Internacional.....	7
I.1.2. A Economia Portuguesa em 2011.....	11
I.2. Perspetivas para 2012.....	17
I.2.1. Hipóteses Externas para 2012.....	17
I.2.2. Cenário Macroeconómico para 2012.....	18
<b>II. POLÍTICA ORÇAMENTAL PARA 2012</b> .....	<b>21</b>
II.1. Introdução.....	21
II.2. Finanças Públicas em 2011.....	24
II.3. Estratégia de Consolidação Orçamental.....	27
II.3.1. Finanças e Administração Pública.....	28
II.3.2. Políticas Sociais.....	39
II.3.3. Funções Económicas.....	41
II.4. Medidas Fiscais para 2012.....	42
<b>III. SITUAÇÃO FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS</b> .....	<b>53</b>
III.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas.....	53
III.2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa ótica de Contabilidade Nacional.....	54
III.3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa ótica de Contabilidade Pública.....	56
III.3.1. Receitas e Despesas do Estado.....	58
III.3.1.1. Receita do Estado.....	58
III.3.1.1.1. Receita e Despesa Fiscais.....	58
III.3.1.1.2. Receita não Fiscal.....	67
III.3.1.2. Despesa do Estado.....	69
III.3.1.2.1. Classificação Económica.....	71
III.3.1.2.2. Classificação Funcional.....	79
III.3.1.2.3. Classificação Orgânica.....	80
III.3.2. Receitas e Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos.....	80
III.3.3. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local.....	87
III.3.4. Receitas e Despesas da Segurança Social.....	91
III.4. Passivos das Administrações Públicas.....	96
III.4.1. Dívida das Administrações Públicas.....	96
III.4.2. Dívida Direta do Estado.....	98
III.4.3. Avals Concedidos e Dívidas Garantidas.....	102
III.5. Tesouraria do Estado.....	106
III.5.1. Unidade de Tesouraria do Estado.....	106
III.5.2. Contas do Tesouro.....	107
III.6. Transferências Financeiras entre Portugal e a União Europeia.....	110
III.7. Sector Empresarial do Estado.....	112
III.7.1. Síntese do Balanço de Atividade.....	112
III.7.2. Evolução dos Indicadores Económico-Financeiros do SEE.....	113
III.7.3. Reestruturação do SEE.....	117
III.7.4. Perspetivas para 2012.....	119

III.8. Parcerias Público-Privadas .....	119
III.8.1. Síntese do Balanço de Atividade .....	119
III.8.2. Perspetivas para 2012 .....	120
III.8.3. Encargos Plurianuais .....	122
III.9. Análise de Riscos Orçamentais para 2012 .....	124
III.9.1. Estratégia de Gestão da Dívida pública e Seu Impacto na Exposição ao Risco.....	124
III.9.2. Parcerias Público-Privadas .....	126
III.9.3. Sector Empresarial do Estado .....	127
III.9.4. Administração Local e Regional.....	128
<b>IV. POLÍTICAS SECTORIAIS PARA 2012 E DESPESA CONSOLIDADA.....</b>	<b>137</b>
IV.1. Introdução .....	137
IV.1.1. Investimentos.....	137
IV.2. Encargos Gerais do Estado .....	144
IV.2.1. Orçamento .....	144
IV.3. Presidência do Conselho de Ministros .....	146
IV.3.1. Políticas .....	146
IV.3.2. Orçamento .....	150
IV.4. Ministério das Finanças .....	152
IV.4.1. Políticas .....	152
IV.4.2. Orçamento .....	155
IV.5. Ministério dos Negócios Estrangeiros .....	159
IV.5.1. Políticas .....	159
IV.5.2. Orçamento .....	160
IV.6. Ministério da Defesa Nacional .....	162
IV.6.1. Políticas .....	162
IV.6.2. Orçamento .....	164
IV.7. Ministério da Administração Interna.....	166
IV.7.1. Políticas .....	166
IV.7.2. Orçamento .....	167
IV.8. Ministério da Justiça .....	170
IV.8.1. Políticas .....	170
IV.8.2. Orçamento .....	172
IV.9. Ministério da Economia e do Emprego .....	174
IV.9.1. Políticas .....	174
IV.9.2. Orçamento .....	180
IV.10. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território .....	183
IV.10.1. Políticas .....	183
IV.10.2. Orçamento .....	187
IV.11. Ministério da Saúde .....	190
IV.11.1. Políticas .....	190
IV.11.2. Orçamento .....	194
IV.12. Ministério da Educação e Ciência .....	196
IV.12.1. Políticas .....	196
IV.12.2. Orçamento .....	200
IV.13. Ministério da Solidariedade Social e da Segurança Social .....	203
IV.13.1. Políticas .....	203
IV.13.2. Orçamento .....	205
<b>A n e x o s .....</b>	<b>209</b>

A1. Reforma do Processo Orçamental.....	211
A2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa Ótica da Contabilidade Nacional.....	225
A3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa Ótica da Contabilidade Pública.....	227
A4. Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social.....	233
A5. Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social.....	237
A6. Lista de Acrónimos.....	244

## Índice de quadros

Quadro I.1.1 Crescimento Económico Mundial .....	7	Quadro III.3.19.Receita, Despesa e Saldo Global 2010-2011 .....	81
Quadro I.1.2. Despesa Nacional .....	11	Quadro III.3.20. Estimativa do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos.....	85
Quadro I.1.3. População Ativa, Emprego e Desemprego .....	12	Quadro III.3.21. Receitas e Despesas da Administração Local.....	88
Quadro I.1.4. Produtividade e Evolução Salarial .....	12	Quadro III.3.22. Receitas e Despesas da Administração Regional.....	90
Quadro I.1.5. Inflação .....	13	Quadro III.3.23. Receita e Despesa da Segurança Social.....	93
Quadro I.1.6. Balança de Pagamentos .....	15	Quadro III.4.1. Dívida Bruta das Administrações Públicas .....	96
Quadro I.1.7. Crédito de Cobrança Duvidosa .....	16	Quadro III.4.2 Evolução da Dívida Pública .....	97
Quadro I.2.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses .....	17	Quadro III.4.3. Estrutura da Dívida Direta do Estado....	98
Quadro I.2.2. Principais Indicadores .....	18	Quadro III.4.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado – 2011 .....	99
Quadro II.1.1. Medidas de Consolidação Orçamental OE 2012 e PAEF .....	22	Quadro III.4.5. Composição do Financiamento em 2011.....	100
Quadro II.2.1. Execução Orçamental das Administrações Públicas no 1.º Semestre.....	25	Quadro III.4.6. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado – 2012 .....	101
Quadro II.2.2. Défice Orçamental 2011: Objetivo, Desvio, Medidas de Correção.....	26	Quadro III.4.7. Composição do Financiamento em 2012.....	102
Quadro II.3.1. Principais Medidas de Consolidação Orçamental em 2012) .....	28	Quadro III.4.8. Distribuição Sectorial da Responsabilidade Total Assumida pelo Estado por Garantias Prestadas (2005-2011) .....	104
Quadro II.3.2. Evolução de Estruturas em Resultado da Aplicação do PREMAC .....	29	Quadro III.4.9. Garantias Concedidas ao Abrigo da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro .....	104
Quadro II.3.3. Evolução de Quadro de Dirigentes.....	29	Quadro III.4.10. Evolução da Dívida Garantida (2005-2011) .....	105
Quadro II.3.4. Emprego na Administração Central por Ministérios .....	31	Quadro III.4.11. Beneficiários dos Pagamentos em Execução de Garantias (2005-2011).....	105
Quadro II.3.5. Redução Progressiva nas Remunerações .....	34	Quadro III.5.1. Situação da Tesouraria – Saldos Pontuais.....	108
Quadro II.3.6. Redução Progressiva nas Pensões.....	40	Quadro III.5.2. Centralização de Fundos de Terceiros – Contas da Tesouraria .....	110
Quadro III.1.1. Saldo das Administrações Públicas em 2012 .....	54	Quadro III.6.1. Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia .....	110
Quadro III.2.1. Contas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional).....	55	Quadro III.7.1. Movimentos na Carteira de Títulos do Estado.....	113
Quadro III.3.1.Receitas e Despesas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Pública) .....	56	Quadro III.7.2. Resultados das Empresas Públicas não Financeiras.....	115
Quadro III.3.2. Receitas Fiscais .....	59	Quadro III.7.3. Esforço Financeiro do Estado.....	117
Quadro III.3.3. Despesa Fiscal .....	61	Quadro III.8.1 Encargos Estimados por PPP em 2011.....	120
Quadro III.3.4. Distribuição da Despesa Fiscal .....	61	Quadro III.8.2. Encargos Líquidos das Parcerias Contratadas .....	123
Quadro III.3.5. Despesa Fiscal em IRS .....	62	Quadro III.9.1. Impacto de um Aumento das Taxas de Juro em 1 ponto percentual.....	124
Quadro III.3.6. Despesa Fiscal em IRC por Modalidade Técnica de Benefício.....	63	Quadro III.9.2. Impacto de uma Depreciação do Euro em 10%.....	125
Quadro III.3.7. Despesa Fiscal em IRC por identificador – Quadro Complementar.....	64	Quadro III.9.3. Dívidas a Terceiros (fornecedores e endividamento bancário) .....	133
Quadro III.3.8. Despesa Fiscal em IVA .....	64	Quadro III.9.4. Evolução do Número de Municípios em Situação de Reequilíbrio e Saneamento Financeiro face à Lei e Contratos Celebrados 2008-2010.....	134
Quadro III.3.9. Despesa Fiscal em IEC.....	65	Quadro III.9.5. Evolução do Endividamento Líquido Municipal.....	134
Quadro III.3.10. Despesa Fiscal em IA/ISV .....	66	Quadro IV.1.1. Investimentos - Dados Comparáveis...	137
Quadro III.3.11. Imposto do Selo .....	67	Quadro IV.1.2. Investimentos – por Ministérios .....	138
Quadro III.3.12. Quadro Receita Não Fiscal .....	68	Quadro IV.1.3. Investimentos – Indicadores Gerais por Programas .....	138
Quadro III.3.13. Quadro Receita Corrente Não Fiscal (Queda em 2012).....	69		
Quadro III.3.14. Grandes Agregados do Orçamento do Estado .....	69		
Quadro III.3.15. Despesa do Estado por Classificação Económica .....	72		
Quadro III.3.16. Despesa do Estado, por Grandes Agregados de Despesa .....	78		
Quadro III.3.17. Despesa do Estado - Classificação Funcional.....	79		
Quadro III.3.18. Despesa do Estado segundo a Classificação Orgânica .....	80		



Quadro IV.1.4. Investimentos por Programa e Fontes de Financiamento .....	139	Quadro IV.7.4. Ministério da Administração Interna - Despesa por Medidas dos Programas.....	169
Quadro IV.1.5. Investimentos - Estádio e Financiamento dos Projetos.....	140	Quadro IV.8.1. Ministério da Justiça - Despesa Total Consolidada .....	172
Quadro IV.1.6. Investimentos - Projetos Novos e em Curso.....	141	Quadro IV.8.2. Ministério da Justiça - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento.....	173
Quadro IV.1.7. Investimentos - Financiamento Comunitário por Programas Operacionais .....	142	Quadro IV.8.3. Ministério da Justiça - Despesa por Classificação Económica.....	173
Quadro IV.1.8. Investimentos por Agrupamento Económico.....	142	Quadro IV.8.4. Ministério da Justiça - Despesa por Medidas dos Programas .....	174
Quadro IV.1.9. Investimentos - Transferências de Capital .....	143	Quadro IV.9.1. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa Total Consolidada .....	180
Quadro IV.1.10. Investimentos - Regionalização - Ótica NUTS I e II.....	143	Quadro IV.9.2. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento.....	180
Quadro IV.2.1. Encargos Gerais do Estado - Despesa Total Consolidada .....	144	Quadro IV.9.3. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa por Classificação Económica .	181
Quadro IV.2.2. Encargos Gerais do Estado - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	145	Quadro IV.9.4. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa por Medidas dos Programas ..	182
Quadro IV.2.3. Encargos Gerais do Estado - Despesa por Classificação Económica .....	145	Quadro IV.10.1. MAMAOT - Despesa Total Consolidada .....	187
Quadro IV.2.4. Encargos Gerais do Estado - Despesa por Medidas dos Programas .....	146	Quadro IV.10.2. MAMAOT - Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento .....	188
Quadro IV.3.1. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa Total Consolidada .....	150	Quadro IV.10.3. MAMAOT - Despesa por Classificação Económica.....	189
Quadro IV.3.2. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	151	Quadro IV.10.4. MAMAOT - Despesa por Medidas dos Programas.....	189
Quadro IV.3.3. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa por Classificação Económica .....	151	Quadro IV.11.1. Ministério da Saúde - Despesa Total Consolidada .....	194
Quadro IV.3.4. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa por Medidas dos Programas .....	152	Quadro IV.11.2. Ministério da Saúde - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	195
Quadro IV.4.1. Ministério das Finanças - Despesa Total Consolidada.....	155	Quadro IV.11.3. Ministério da Saúde - Despesa por Classificação Económica.....	195
Quadro IV.4.2. Ministério das Finanças - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	156	Quadro IV.11.4. Ministério da Saúde - Despesa por Medidas dos Programas .....	196
Quadro IV.4.3. Ministério das Finanças - Despesas Excepcionais .....	157	Quadro IV.12.1. Ministério da Educação e Ciência - Despesa Total Consolidada .....	201
Quadro IV.4.4. Ministério das Finanças - Despesas por Medidas dos Programas .....	158	Quadro IV.12.2. Ministério da Educação e Ciência - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento.....	201
Quadro IV.5.1. Ministério dos Negócios Estrangeiros - Despesa Total Consolidada .....	160	Quadro IV.12.3. Ministério da Educação e Ciência - Despesa por Classificação Económica.....	202
Quadro IV.5.2. Ministério Negócios Estrangeiros - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	161	Quadro IV.12.4. Ministério da Educação e Ciência - Despesa por Medidas dos Programas.....	203
Quadro IV.5.3. Ministério Negócios Estrangeiros - Despesa por Classificação Económica .....	161	Quadro IV.13.1. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa Total Consolidada.....	206
Quadro IV.5.4. Ministério Negócios Estrangeiros - Despesa por Medidas do Programa.....	162	Quadro IV.13.2. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	206
Quadro IV.6.1. Ministério da Defesa Nacional - Despesa Total Consolidada .....	164	Quadro IV.13.3. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa por Classificação Económica .....	207
Quadro IV.6.2. Ministério da Defesa Nacional - Despesa Ajustada dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	165	Quadro IV.13.4. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa por Medidas do Programa .....	207
Quadro IV.6.3. Ministério Defesa Nacional Despesa por Classificação Económica .....	165	Quadro A1.1. Administração Central - Orçamentos Submetidos à Direcção-Geral do Orçamento .....	213
Quadro IV.6.4. Ministério da Defesa Nacional Despesa Ajustada por Medidas dos Programas.....	166	Quadro A1.2. Sistemas de Informação Orçamental .....	214
Quadro IV.7.1. Ministério da Administração Interna - Despesa Total Consolidada .....	168	Quadro A1.3. OE2012 - Programas Orçamentais e Entidades Gestoras.....	221
Quadro IV.7.2. Ministério da Administração Interna - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento .....	168	Quadro A1.4. Calendário de Reforma Orçamental - Próximos Passos .....	224
Quadro IV.7.3. Ministério da Administração Interna - Despesa por Classificação Económica .....	169		

Quadro A5.1. Projeções do Subsistema Previdencial . 242

## Índice de gráficos

Gráfico I.1.1. Preço <i>Spot</i> do Petróleo <i>Brent</i> .....	9	Gráfico III.8.2 Encargos Brutos Previstos com PPP em 2012.....	121
Gráfico I.1.2. Taxas de Juro a 3 meses do Mercado Monetário.....	10	Gráfico III.8.3. Estimativa de Encargos Brutos com as atuais PPP .....	122
Gráfico I.1.3. Empréstimos a Particulares e a Empresas não Financeiras na Área do Euro.....	10	Gráfico III.8.4. Peso dos Encargos Brutos com PPP no PIB.....	123
Gráfico I.1.4. Balança Corrente .....	14	Gráfico III.8.5. Valor atualizado dos Encargos Brutos com PPP 2011-2051 .....	123
Gráfico I.1.5. Importações e Exportações em Portugal e na Europa.....	14	Gráfico III.9.1. Saldos Orçamentais da ARL Estimados no OE e Efetivos.....	129
Gráfico I.1.6. Balança Energética .....	14	Gráfico III.9.2. Desvios das Receitas, Despesas e Saldos da ARL Estimadas no OE e Efetivas .....	129
Gráfico I.1.7. Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa em % do PIB .....	14	Gráfico III.9.3. Desvios dos Saldos Orçamentais da ARL.....	130
Gráfico I.1.8. Capacidade/Necessidade de Financiamento por Sector Institucional .....	15	Gráfico A1.1.Saldo Orçamental - Objetivos dos Programas de Estabilidade e Crescimento.....	215
Gráfico I.1.9. Crédito a Sociedades não Financeiras ....	16	Gráfico A5.1.Projeções da População Residente – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	237
Gráfico I.1.10. Crédito a Particulares .....	16	Gráfico A5.2. Projeções da População entre os 15 e os 64 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	238
Gráfico I.1.11. Desempenho Comparativo dos Índices Bolsistas.....	17	Gráfico A5.3.Projeções da População com 65 e mais anos – Comparação OE 2011 / OE 2012 .....	238
Gráfico I.2.1. Contributos para a Variação em Volume do PIB.....	19	Gráfico A5.4. Projeções do Rácio de Dependência dos Idosos – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	238
Gráfico III.1.1. Défice das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional).....	53	Gráfico A5.5. Projeções da Esperança Média de Vida dos Homens aos 65 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	239
Gráfico III.1.2.Défice das Administrações Públicas em Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional .....	53	Gráfico A5.6. Projeções da Esperança Média de Vida das Mulheres aos 65 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	239
Gráfico III.3.1. Receita Total por Subsectores das Administrações Públicas.....	57	Gráfico A5.7. Projeções para a Evolução Real do PIB – Comparação OE 2011 / OE 2012 .....	240
Gráfico III.3.2.Despesa Total por Subsectores das Administrações Públicas.....	57	Gráfico A5.8. Projeções para a Evolução do Emprego – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	240
Gráfico III.3.3.Saldos Globais por Subsectores das Administrações Públicas.....	58	Gráfico A5.9. Projeções para a Taxa de Desemprego – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	241
Gráfico III.3.4 . Factores Explicativos da Variação do Défice do Estado em 2011 e 2012 .....	71	Gráfico A5.10. Projeções para a Evolução Real dos Salários – Comparação OE 2011 / OE 2012 .....	241
Gráfico III.3.5.Receitas e Despesas das Entidades Públicas Reclassificadas .....	84	Gráfico A5.11. Projeções para o Saldo Disponível do Subsistema Previdencial – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	243
Gráfico III.3.6.Saldos Orçamentais da Administração Regional e Local.....	87	Gráfico A5.12. Projeções para a Dotação Final do FEFSS – Comparação OE 2011 / OE 2012.....	243
Gráfico III.3.7.Receitas da Administração Local.....	88		
Gráfico III.3.8. Despesas da Administração Local.....	89		
Gráfico III.3.9. Receitas da Administração Regional .....	90		
Gráfico III.3.10. Despesas da Administração Regional .....	91		
Gráfico III.4.1. Montante das Garantias Concedidas pelo Estado (2005-2011) .....	103		
Gráfico III.7.1. EBITDA e Resultado Líquido das Empresas Públicas não Financeiras.....	112		
Gráfico III.7.2. Peso do SEE no PIB.....	114		
Gráfico III.7.3. Peso do SEE no Emprego .....	114		
Gráfico III.7.4. Principais contributos para o Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C. ....	115		
Gráfico III.7.5. VABcf por colaborador .....	116		
Gráfico III.7.6. Número de Colaboradores.....	116		
Gráfico III.7.7. Prazo Médio de Pagamento a Fornecedores.....	116		
Gráfico III.8.1. Evolução dos Encargos Líquidos das PPP .....	119		



## APRESENTAÇÃO

Portugal e a Europa encontram-se num momento de viragem. A economia Europeia está a braços com uma grave crise sistémica resultante do alastramento da crise soberana num contexto de fragilidade do sistema bancário. Os líderes europeus já deram mostras da sua clara determinação em tomar medidas de resolução abrangentes que visam resolver esta crise que põe agora em causa a estabilidade da economia mundial. A reunião dos Ministros das Finanças e dos Governadores dos Bancos Centrais do G20 deste fim-de-semana apelou à tomada de medidas decisivas, na Cimeira da área do euro do dia 23, que conduzam à resolução definitiva da crise e assegurem o regresso à estabilidade financeira.

Esta posição do G-20, embora muito mais clara e enfática do que o habitual, não é surpreendente. A situação na Europa e, em particular, na área de euro, constitui hoje um dos principais riscos para a economia mundial. Portugal está no centro desta crise. A evolução recente demonstra que no contexto da União Económica e Monetária, problemas orçamentais e financeiros nos países membros, mesmo de pequena dimensão, têm um potencial de contágio significativo a nível internacional. Daí que a resolução da situação financeira portuguesa tenha não só uma importância fundamental para Portugal mas também para a Europa, como exemplo da possibilidade de ajustamento bem-sucedido na área do euro.

Neste contexto é importante lembrar a vontade manifestada em 21 de Julho por dezasseis países da área do euro em honrar a sua assinatura soberana. Em particular, os nossos parceiros manifestaram a sua total disponibilidade para apoiar os países com programas de ajustamento, como Portugal, na condição de estes cumprirem estritamente as condições associadas. Portugal encontra-se assim confrontado com um conjunto de metas exigentes mas a cujo cumprimento não se pode furtar.

É este o enquadramento para um dos mais exigentes orçamentos do Estado alguma vez realizado em Portugal, cujas linhas de orientação política foram apresentadas, pelo Senhor Primeiro-Ministro, no passado dia 13 de Outubro.

Para compreender este orçamento do Estado é crucial ter uma noção correta da situação económica e financeira em que nos encontramos. É fundamental deixar claro que o ponto de partida para o orçamento de 2012 é mais desfavorável do que o que esteve na base do Programa de Assistência Económica e Financeira, designadamente dado o significativo desvio orçamental registado na primeira metade de 2011. Permito-me repetir este ponto por razões de absoluta clareza e transparência: a execução orçamental do 1.º semestre do presente ano revelou um desvio substancial que obriga a tomar medidas não previstas, nem antecipadas para 2012. Para se ter uma noção da dimensão deste desvio, no primeiro semestre de 2011 o défice orçamental das Administrações Públicas foi próximo de 7000 milhões de euros o que compara com um valor limite para o ano como um todo de cerca de 10000 milhões. Isto é, no primeiro semestre foi já consumido aproximadamente 70% do limite anual. O valor realizado no primeiro semestre de 2011 está próximo do limite para o conjunto de 2012: cerca de 7600 milhões de euros. Claramente, sem as medidas adicionais já decididas, o limite orçamental para este ano estaria seriamente comprometido. Sem uma proposta de orçamento para 2012 que previsse um ajustamento drástico na despesa e na receita fiscais não seria possível respeitar o limite para o défice no programa.

Para o ano de 2011 o desvio previsto é da ordem de 2 pontos percentuais do PIB (cerca de 3.400 milhões de euros). Como explicar este desvio? Uma parte significativa do desvio, estimado para o conjunto do ano, deve-se a uma redução menor do que a esperada nas remunerações certas e permanentes (em cerca de 300 milhões de euros). Esta evolução resulta do não cumprimento dos objetivos de redução dos efetivos e a desvios específicos na Educação, Administração Interna e Defesa.

Do lado da despesa crescem 560 milhões em consumos intermédios (dos quais 335 milhões em comissões pagas pelos empréstimos associados à ajuda internacional). Do lado da receita estima-se um desvio de quase 800 milhões de euros em outras receitas correntes. Este valor decorre de menores contribuições para a Segurança Social, receitas próprias no Ministério da Justiça e dividendos de participações do Estado. Acresce ainda o impacto dos custos da recapitalização do BPN, uma deterioração superior ao esperado da situação financeira do Sector Empresarial do Estado e a não realização de vendas de concessões e património como previsto. Estes desvios somam cerca de 2800 milhões de euros, isto é, aproximadamente 5/6 do total. O restante é explicado por operações ligadas a responsabilidades do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira.

O desvio apurado será colmatado em 2011 com uma série de medidas de natureza transitória, excluindo apenas o aumento do IVA sobre os bens energéticos. No entanto, em 2012 este tipo de ajustamento não será mais possível nem desejável. É indispensável corrigir, de forma permanente e decisiva, os desequilíbrios que acumulámos durante mais de uma década e que vão muito além dos desvios do último ano. Chegamos assim à **hora da verdade** sendo necessário tomar medidas de fundo que assegurem uma consolidação sustentada das finanças públicas.

A definição e execução bem-sucedida do Orçamento do Estado para 2012 reveste-se assim de especial importância para a economia e sociedade portuguesas. Neste momento o país não tem praticamente acesso a financiamento externo privado e está fortemente dependente da ajuda financeira da União Europeia e do FMI. Falhar as metas que temos pela frente não é uma opção, dadas as consequências devastadoras que teria para a nossa economia. Mencionando apenas alguns exemplos, tal privar-nos-ia do acesso a bens e serviços básicos que adquirimos no exterior, impossibilitaria o pagamento de salários e pensões e colocaria em causa a possibilidade de prestar urgentes apoios sociais e serviços de saúde.

Reconhecendo esta realidade, o Orçamento do Estado para 2012 é extremamente exigente. As medidas do orçamento são consistentes com um cenário macroeconómico prudente que tem em conta os próprios efeitos das medidas e a degradação das perspetivas económicas internacionais no período mais recente. Em 2012 a recessão da economia será mais profunda do que o previsto no Documento de Estratégia Orçamental, prevendo-se agora uma queda do PIB de 2.8% depois de 1.9% em 2011. A queda acumulada é de quase 5%. Neste período prevê-se que a taxa de desemprego aumente de 12.5 por cento em 2011 para 13.4 por cento em 2012. De acordo com as previsões do Ministério das Finanças o nível de atividade económica irá recuperar em 2013 e a taxa de desemprego irá decrescer. O rácio da dívida pública começará a diminuir e o saldo da balança corrente e de capital estará próximo do equilíbrio. 2012 será a antecâmara da recuperação económica.

Só um orçamento ambicioso como o que preparámos poderá colocar a economia portuguesa numa trajetória de recuperação e ser bem-sucedido em restabelecer a confiança na nossa capacidade de honrar os nossos compromissos. Temos de romper com o hábito do passado de tolerar os desvios orçamentais. O orçamento inclui um conjunto coerente de medidas que visam responder aos três pilares do programa de ajustamento acordado com os nossos parceiros internacionais, que são a consolidação orçamental; a estabilidade financeira; e, finalmente, a transformação estrutural da nossa economia com o objetivo de aumentar a sua competitividade e promover o crescimento económico.

O Orçamento do Estado para 2012 incorpora uma série de elementos chave que se inserem nesta estratégia e o tornam um importante instrumento para inverter o rumo seguido até aqui.

O défice orçamental irá ser reduzido de 5,9 por cento do PIB em 2011 para 4,5 por cento em 2012, em linha com os objetivos do programa. 2012 será o primeiro ano em que se verificará um saldo primário positivo de 0,7% do PIB, isto é, antes de pagamento de juros as Administrações Públicas gastarão menos

do que o que recebem (Quadro 1). A redução do défice vai ser realizada predominantemente pela via da redução da despesa (significativamente mais de 2/3) sendo o restante assegurado pelo aumento das receitas. A diminuição nas necessidades de financiamento do Sector Público dará um importante contributo para aliviar as necessidades de financiamento da economia como um todo.

Passando às principais medidas com maior impacto orçamental e começando pelo lado da despesa (que equivalem a 4.4 por cento do PIB), gostaria de salientar as seguintes:

- As despesas com pessoal (que, em 2010, representavam cerca de 24 por cento do total da despesa) serão reduzidas num valor equivalente a 1.6% do PIB. Esta redução é conseguida através de várias medidas, salientando-se a suspensão dos subsídios de férias e de Natal dos trabalhadores do sector público com salários acima de 1000 euros, durante a duração do Programa de Assistência Económica e Financeira. Entre 485 e 1000 euros a suspensão equivalerá, em média, a um dos dois subsídios.
- O montante das prestações sociais (que representam cerca de 33 por cento do total da despesa em 2010) será reduzido em 1.2% do PIB. Para esta redução contribui a suspensão dos subsídios de férias e de Natal das pensões, em moldes idênticos aos que se aplicam aos funcionários públicos que equivale a 0.7 por cento do PIB.
- As prestações sociais em espécie (cerca de 10 por cento do total da despesa em 2010) terão uma diminuição significativa (0.6 por cento do PIB), por via da contenção da despesa na área da saúde.
- Os consumos intermédios (cerca de 10 por cento da despesa em 2010) serão reduzidos num valor de cerca de 0.4 por cento do PIB. As poupanças serão conseguidas com medidas de racionalização da Administração Pública e da rede escolar.
- As despesas de investimento ao nível das empresas públicas e da Administração Local e Regional serão reduzidas num montante de 0.5 por cento do PIB.

Do lado da receita (no valor de cerca de 1.7 por cento do PIB) e em cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira, salientam-se as seguintes medidas:

- Reestruturação e racionalização das listas do IVA, preservando-se a aplicação da taxa reduzida ao cabaz de bens e serviços de primeira necessidade e mantendo-se a taxa intermédia para os sectores essenciais de produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas.
- Alargamento da base tributável em sede de IRS, através nomeadamente da restrição de benefícios fiscais e da definição de limites globais progressivos para as deduções à coleta, atendendo-se, no entanto, à dimensão do agregado familiar através da majoração das deduções para as famílias com filhos.
- Em sede de IRC, procede-se à eliminação de todas as taxas reduzidas e restringem-se os benefícios fiscais aplicáveis às empresas.
- Nos impostos sobre os imóveis, reduzem-se substancialmente as isenções aplicáveis aos imóveis destinados à habitação para o futuro, preservando-se, assim, os direitos e legítimas expectativas dos contribuintes que atualmente beneficiam desta isenção.

Na formulação destas medidas, o Governo manteve-se fiel ao princípio da equidade social na austeridade através da justa repartição dos sacrifícios, exigindo um esforço acrescido aos contribuintes com rendimentos mais elevados e não onerando as famílias com menores recursos. Neste sentido:

- Os contribuintes do último escalão passam a estar sujeitos a uma taxa adicional de solidariedade de 2,5%, e os dos dois últimos escalões deixam de poder efectuar deduções à coleta.
- A taxa especial aplicável às mais valias de partes sociais e de outros valores mobiliários é agravada para 21,5% .
- As empresas com lucros mais elevados passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de solidariedade de 3% sobre os lucros superiores a 1,5 milhões de euros e de 5% sobre os lucros acima de 10 milhões de euros.
- A tributação sobre os veículos ligeiros de alta cilindrada, as embarcações de recreio e as aeronaves de uso particular é agravada em 7,5%.
- O limite de existência em sede de IRS é alargado, pela primeira vez, aos rendimentos de pensões, protegendo-se, desta forma, os pensionistas com menores recursos.
- Em resultado da renegociação do Programa de Assistência Económica e Financeira, o subsídio de desemprego, o subsídio de doença, os abonos de famílias e outras prestações sociais não serão sujeitas a tributação em sede de IRS.
- Finalmente, um montante até 200 milhões de euros da receita adicional de IVA será alocado ao financiamento do Programa de Emergência Social, aumentando os recursos destinados ao auxílio das famílias portuguesas em situação de exclusão ou carência social.

Para assegurar a equidade fiscal e garantir que todos contribuirão para o esforço de consolidação orçamental, o Governo será implacável no combate à fraude e evasão fiscais. Neste sentido, os crimes fiscais mais graves terão as suas penas significativamente aumentadas. A pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada, nomeadamente pela ocultação de rendimentos através da utilização de paraísos fiscais, é agravada para 8 anos. Em simultâneo, o prazo de prescrição das dívidas tributárias é alargado de 8 para 15 anos, sempre que estejam em causa factos tributários relacionados com a utilização de paraísos fiscais, e as transferências de rendimentos de capitais para entidades localizadas nestes territórios passam a ser sujeitas a uma tributação agravada de 30%.

Como se depreende desta apresentação, o esforço do lado da despesa é substancialmente maior do que do lado da receita. Este orçamento tem também a preocupação de ser transversal, abrangendo todos, mas garantindo simultaneamente a proteção dos mais vulneráveis, quer nas medidas gerais, quer nas medidas mais específicas. Numa situação de crise e emergência social não é possível excluir nenhuma corporação ou grupo social de dar o seu contributo para o ajustamento. Daí a necessidade de medidas abrangentes que têm efeitos sobre salários, pensões e outras prestações sociais bem como de aumento de impostos com maior incidência sobre os rendimentos mais elevados e sobre o património.

O enorme esforço de consolidação será também partilhado pelo Sector Empresarial do Estado, cuja dimensão se tornou insustentável. O nível de endividamento destas empresas, resultante de anos de desorçamentação, e a que os bancos nacionais estão muito expostos, constitui uma das razões de peso do estrangulamento do crédito à economia. As medidas a aplicar, sendo duras e exigentes, são indispensáveis para a sustentabilidade futura das empresas públicas e dos serviços que prestam.

Em resposta à necessidade de aumentar a competitividade da nossa economia, decidimos tomar iniciativas com vista a possibilitar o aumento do horário de trabalho nas empresas privadas. Esta medida substitui a desvalorização fiscal, ao contribuir para a competitividade da economia através da redução dos custos unitários do trabalho, mas sem as implicações adicionais para as contas públicas que uma redução da taxa social única inevitavelmente teria. O aumento do horário de trabalho deverá permitir a criação de uma margem adicional de flexibilidade para as empresas que a deverão utilizar de forma inteligente para melhorar a sua competitividade de forma a poderem ter um melhor desempenho.

Permitam-me reiterar que a estratégia de consolidação orçamental só será eficaz se acompanhada por uma agenda de transformação estrutural da economia portuguesa. Esta agenda inclui a própria transformação estrutural do Estado e uma série de reformas ao nível do funcionamento da economia, de que é exemplo o programa de privatizações, a reforma do sistema judicial e a flexibilização do mercado de trabalho.

Por fim, gostaria de afirmar que este orçamento rejeita de uma forma clara a ilusão de que a prossecução de uma política menos rigorosa ou expansionista poderia conduzir a um melhor resultado. Este foi o caminho seguido, em Portugal, em 2008 e 2009 e que conduziu ao agravar da nossa crise financeira e económica e ao pedido de ajuda internacional. Repetir esse erro seria incompreensível pois tal conduzir-nos-ia a uma espiral insustentável que nos aproximaria cada vez mais da bancarrota. É essencial manter a lucidez neste momento difícil e romper com o passado. É, em situações de crise, que é impossível recusar o imperativo de mudança. A reposição da credibilidade e a agenda de transformação estrutural contribuirão – com o esforço e o empenho de todos – para colocar Portugal numa trajetória de modernização e prosperidade. As opções seguidas no Orçamento do Estado para 2012 são necessárias para proteger a economia e a sociedade portuguesa contra riscos incalculáveis.

**Quadro 1 - Conta das Administrações Públicas: Principais Indicadores**  
(% do PIB)

	2010	2011	2012
Receita total	41,6	43,4	42,5
Receita corrente	38,9	40,4	41,2
Receita de capital	2,7	3,1	1,4
Despesa total	51,3	49,3	47,0
Despesa corrente primária	42,7	41,1	38,7
Juros (PDE)	3,0	4,3	5,2
Despesa de capital	5,6	4,0	3,1
Saldo Global (PDE)	-9,8	-5,9	-4,5
Saldo Primário	-6,8	-1,6	0,7
Valores excluindo medidas temporárias <sup>(1)</sup> :			
Saldo Global	-11,4	-7,7	-4,5
Saldo Primário	-8,4	-3,5	0,7
Valores excluindo medidas temporárias e corrigido do ciclo:			
Saldo Global	-11,4	-7,0	-2,6
Variação em p.p. do PIB	-1,8	4,4	4,4
Saldo Primário	-8,4	-2,7	2,6
Variação em p.p. do PIB	-1,7	5,7	5,4

Nota: (1) Receitas relativas à transferência de fundos de pensões em 2010 e 2011 e de concessões em 2011.

Fonte: Ministério das Finanças.



## I. ECONOMIA PORTUGUESA: EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPETIVAS PARA 2012

### I.1. Evolução Recente

#### I.1.1. Enquadramento Internacional

##### Perspetiva de crescimento económico mundial mais moderado nos próximos anos

Após uma forte recuperação da atividade económica mundial em 2010, a qual se estendeu à generalidade dos países, acompanhada por um maior dinamismo do sector industrial e de uma intensificação das trocas comerciais, evidenciada pelo aumento do comércio internacional em 12,8% em termos reais nesse ano (-10,7%, em 2009). Contudo, no período mais recente tem-se vindo a assistir a uma revisão em baixa das perspetivas de crescimento do PIB mundial e do comércio internacional de bens e serviços para os anos de 2011 e 2012.

As perspetivas para os referidos anos apontam para uma desaceleração significativa do crescimento económico mundial, a qual deve ser particularmente acentuada nas principais economias avançadas (EUA, Japão e União Europeia), sendo esta tendência atenuada pelo forte crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento e assente no elevado dinamismo dos países asiáticos (China e Índia), América Latina e Rússia.

**Quadro I.1.1 Crescimento Económico Mundial**  
(taxa de crescimento real, em %)

	Estrutura 2010*	2010	2011 <sup>P</sup>	2012 <sup>P</sup>
	(%)			
Economia Mundial	100,0	5,1	4,0	4,0
Economias avançadas	52,1	3,1	1,6	1,9
<i>das quais:</i>				
EUA	19,5	3,0	1,5	1,8
Área do Euro, <i>da qual:</i>	14,6	1,8	1,6	1,1
Alemanha	4,0	3,6	2,7	1,3
França	2,9	1,4	1,7	1,4
Itália	2,4	1,3	0,6	0,3
Espanha	1,8	-0,1	0,8	1,1
Reino Unido	2,9	1,4	1,2	2,0
Japão	5,8	4,0	-0,5	2,3
Outras economias, <i>das quais:</i>				
China	13,6	10,4	9,5	9,0
Índia	5,5	10,1	7,8	7,5
Rússia	3,0	4,0	4,3	4,1
Brasil	2,9	7,5	3,8	3,6
<i>Por memória</i>				
UE-27	21,3**	1,8	1,7	1,4

Nota: (\*) com base no PIB avaliado em paridade de poder de compra. (\*\*) 2009; (P) Previsão

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, setembro de 2011.

Para a maioria das economias avançadas, a produção atual permanece abaixo do seu potencial, de acordo com estimativas do FMI, e a taxa de desemprego continua muito elevada, sem perspetivas de diminuição acentuada dado o fraco crescimento económico previsto. Este crescimento lento é causado, por um lado, pelos desequilíbrios macroeconómicos acumulados no período anterior à corrente crise e

que necessitam atualmente de ser corrigidos, e, por outro, pelas consequências inerentes à própria crise, nomeadamente o ainda fraco dinamismo do mercado imobiliário, nos EUA, a deterioração da situação das finanças públicas na maior parte dos países pertencentes ao grupo das economias avançadas e o contexto de crise e incerteza em importantes segmentos dos mercados de dívida soberana e do sistema financeiro.

### **Riscos inerentes à atividade económica mundial**

O nível de incerteza do enquadramento internacional tornou-se particularmente elevado no período mais recente, tendo contribuído para o aumento dos riscos negativos para o crescimento económico mundial.

Para esta situação tem contribuído, no caso dos EUA, a persistência de elevados desequilíbrios macroeconómicos (défices público e externo e dívida pública); a fragilidade do mercado de habitação; a manutenção de um mercado de trabalho algo anémico e a adversidade das condições financeiras quanto à concessão do crédito. Este conjunto de fatores tem provocado um fraco crescimento da procura interna privada, a qual também se encontra influenciada pela necessidade das famílias continuarem a ajustar a sua situação financeira, recorrendo menos ao financiamento.

Já em relação à área do euro, de salientar a crise no mercado da dívida soberana, a fragilidade do sistema bancário e existência de sérios riscos de contágio. Esta situação tem-se traduzido na elevada volatilidade dos mercados financeiros e cambiais e numa diminuição abrupta dos índices bolsistas. Neste contexto, verifica-se uma diminuição generalizada do nível de confiança dos agentes económicos, especialmente dos consumidores e das empresas industriais.

É também de referir que grande parte dos países está a levar a cabo um grande esforço de consolidação orçamental, no sentido de garantir a sustentabilidade nas finanças públicas, mas que contribuirá, no curto prazo, para a desaceleração da procura interna, com potenciais consequências negativas sobre o comércio internacional. Por fim, a tendência de subida do preço das matérias-primas, nomeadamente do petróleo e dos produtos alimentares, constitui igualmente um fator de risco acrescido tendo em conta o seu impacto sobre a taxa de inflação e, conseqüentemente, sobre o rendimento disponível real das famílias.

### **Aceleração dos preços das matérias-primas e subida da taxa de inflação**

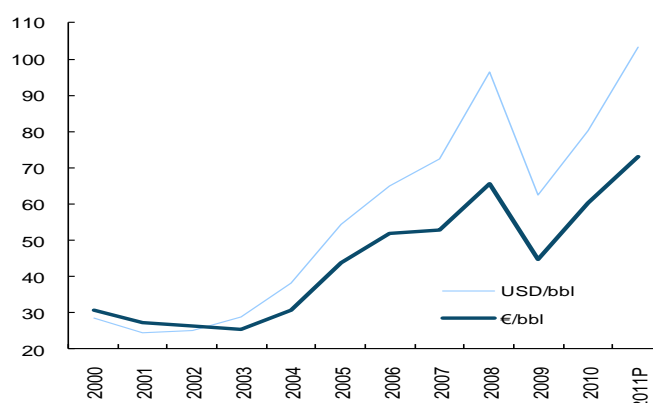
*Associado à aceleração dos preços das matérias-primas, sobretudo do petróleo e de bens alimentares, a taxa de inflação deve aumentar na generalidade dos países, em 2011, para níveis elevados nos países emergentes e permanecendo mais moderada na maioria das economias avançadas.*

Com efeito, o preço do petróleo Brent, após ter atingido os 80 USD/bbl (60,5 €/bbl) no ano de 2010, tem vindo a oscilar em torno de 112 USD/bbl (79 €/bbl) no conjunto dos 9 primeiros meses de 2011 (até ao dia 19), correspondendo a um aumento de 43% em termos homólogos.

Os preços das matérias-primas não energéticas também têm acelerado, tendo registado um crescimento médio de 29% em termos homólogos até agosto de 2011 (26% no conjunto do ano de 2010), impulsionados pela tendência ascendente dos preços dos bens alimentares, estes últimos com especial impacto na subida da taxa de inflação das economias emergentes.



**Gráfico I.1.1. Preço Spot do Petróleo Brent**  
(USD/barril e eur/bbl)



Fontes: Direção-Geral de Geologia e Energia e Banco de Portugal.  
(P) Previsão do FMI, setembro de 2011.

De referir igualmente que o esforço exigido de maior consolidação orçamental na generalidade dos países da área do euro, tendo associado o aumento dos impostos indiretos e a aceleração dos preços administrados, tem vindo igualmente a impulsionar uma subida da taxa de inflação. Em contraste, as perspetivas de desaceleração económica poderão vir a atenuar esta tendência.

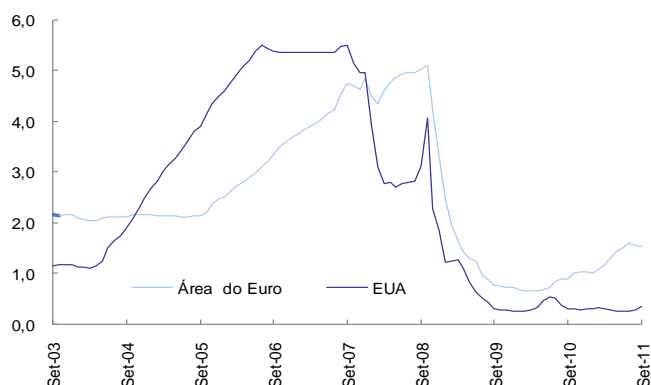
### **Taxas de juro de curto prazo mantiveram-se a níveis baixos na generalidade das economias avançadas em 2011**

Em 2011, a política monetária caracterizou-se por uma tendência expansionista na generalidade das economias avançadas, com as taxas de juro oficiais a situarem-se em níveis historicamente baixos. Após quase 2 anos sem proceder a qualquer alteração, o Conselho do BCE aumentou as taxas de juro diretores, em abril e julho de 2011, em 25 p.b. nos dois momentos (a taxa de juro aplicável às operações principais de refinanciamento situa-se, atualmente, em 1,5%). No período mais recente a política monetária do BCE tem apresentado um carácter acomodatório, não devendo, por isso, voltar a registar-se uma subida das taxas de juro diretores pelo menos até ao final deste ano.

Já em relação às economias emergentes (caso da China), o elevado dinamismo registado ao longo de 2011, a par de um forte crescimento do crédito e subidas dos preços dos ativos, levou as autoridades monetárias desses países a adotarem uma política monetária mais restritiva, caracterizada por subidas das taxas de juro, aumento do coeficiente de reservas obrigatórias dos bancos e imposição de limites de crédito.

A nível do mercado monetário, a Euribor a 3 meses registou uma tendência de aumento a partir do 2.º trimestre de 2010 que se prolongou até julho de 2011. Contudo, a partir de agosto deste ano, esta taxa tem vindo a diminuir ligeiramente, invertendo a tendência registada desde meados do ano transato, tendo-se situado em 1,5% em setembro, até ao dia 19 (0,8% no conjunto do ano de 2010).

**Gráfico I.1.2. Taxas de Juro a 3 meses do Mercado Monetário**  
(média mensal, em %)

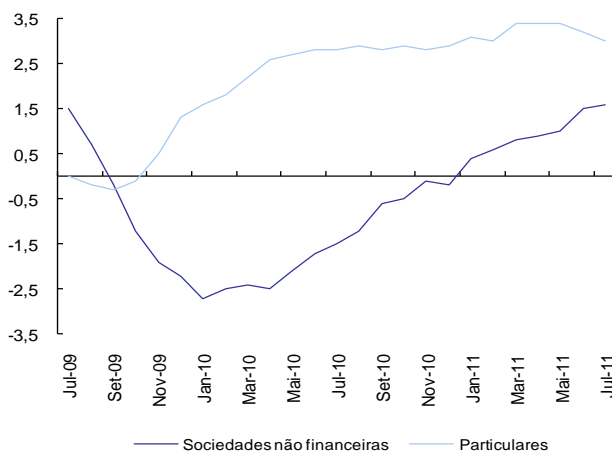


Fontes: Banco Central Europeu e IGCP.

### Recuperação dos empréstimos na área do euro às empresas não financeiras

Os empréstimos das Instituições Financeiras Monetárias ao sector privado da área do euro, após terem desacelerado significativamente em 2008 e 2009, recuperaram moderadamente em 2010 e nos sete primeiros meses de 2011.

**Gráfico I.1.3. Empréstimos a Particulares e a Empresas não Financeiras na Área do Euro**  
(taxa de variação homóloga, em fim de período, em %)



Fonte: Banco Central Europeu.

Porém, dada a conjuntura macroeconómica anteriormente descrita, o aumento do custo de financiamento do sector bancário e as maiores exigências impostas a nível dos rácios de capital e de alavancagem, os bancos continuaram a aplicar critérios de maior exigência na concessão do crédito às famílias e às empresas da área do euro ao longo de 2010 e 2011.

## I.1.2. A Economia Portuguesa em 2011

### Desenvolvimento Recente da Economia Portuguesa

#### Procura

Após o crescimento da atividade económica no ano de 2010 de 1,4%, em grande parte devido ao bom desempenho das exportações (crescimento de 8,8%) e ao reanimar do consumo privado (crescimento de 2,3%), registou-se uma contração económica, no primeiro semestre de 2011, de 0,6% em termos homólogos reais.

Para este resultado concorreu a quebra de todas as componentes da procura interna. O esforço de contenção orçamental justificou o comportamento da despesa pública, enquanto a evolução do investimento e do consumo privado (em particular na componente de bens duradouros) foi influenciada pela dificuldade de acesso ao crédito, pelas próprias medidas de consolidação orçamental (designadamente o aumento de imposto e a quebra de vencimentos na função pública) e pelo elevado nível de incerteza dada a atual conjuntura macroeconómica nacional e internacional. Já a procura externa líquida registou um contributo positivo de 3,8 p.p. para o crescimento do PIB, refletindo o dinamismo das exportações e a redução das importações, em resultado da diminuição do investimento e consumo final.

**Quadro I.1.2. Despesa Nacional**  
(taxas de variação homóloga em volume, %)

	2009	2010	2009				2010				2011	
			I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Taxa de crescimento homólogo real (%)												
<b>PIB</b>	<b>-2,5</b>	<b>1,4</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,9</b>
Procura Interna	-2,9	0,7	-3,8	-3,8	-2,3	-1,7	1,3	2,1	-0,8	0,2	-3,1	-5,2
Consumo Privado	-1,1	2,3	-2,0	-1,6	-1,2	0,3	2,9	3,2	2,1	1,2	-2,2	-3,4
Consumo Público	3,7	1,3	4,3	3,4	4,1	2,9	0,5	4,4	-2,0	2,3	-3,1	-4,3
Investimento (FBCF)	-11,3	-4,9	-12,9	-11,9	-8,4	-11,9	-2,5	-5,4	-7,5	-4,0	-7,0	-10,3
Exportações	-11,6	8,8	-19,2	-15,3	-9,7	-1,2	9,2	9,6	8,5	7,8	8,4	8,4
Importações	-10,6	5,1	-15,9	-14,8	-8,6	-2,8	6,2	9,6	1,2	3,7	-0,9	-5,4
Contributos para o crescimento do PIB (pontos percentuais)												
Procura Interna	-3,2	0,8	-4,2	-4,2	-2,5	-1,8	1,4	2,1	-0,8	0,2	-3,2	-5,5
Exportações Líquidas	0,7	0,6	0,3	1,2	0,5	0,8	0,3	-0,8	2,1	0,9	2,8	4,7

Fonte: INE, Contas trimestrais 2.º trimestre de 2011.

#### Mercado de trabalho

No ano de 2010 assistiu-se a uma estagnação da população ativa, a um aumento da taxa de desemprego para 10,8% e, pelo segundo ano consecutivo, observou-se um decréscimo do emprego total. A contração em 2010 de 1,5% no emprego total resultou sobretudo do decréscimo de 5,9% nos trabalhadores por conta própria, já que os trabalhadores por conta de outrem apenas diminuíram 0,3%.

**Quadro I.1.3. População Ativa, Emprego e Desemprego**  
(taxas de variação, %)

	2010	2009				2010				2011	
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
População Ativa	0,0	-0,4	-1,0	-1,1	-0,5	0,1	0,0	0,1	-0,3	-0,8	-0,2
Emprego Total	-1,5	-1,8	-2,9	-3,4	-3,0	-1,8	-1,7	-1,1	-1,5	-2,8	-2,0
Taxa de desemprego (%)	10,8	8,9	9,1	9,8	10,1	10,6	10,6	10,9	11,1	12,4	12,1
Desemprego de longa duração em % do total	54,3	43,4	46,3	46,3	49,6	51,5	55,3	55,7	54,5	53,0	55,2

Fonte: INE.

No 1.º semestre de 2011 a taxa de desemprego atingiu os 12,3% e o emprego total diminuiu 2,4%<sup>1</sup>. De referir, ainda, que o desemprego de longa duração representa atualmente cerca de 54,1% do total do desemprego.

**Quadro I.1.4. Produtividade e Evolução Salarial**  
(taxas de variação, %)

	2010	2009				2010				2011	
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II
Produtividade	2,9	-2,2	-0,2	1,0	1,8	3,5	3,0	2,4	2,9	1,2	0,0
Remunerações por trabalhador	1,7	3,3	3,9	2,5	3,2	2,0	2,3	1,7	0,8	0,3	-1,1
CTUPS	-1,2	5,7	4,2	1,5	1,5	-1,5	-0,7	-0,8	-2,1	-0,9	-1,1
Salário mínimo	5,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Acordos coletivos	2,4	2,5	3,0	2,8	2,8	1,9	2,5	2,4	2,4	2,4	2,0

Fontes: INE e MEE.

A contenção na evolução das remunerações por trabalhador, conjugada com o aumento de 2,9% na produtividade, levou a que em 2010 se verificasse uma redução de 1,2% do custo do trabalho por unidade produzida. No primeiro trimestre de 2011, apesar do abrandamento verificado na produtividade, manteve-se a tendência de redução nas CTUPS, já que se manteve a desaceleração nas remunerações por trabalhador (tendo estas diminuído inclusive no 2.º trimestre de 2011, em termos homólogos). No segundo trimestre de 2011, a produtividade do fator trabalho estagnou, resultando de uma contração quase idêntica do produto e do emprego, o que não impediu a diminuição das CTUPS dado o comportamento das remunerações, anteriormente referido.

De referir, ainda, o facto das remunerações por trabalhador estarem a desacelerar desde o 3º trimestre de 2010 não acompanhando o crescimento sempre superior dos acordos coletivos. Para este desfazamento concorrem duas ordens de razão: em primeiro lugar, o ajustamento que tem sido efetuado nas remunerações nas administrações públicas (que influenciam o primeiro indicador), e, em segundo lugar, a subida do salário mínimo e o conseqüente efeito sobre os setores abrangidos pelos acordos coletivos. De referir, porém, que a não consideração das remunerações nas administrações públicas não altera a conclusão retirada, o que demonstra o ajustamento que a economia portuguesa vem a verificar.

## Preços

A evolução da inflação em Portugal, nos últimos anos, tem sido explicada, fundamentalmente, pela evolução dos preços do petróleo e de outras matérias-primas nos mercados internacionais, em

<sup>1</sup> De salientar que se verificou uma alteração metodológica por parte do INE nos inquéritos trimestrais ao emprego, estimando o INE que com a metodologia anterior a taxa de desemprego no 1.º trimestre seria de 11,4% e a redução no emprego seria de 1,3%.

detrimento do impacto dos fundamentais da economia. Assim se justifica o aumento do diferencial entre a inflação total e a inflação subjacente, excluindo os alimentos não processados e energia, que se verificou em 2009 e 2010.

Quadro I.1.5. Inflação

Variação de preços (%)	2010	2010				2011								
		I	II	III	IV	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.
<b>IPC Total</b>	1,4	0,3	1,0	1,9	2,4	3,6	3,5	4,0	4,1	3,8	3,4	3,2	2,9	3,6
Bens	1,7	-0,1	1,2	2,5	3,2	4,4	4,4	4,8	4,8	4,6	3,9	4,8	3,1	4,2
Alimentares	-0,3	-4,4	-1,6	2,3	2,7	2,2	2,4	2,8	2,5	2,6	1,6	1,7	1,4	1,8
Energéticos	9,5	10,3	10,4	8,1	9,2	12,8	13,4	13,3	12,5	11,7	10,9	10,7	10,8	11,5
Serviços	1,0	0,9	0,7	1,2	1,1	2,5	2,4	2,7	2,9	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5
IPC excluindo alimentos não processados e energia	0,2	-0,5	-0,1	0,7	0,8	2,1	1,9	2,4	2,6	2,5	2,3	2,1	1,8	2,5
IHPC Portugal	1,4	0,3	1,0	2,0	2,3	3,6	3,5	3,9	4,0	3,7	3,3	3,0	2,8	3,5
IHPC área do euro	1,6	1,1	1,6	1,7	2,0	2,3	2,4	2,7	2,8	2,7	2,7	2,5	2,5	3,0
Diferencial p.p.	-0,2	-0,8	-0,6	0,2	0,3	1,3	1,1	1,2	1,2	1,0	0,6	0,5	0,2	0,5

Fonte: INE.

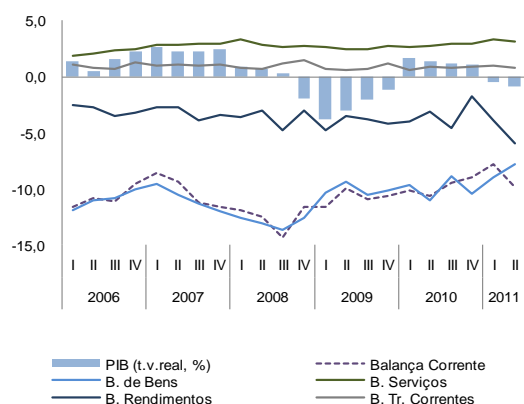
Os transportes e a habitação, água e eletricidade foram as categorias que mais contribuíram para o aumento da inflação, dada a influência do preço dos produtos energéticos sobre estas.

Adicionalmente há ainda que ter em conta o efeito do aumento em 1 p.p. de todas as taxas do IVA a partir de julho de 2010 e um aumento adicional de 2 p.p. da taxa normal em janeiro de 2011, com impacto na inflação total e subjacente.

### Contas externas

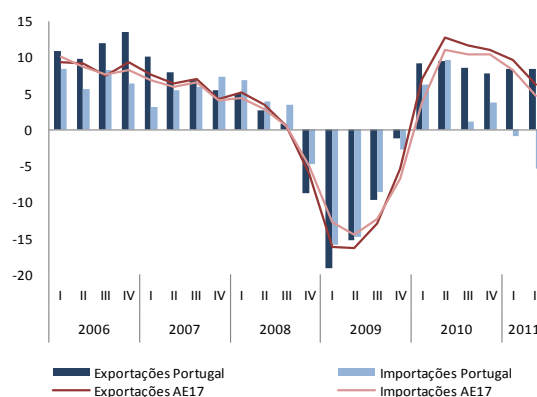
Portugal tem apresentado um persistente défice da balança comercial. Após a recuperação das exportações verificada em 2006 e 2007, a crise económica e financeira internacional e a consequente diminuição da procura internacional, levaram a uma acentuada redução das exportações portuguesas e a um novo agravamento da balança corrente e das necessidades de financiamento da economia em 2008. Nos anos seguintes, a balança corrente voltou a recuperar, devido à redução do défice da balança comercial, fruto do dinamismo das exportações e do abrandamento das importações, e contando, para o efeito com o contributo positivo do saldo da balança de serviços, sempre positivo e influenciado pelo comportamento da rubrica viagens e turismo. Nos dois primeiros trimestres de 2011 continuou a registar-se um elevado dinamismo das exportações de bens e serviços, em linha com o comportamento das exportações da área do euro.

**Gráfico I.1.4. Balança Corrente**  
(em % do PIB)



Fonte: INE.

**Gráfico I.1.5. Importações e Exportações em Portugal e na Europa**  
(t.v. em volume, %)



Fonte: INE; Eurostat.

A diversificação dos mercados de exportação teve um papel relevante no bom desempenho das exportações e, conseqüentemente, no aumento do seu peso no PIB, compensando a diminuição da procura externa que se tem verificado por parte dos principais parceiros comerciais de Portugal (Espanha, Alemanha, França, Reino Unido, Bélgica e Holanda).

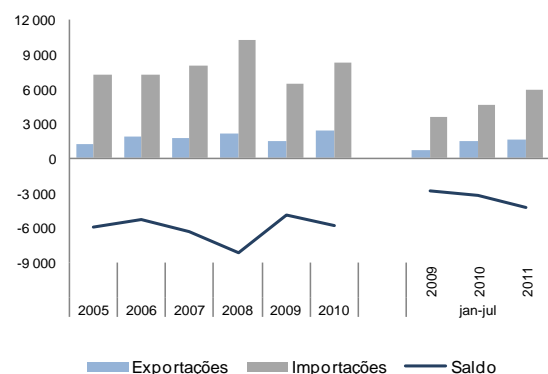
Já a evolução das importações reais resulta, em grande parte, do impacto da quebra da atividade económica e, em particular, da procura interna em Portugal.

### Balança de pagamentos

O grau de dependência energética de Portugal face ao exterior, e o conseqüente elevado défice da balança energética, tem contribuído para o agravamento das necessidades de financiamento da economia, sendo que estas se reduzem de forma significativa quando se exclui esta componente.

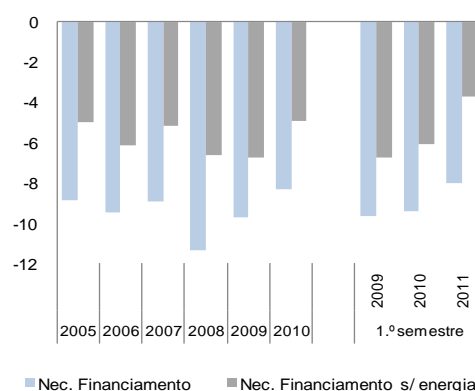
Porém, desde o início da crise que as necessidades de financiamento da economia portuguesa têm vindo a diminuir, incluindo o primeiro semestre de 2011.

**Gráfico I.1.6. Balança Energética**  
(milhões de euros)



Fonte: INE.

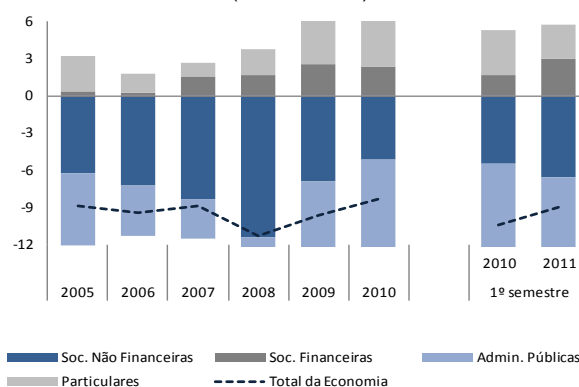
**Gráfico I.1.7. Necessidades de Financiamento da Economia Portuguesa em % do PIB**



De facto, depois do agravamento verificado em 2008, fortemente condicionado pelas sociedades não financeiras, a gradual desalavancagem que se tem vindo a verificar desde então, especialmente no

sector privado, levou à diminuição das necessidades de financiamento nos anos de 2009 e 2010. Porém, tal comportamento não terá sido uniforme quando analisado por sector institucional: à redução das necessidades de financiamento das sociedades não financeiras e ao aumento da capacidade de financiamento das sociedades financeiras e famílias, contrapôs-se um forte agravamento das necessidades de financiamento das Administrações Públicas.

**Gráfico I.1.8. Capacidade/Necessidade de Financiamento por Sector Institucional**  
(em % do PIB)



Fonte: INE.

**Quadro I.1.6. Balança de Pagamentos**  
(valores líquidos)

	10 <sup>6</sup> euro					
	2000	2008	2009	2010	janeiro a julho	
					2010	2011
Conta Corrente	-13 168	-21 736	-18 402	-17 241	-10 425	-8 713
Bens	-16 432	-22 985	-17 794	-18 195	-10 160	-8 544
Serviços	2 207	6 602	5 985	6 706	3 274	3 824
<i>da qual, viagens e turismo</i>	3 298	4 501	4 196	4 648	2 190	2 505
Rendimento	-2 570	-7 817	-8 728	-7 926	-4 995	-5 970
Transferências Correntes	3 627	2 464	2 135	2 174	1 455	1 977
<i>das quais</i>						
Transferências Públicas com a UE	245	59	327	142	311	516
Remessas de emigrantes	3 269	1 905	1 723	1 837	1 132	1 080
Conta de Capital	1 670	2 650	1 393	1 941	588	782
Transferências Públicas	1 649	2 282	1 481	2 039	667	770
Conta Corrente + Conta de Capital	-11 498	-19 086	-17 009	-15 300	-9 837	-7 931
Conta Financeira	11 765	19 139	17 486	15 732	9 733	8 691
Investimento Direto*	-1 625	1 313	1 360	7 422	380	-2 084
De Portugal no Exterior	-8 827	-1 872	- 588	6 325	-1 556	-4 271
Do Estrangeiro em Portugal	7 202	3 185	1 948	1 097	1 936	2 187
Investimento de Carteira	-1 194	14 662	15 049	-9 605	-21 495	1 427
Outro Investimento	14 650	2 992	837	18 554	31 696	8 190
Derivados Financeiros	338	251	159	360	215	410
Ativos de Reserva	- 405	- 79	80	- 998	-1 062	747

\* Inclui investimento imobiliário

Nota: (1) Um sinal negativo (positivo) corresponde a um(a) aumento líquido (diminuição líquida) dos ativos financeiros.

Fonte: Banco de Portugal.

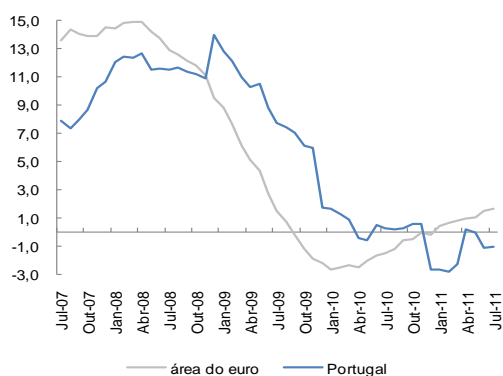
## Mercados financeiros

No quadro de crise no mercado de dívida soberana, as condições de financiamento do sector público e do sector bancário nos mercados internacionais deterioraram-se significativamente desde o início de

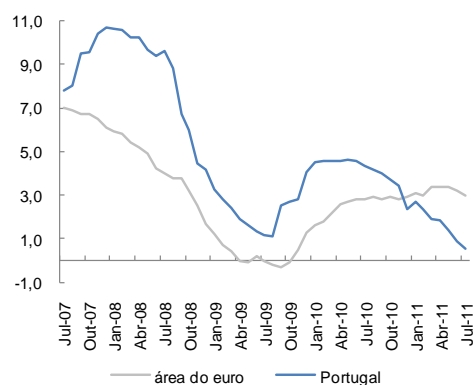
2010. As medidas não convencionais de política monetária do BCE, com destaque para as operações de cedência de liquidez, permitiram assegurar o financiamento do sistema bancário português, substituindo em parte o financiamento de médio e longo prazo nos mercados internacionais de dívida por grosso. Em 2010 e em 2011, o enquadramento do sistema bancário foi particularmente adverso e implicou um ajustamento do balanço da maioria dos bancos, que incluiu reforços de capital, vendas de ativos, e uma intensificação da captação de recursos de clientes.

Este enquadramento tem naturalmente repercussões sobre o volume de crédito concedido pelo sector bancário, como demonstram os gráficos abaixo. Refira-se, a título de exemplo, o crédito destinado às empresas não financeiras em Portugal, que após ter mantido um crescimento de 2 dígitos em 2008, iniciou uma trajetória de descida em 2009, tendo atingido uma variação negativa de 0,4% em julho de 2011. Para esta evolução contribuem não apenas as condições mais restritivas aplicadas pelos bancos na concessão de empréstimos, como também um efeito de procura por parte das empresas num contexto de clara desaceleração da atividade económica.

**Gráfico I.1.9. Crédito a Sociedades não Financeiras**  
(taxa de variação, em %)



**Gráfico I.1.10. Crédito a Particulares**  
(taxa de variação, em %)



Fontes: Banco de Portugal e BCE.

Quanto à materialização do risco de crédito, é de salientar que o crédito à habitação continuou a apresentar níveis de incumprimento baixos, para o qual tem contribuído o nível das taxas de juro, que conduziu a reduções substanciais da prestação média nos contratos deste segmento. Pelo contrário, o crédito de cobrança duvidosa respeitante aos empréstimos dirigidos ao consumo e às empresas continuou a acelerar nos últimos meses, tendo assumido níveis historicamente elevados, para o primeiro caso e valores relativamente altos, para o segundo.

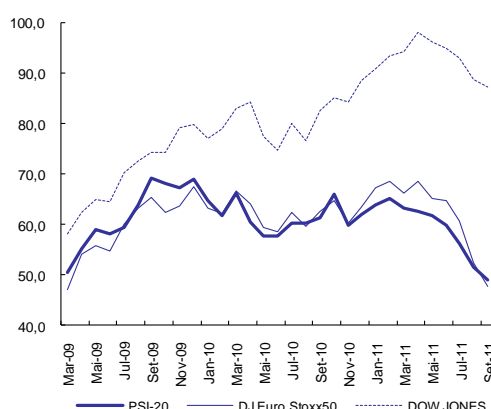
**Quadro I.1.7. Crédito de Cobrança Duvidosa**  
(em % do total do crédito)

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

Fonte: Banco de Portugal.



**Gráfico I.1.11. Desempenho Comparativo dos Índices Bolsistas**  
(abril 2007=100, fim de período)



Fontes: CMVM e Finance Yahoo. Os valores de setembro referem-se ao dia 19.

A grande volatilidade e incerteza nos mercados financeiros repercutiu-se igualmente no mercado acionista, tendo o índice PSI-20 registado desde finais de 2010 quebras significativas, à semelhança das registadas nos índices bolsistas internacionais.

## I.2. Perspetivas para 2012

### I.2.1. Hipóteses Externas para 2012

As perspetivas para os anos de 2011 e 2012 apontam para um crescimento do PIB mundial na ordem dos 4%, em termos médios reais, representando uma revisão em baixa face às previsões anteriormente divulgadas pelas Instituições Internacionais, que tem em conta o contexto e os riscos descritos na secção anterior.

Neste enquadramento, prevê-se para o próximo ano uma desaceleração da procura externa relevante<sup>2</sup> para Portugal e uma diminuição das taxas de juro de curto prazo. Antecipa-se, igualmente, uma diminuição do preço do petróleo e uma apreciação do euro face ao dólar.

O quadro a seguir resume as hipóteses externas subjacentes ao cenário macroeconómico.

**Quadro I.2.1. Enquadramento Internacional – Principais Hipóteses**

	Fonte	2010	2011 <sup>(p)</sup>	2012 <sup>(p)</sup>
Crescimento da procura externa relevante (%)	MF	7,9	5,4	4,8
Preço do petróleo Brent (US\$/bbl)	NYMEX	80,2	111,7	108,6
Taxa de juro de curto prazo (média anual, %) <sup>(a)</sup>	BdP	0,8	1,3	1,0
Taxa de juro de longo prazo (média anual, %) <sup>(b)</sup>	PAEF	5,3	6,4	5,0
Taxa de câmbio do EUR/USD (média anual)	BCE	1,33	1,40	1,39

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

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

## I.2.2. Cenário Macroeconómico para 2012

O cenário macroeconómico aponta para uma quebra do PIB de 1,9% em 2011 e 2,8% em 2012, associada a uma forte redução da procura interna a qual é atenuada pelo contributo positivo esperado da procura externa líquida – o quadro seguinte apresenta as estimativas para 2011 e as previsões para 2012.

**Quadro I.2.2. Principais Indicadores**  
(taxa de variação, %)

	2010	2011 <sup>(p)</sup>	2012 <sup>(p)</sup>
<b>PIB e Componentes da Despesa (em termos reais)</b>			
PIB	1,4	-1,9	-2,8
Consumo Privado	2,3	-3,5	-4,8
Consumo Público	1,3	-5,2	-6,2
Investimento (FBCF)	-4,9	-10,6	-9,5
Exportações de Bens e Serviços	8,8	6,7	4,8
Importações de Bens e Serviços	5,1	-4,5	-4,3
<b>Evolução dos Preços</b>			
Deflator do PIB	1,1	1,0	1,7
IPC	1,4	3,5	3,1
<b>Evolução do Mercado de Trabalho</b>			
Emprego	-1,5	-1,5	-1,0
Taxa de Desemprego (%)	10,8	12,5	13,4
Produtividade aparente do trabalho	2,9	-0,3	-1,8
<b>Saldo das Balanças Corrente e de Capital (em % do PIB)</b>			
Necessidades líquidas de financiamento face ao exterior	-8,4	-6,7	-2,5
- Saldo da Balança Corrente	-9,7	-7,9	-3,9
da qual Saldo da Balança de Bens	-10,0	-8,4	-5,5
- Saldo da Balança de Capital	1,4	1,2	1,4

Nota: (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Esta quebra mais acentuada do produto em 2012, face ao apresentado no Documento de Estratégia Orçamental resulta das medidas adicionais tomadas no âmbito do atual OE2012 para cumprir as metas acordadas no programa de assistência económica e financeira (PAEF) a Portugal, as quais se traduzem, com maior reflexo, no consumo privado, na sequência da redução do rendimento disponível quer pela via do aumento dos impostos quer pela redução dos salários nominais na função pública.

Adicionalmente, o cenário tem subjacente o efeito positivo esperado que o aumento das horas trabalhadas no setor privado exerce sobre as exportações e sobre o investimento e por essa via sobre o produto.

No que respeita ao consumo privado, e fruto de um ajustamento do padrão do consumo das famílias, com especial enfoque nos bens duradouros (cujo consumo aumentou significativamente em 2010), espera-se uma quebra já significativa em 2011, mas ainda mais acentuada em 2012. Neste ano, a quebra esperada (-4,8%) é resultado quer do aumento esperado dos preços por via fiscal (aumento de impostos indiretos), quer por redução do rendimento disponível das famílias (efeito de procura).

Por sua vez, efeito das medidas de consolidação orçamental que têm vindo a ser adotadas pelo Governo, prevê-se uma quebra do consumo público em 5,2% e 6,2% em 2011 e 2012, respetivamente.

As exportações de bens e serviços deverão apresentar um comportamento favorável, apesar de desacelerarem face aos anos anteriores, fruto do abrandamento da procura externa relevante. O crescimento das exportações, associado à redução prevista das importações (em 4,5% e 4,3%, em 2011

e 2012, respetivamente) deverá refletir-se numa redução mais intensa do défice da balança comercial nos dois anos. Refira-se, no entanto, que a previsão agora apresentada beneficia igualmente do efeito da medida de aumento das horas trabalhadas pela via da redução dos custos salariais.

Para a formação bruta de capital fixo prevê-se uma quebra significativa, em resultado de condições mais exigentes do financiamento do sector privado e, também, às perspetivas menos otimistas dos empresários quanto à evolução da economia. Para esta contração contribuirá, também, a diminuição do investimento público previsto para os dois anos. Contudo, apesar da redução esperada, estima-se que o investimento empresarial venha a ter uma menor quebra em resultado da medida atrás referida relativa às horas trabalhadas.

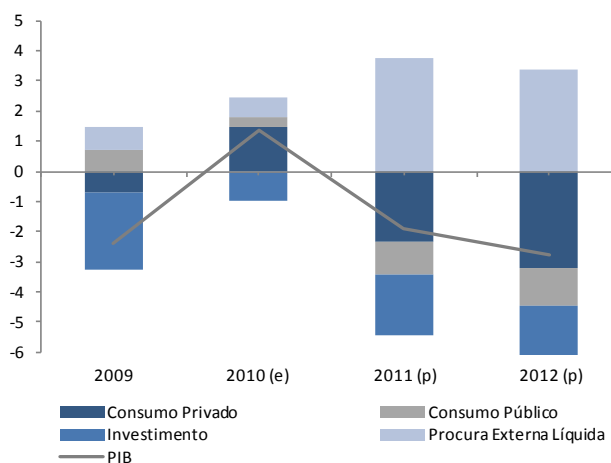
Adicionalmente, espera-se, ainda, que as necessidades de financiamento da economia se reduzam, beneficiando da redução do défice comercial que mais do que compensa o agravamento previsto do défice da balança de rendimentos primários.

A inflação em 2011 deverá aumentar para 3,5%, abrandando para 3,1% no próximo ano. Em 2012, parte do aumento da inflação está diretamente relacionado com o efeito fiscal (alteração de alguns bens e serviços de taxas do IVA reduzidas para normais, ou de intermédias para normais). Naturalmente, o efeito mecânico desta medida seria substancialmente superior à atual taxa de inflação esperada. Contudo, quer o efeito contração da procura, quer o efeito esperado sobre os custos salariais, atenuam o referido efeito provocado diretamente pelo aumento dos impostos.

A taxa de desemprego deverá continuar a agravar-se no próximo ano em resultado do comportamento mais negativo do ciclo económico.

**Gráfico I.2.1. Contributos para a Variação em Volume do PIB**

(pontos percentuais)



Nota: (e) estimado; (p) previsão.

Fontes: INE e Ministério das Finanças.



## II. POLÍTICA ORÇAMENTAL PARA 2012

### II.1. Introdução

Tendo como base as perspetivas orçamentais para 2011 e o atual enquadramento macrofinanceiro, a proposta do Orçamento do Estado para 2012 materializa um conjunto de medidas de consolidação orçamental com vista a garantir a sustentabilidade das contas públicas num contexto de grande exigência, o controlo da despesa em todas as áreas da Administração Pública, a monitorização rigorosa dos riscos orçamentais e o cumprimento dos limites definidos no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).

As medidas propostas e sumariadas na tabela abaixo incidem em grande parte sobre a despesa pública (mais de 2/3) tendo inerentes cortes transversais a toda Administração Pública, incluindo institutos públicos, Administração Local e Regional e Sector Empresarial do Estado. O cumprimento da meta para o défice em 2012 torna também necessário proceder a um ajustamento pela via fiscal, tal como aliás já previsto no próprio programa.

O PAEF impõe um limite para o défice orçamental das Administrações Públicas, numa ótica de contabilidade nacional, de 7.645 milhões de euros em 2012 (equivalente a 4,5% do PIB), cujo cumprimento é condição necessária para garantir os desembolsos associados ao Programa e, portanto, para impedir a interrupção do financiamento da economia portuguesa.

Para atingir tal objetivo, a proposta de orçamento materializa um esforço de consolidação orçamental com medidas que totalizam um impacto esperado na ordem dos 6% do PIB quando comparado com um cenário de políticas invariantes, i.e., cerca de 2.4 p.p. acima do previsto no PAEF. A estratégia de consolidação orçamental incorpora, assim, medidas de contenção da despesa que vão além das incluídas no PAEF de forma a compensar, de forma permanente, o desvio de execução orçamental verificado, essencialmente, no primeiro semestre de 2011.

Parte deste desvio foi já explicado no Documento de Estratégia Orçamental, designadamente no que diz respeito às despesas com o pessoal, ao consumo intermédio, à receita não fiscal, à inclusão de efeitos de natureza temporária, como sejam a assunção da dívida de duas empresas da Região Autónoma da Madeira e a operação relacionada com a privatização do BPN, bem como a medidas incluídas no Orçamento para 2011 cujo impacto estava sobrestimado ou cuja implementação se veio a demonstrar impossível.

O trabalho técnico subjacente à preparação da proposta de Orçamento do Estado para 2012 permitiu obter informação significativamente mais detalhada para 2011 referente a todas as entidades incluídas no perímetro das Administrações Públicas. No que se refere, em particular, ao Sector Empresarial do Estado e à Administração Local a referida informação revelou a existência de desvios no primeiro semestre superiores aos reportados no Documento de Estratégia Orçamental.

Os desvios encontrados e a meta estabelecida para 2012 justificam, assim, o nível de ambição das medidas propostas.

Com efeito, uma medida como a suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos servidores do Estado é ditada pela urgente necessidade de corrigir os desequilíbrios orçamentais e o profundo agravamento das finanças públicas, e só se justifica por ser absolutamente necessária para assegurar as metas muito

exigentes a que Portugal se vinculou e para preservar a manutenção e sustentabilidade do Estado Social e garantir o financiamento da economia portuguesa.

#### Quadro II.1.1. Medidas de Consolidação Orçamental OE 2012 e PAEF

	PAEF		Orçamento do Estado	
	2012		2012	
	10^6 euros	% PIB	10^6 euros	% PIB
<b>Diminuição de Despesa</b>	<b>4 506</b>	<b>2,7</b>	<b>7 460</b>	<b>4,4</b>
<b>Despesas com o pessoal</b>	<b>740</b>	<b>0,4</b>	<b>2 694</b>	<b>1,6</b>
Corte salarial na Administração Pública face a 2011	:	:	1 800	1,1
Congelamento de salários na função pública	340	0,2	340	0,2
Redução do número de funcionários públicos através de restrições nas admissões na Administração Central e na Administração Regional e Local, bem como de medidas setoriais de redução de número de contratados	400	0,2	500	0,3
PREMAC	:	:	54	0,0
<b>Prestações sociais</b>	<b>1 073</b>	<b>0,6</b>	<b>2 066</b>	<b>1,2</b>
Corte nas pensões face a 2011	:	:	1260,2	0,7
Contribuição especial aplicável a todas as pensões acima de 1500 euros com regras semelhantes à redução dos salários da Administração	445	0,3	:	:
Suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas	628	0,4	628	0,4
Poupança na despesa com prestações sociais	:	:	178	0,1
<b>Prestações sociais em espécie</b>	<b>684</b>	<b>0,4</b>	<b>1 000</b>	<b>0,6</b>
Redução de despesa pública com saúde, nas áreas do medicamento, taxas moderadoras, sub-sistemas públicos de saúde e planos de reestruturação dos hospitais	684	0,4	1 000	0,6
<b>Consumo intermédio</b>	<b>702</b>	<b>0,4</b>	<b>690</b>	<b>0,4</b>
Medidas de racionalização dos serviços e controlo de custos operacionais na Administração Pública	506	0,3	466	0,3
Aprofundamento da racionalização da rede escolar e aumento da eficiência no aprovisionamento	196	0,1	224	0,1
<b>Subsídios</b>	<b>312</b>	<b>0,2</b>	<b>88</b>	<b>0,1</b>
Redução de custos no Sector Empresarial do Estado e nos Serviços e Fundos Autónomos: revisão das indemnizações compensatórias e dos custos operacionais	312	0,2	88	0,1
<b>Despesas de capital</b>	<b>846</b>	<b>0,5</b>	<b>923</b>	<b>0,5</b>
Redução da despesa de capital (incluindo SFAs, SEE e redução de transferências para a Administração Local e Regional	846	0,5	923	0,5
<b>Aumento de Receita</b>	<b>1 535</b>	<b>0,9</b>	<b>2 890</b>	<b>1,7</b>
<b>Impostos sobre a produção</b>	<b>1 085</b>	<b>0,6</b>	<b>2359</b>	<b>1,4</b>
Racionalização da estrutura de taxas do IVA, incluindo alteração da taxa do IVA sobre produtos energéticos	410	0,2	2 044	1,2
Atualização dos impostos especiais sobre o consumo	250	0,1	180	0,1
Redução substancial das isenções do IMI	250	0,1	50	0,0
Reforço do combate à fraude e evasão fiscais	175	0,1	85	0,1
<b>Impostos sobre o rendimento</b>	<b>450</b>	<b>0,3</b>	<b>683</b>	<b>0,4</b>
Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC	300	0,2	756	0,4
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS (medida implementada em 2011)	:	:	185	0,1
Conclusão da convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho	150	0,1	115	0,1
Sobretaxa de solidariedade IRS	:	:	16	0,0
Alteração da taxa das mais-valias	:	:	3	0,0
Alterações na medida de "Aumento de 2,5 p.p. na taxa de IRC para lucros acima de 2 milhões de euros" - a sobretaxa passa a 3 % e o limiar de lucros desce para 1,5 milhões de euros. Adicionalmente, no caso dos lucros acima de 10 milhões de euros, a taxa a aplicar passa a ser de 5%.	:	:	187	0,1
Combate à evasão fiscal	:	:	90	0,1
Efeito no IRS da redução de salários e pensões	:	:	-668,7	-0,4
<b>Contribuições sociais</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>-335</b>	<b>-0,2</b>
Reestruturação voluntária de dívidas	:	:	40	0,0
Efeito na receita contributiva da redução salarial	:	:	-375	-0,2
<b>Receita não fiscal</b>	<b>:</b>	<b>:</b>	<b>183</b>	<b>0,1</b>
Aumento do financiamento, pela UE, de projetos na área da educação	:	:	154	0,1
Outras medidas	:	:	29	0,0
<b>Total</b>	<b>6 041</b>	<b>3,6</b>	<b>10350</b>	<b>6,1</b>
<b>Impacto vis-à-vis ano anterior</b>	<b>5073,0</b>	<b>3,0</b>	<b>9042,3</b>	<b>5,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

A adoção destas medidas foi ainda modulada pela preocupação de prevenir uma onerosidade social excessiva. Para os orçamentos familiares, alternativas de reduções remuneratórias que implicassem uma diminuição dos montantes que a cada mês fazem face às despesas dos agregados seriam certamente mais penalizadoras e de muito mais difícil gestão. Por isso a suspensão dos subsídios de férias e de Natal é socialmente mais admissível e menos onerosa, não afastando a mais-valia que a estabilidade remuneratória mensal proporciona.

O facto de os portugueses nas últimas eleições legislativas terem manifestado um apoio inequívoco ao cumprimento dos objetivos assumidos no contexto do PAEF, através de uma votação global de 80% nos partidos subscritores do acordo com a UE e FMI, demonstra estarem conscientes da situação do País e da necessidade incontornável de fortes ajustamentos ao nível geral.

Não ignora o Governo que se trata de um peso que recai diretamente sobre as pessoas com uma relação de emprego público, não tendo uma natureza universal.

Mas a verdade é que embora sendo múltiplas as medidas de contenção de despesa pública adotadas pelo Governo, ainda assim os desvios subsistem com uma magnitude que não podem senão ser corrigidos por uma medida transversal sobre uma rubrica tão relevante para a consolidação orçamental como é a da despesa com pessoal. As alternativas, ou são social e economicamente piores ou simplesmente não são eficazes para garantir as necessidades.

O esforço do lado da receita atingiu já os limites do sustentável, e é da imperiosa combinação com um acentuado esforço do lado da despesa nos seus segmentos de maior expressão, que será possível corrigir os desequilíbrios.

Acresce que não é de facto igual a situação de quem tem uma relação de emprego público e os outros trabalhadores.

Nem no plano qualitativo dos direitos e garantias, que são superiores, nem no plano quantitativo das remunerações, subsistindo na sociedade portuguesa uma diferenciação média remuneratória, com alguma expressão, entre os sectores públicos e o privado. Num contexto de emergência nacional com elevado nível de desemprego, a segurança no emprego constitui um valor inestimável que, na ponderação dos bens tutelados, se sobrepõe às expectativas de intocabilidade do quantum remuneratório, sobretudo atendendo a que os trabalhadores do sector público beneficiam em média, quando comparado com trabalhadores com qualificações idênticas no sector privado, de retribuições superiores.

A presente proposta de orçamento tem também a preocupação de ser transversal, abrangendo todos, mas garantindo simultaneamente a proteção dos mais vulneráveis. Numa situação de crise e emergência social não é possível excluir nenhuma corporação ou grupo social de dar o seu contributo para o ajustamento. Daí a necessidade de medidas abrangentes que têm efeitos sobre salários, pensões e outras prestações sociais bem como de aumento de impostos com maior incidência sobre os rendimentos mais elevados e sobre o património.

O enorme esforço de consolidação será também partilhado pelo Sector Empresarial do Estado, cuja dimensão se tornou insustentável. O nível de endividamento destas empresas constitui uma das razões de peso do estrangulamento do crédito à economia. As medidas a aplicar, sendo duras para os seus trabalhadores, são indispensáveis para a sustentabilidade futura das empresas públicas e dos serviços que prestam.

Por fim, e em resposta à necessidade de aumentar a competitividade da nossa economia, possibilitar-se-á o aumento do horário do trabalho nas empresas privadas através da alteração da legislação laboral.

Esta medida substitui a desvalorização fiscal, ao contribuir para a competitividade através da redução dos custos unitários do trabalho, mas sem as implicações adicionais para as contas públicas que uma redução da taxa social única inevitavelmente teria. O aumento do horário de trabalho deverá permitir a criação de uma margem adicional de flexibilidade para as empresas que a deverão utilizar de forma inteligente para melhorar a sua competitividade de forma a poderem ter um melhor desempenho.

## II.2. Finanças Públicas em 2011

A evolução das finanças públicas em Portugal, em 2011, caracterizou-se pelo apuramento de sucessivos desvios da execução orçamental que, na ausência de medidas de compensação adicionais, teriam comprometido o cumprimento do limite para o défice de 5,9% do PIB, acordado no âmbito do PAEF. Estes desvios resultaram da conjugação do menor impacto das medidas de consolidação anunciadas, nomeadamente ao nível do controlo da despesa, da evolução de receita não fiscal abaixo do esperado e do agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa. Estas, por sua vez, tornaram crescentemente visíveis os desequilíbrios financeiros acumulados ao longo de anos, com destaque para a acumulação de dívidas não declaradas, antecipação de receita via concessões e decisões de investimento insustentáveis, em particular as associadas com a transferência de despesa orçamental para entidades fora do sector das Administrações Públicas, no curto prazo, mas com acréscimo de encargos públicos no futuro.

### **O Programa de Assistência Económica e Financeira reviu em alta os objetivos estabelecidos no OE2011 para o défice**

O OE 2011 fixou o objetivo para o défice das Administrações Públicas em 2011 em 4,6% do PIB. No âmbito do PAEF, este objetivo foi revisto para 5,9% do PIB. Esta revisão em alta face ao objetivo estabelecido no OE 2011 reflete essencialmente quatro fatores. Em primeiro lugar, a inclusão explícita no perímetro de consolidação das Administrações Públicas de quatro empresas da área dos transportes e infraestruturas (REFER, Metro Lisboa e Metro do Porto e Estradas de Portugal). Em segundo lugar, o agravamento das condições de financiamento da economia portuguesa e do mercado da dívida soberana em particular, com um aumento considerável nos custos do serviço da dívida. Em terceiro lugar, as perspetivas menos favoráveis relativamente ao cenário macroeconómico. Por último, a execução orçamental do primeiro trimestre do ano que apontava para um desvio nos resultados de algumas medidas de consolidação orçamental, nomeadamente ao nível das despesas com o pessoal.

A estratégia de consolidação orçamental para 2011, estabelecida no PAEF, assentou fundamentalmente na necessidade de executar as medidas constantes do OE 2011 e nas medidas propostas na atualização do PEC apresentada em março de 2011, não tendo sido definidas medidas de consolidação adicionais.

### **As contas das Administrações Públicas relativas ao primeiro semestre de 2011 revelaram um desvio significativo na execução orçamental**

As Contas Nacionais Trimestrais, divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística no dia 30 de setembro, revelaram a existência de um défice orçamental muito significativo no primeiro semestre de 2011, de 6.998 milhões de euros (8,3% do PIB). Tendo em conta o limite para o défice de 2011 estabelecido no PAEF, estes dados vêm demonstrar que no primeiro semestre foi já usado 70% do limite para o total do ano. Para cumprir o objetivo de 2011, no segundo semestre as Administrações Públicas só poderão ter



um saldo negativo de 3.070 milhões de euros, aproximadamente 3,5% do PIB. O Quadro II.2.1 apresenta os dados da execução orçamental no primeiro semestre de 2011 e os objetivos previstos para o ano no âmbito do PAEF.

**Quadro II.2.1. Execução Orçamental das Administrações Públicas no 1.º Semestre**  
(ótica da contabilidade nacional)

	2010	Execução 1.º semestre			2011	
		2010	2011	Taxa de variação	PAEF	Taxa de variação face a 2010
	milhões de euros			%	milhões de euros	%
Receitas totais	71 817	31 373	32 353	3,1	71 258	-0,8
Receita corrente	67 164	30 977	31 903	3,0	69 093	2,9
Receita fiscal	38 343	17 227	17 859	3,7	39 216	2,3
Impostos sobre o rendimento e património	23 005	10 869	11 251	3,5	23 673	2,9
Impostos sobre a produção e a importação	15 338	6 358	6 608	3,9	15 543	1,3
Contribuições sociais	21 166	10 096	10 221	1,2	21 382	1,0
Outras receitas correntes	7 654	3 653	3 823	4,7	8 496	11,0
Receita de capital	4 653	396	449	13,4	2 165	-53,5
Despesas totais	88 680	40 102	39 348	-1,9	81 300	-8,3
Despesa primária	73 746	34 562	33 227	-3,9	74 173	0,6
Despesas com pessoal	21 093	10 491	9 845	-6,2	19 590	-7,1
Consumo intermédio	8 667	3 854	3 534	-8,3	7 278	-16,0
Subsídios	1 193	551	499	-9,5	1 183	-0,8
Transferências sociais	37 884	17 411	17 240	-1,0	37 506	-1,0
Outras transferências correntes	4 908	2 255	2 111	-6,4	3 775	-23,1
Juros	5 190	2 411	3 304	37,0	7 127	37,3
Despesas de capital	9 745	3 129	2 817	-10,0	4 840	-50,3
Formação bruta de capital fixo	6 197	1 906	2 017	5,8	4 341	-29,9
Outras despesas de capital	3 548	1 222	800	-34,6	499	-85,9
Saldo total	-16 863	-8 729	-6 995		-10 042	

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Do lado da receita, importa destacar que a receita fiscal no primeiro semestre evidenciou um crescimento ligeiramente superior à estimativa do PAEF para o ano, refletindo o comportamento dos impostos sobre o rendimento e sobre a produção e importação. Esta evolução reflete, em grande parte, os efeitos das medidas aprovadas em meados de 2010 e início de 2011, designadamente o aumento das taxas de IRS, a sobretaxa de IRC e os aumentos das taxas do IVA, fatores que irão contribuir para a desaceleração da receita fiscal na segunda metade do ano.

Em contraste, as outras receitas correntes registaram um baixo nível de execução. O recebimento de dividendos por parte do Estado no primeiro semestre foi de cerca de 180 milhões de euros, bastante inferior ao valor orçamentado para o ano (cerca de 400 milhões de euros), refletindo, em particular, a decisão de não distribuição de dividendos por parte da CGD. No caso dos Serviços e Fundos Autónomos é de referir o baixo nível de execução das taxas, emolumentos e outras receitas próprias do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, que no primeiro semestre se situaram em cerca de 200 milhões de euros, face a um total orçamentado de quase 700 milhões de euros para o conjunto do ano.

Do lado da despesa, o desvio na execução orçamental no primeiro semestre resultou essencialmente das rubricas de despesas com o pessoal, consumo intermédio e despesas de capital.

O comportamento das despesas com o pessoal reflete essencialmente uma diminuição menor do que o programado no número de saída dos trabalhadores da administração central e o impacto de promoções

em alguns ministérios (Ministério da Administração Interna e Ministério da Defesa Nacional). Eram esperadas reduções significativas no número de efetivos da Administração Central, de quase 4 % em 2011 face ao ano anterior, e a informação provisória disponibilizada aponta para uma redução inferior a 1% no primeiro semestre.

Ao nível dos consumos intermédios, o desvio na execução é explicado pela inclusão das comissões pagas pelos empréstimos internacionais (que não tinham sido consideradas no PAEF) e por um impacto inferior ao esperado das medidas sectoriais de consolidação orçamental.

A elevada taxa de execução das despesas de capital no primeiro semestre de 2011, reflete a não concretização de operações de concessões e de vendas de património nos montantes incluídos no programa (mais de 1.300 milhões de euros para o conjunto do ano), receitas que, em contabilidade nacional, são abatidas à despesa de capital. A estes valores acrescem as despesas relacionadas com a assunção de responsabilidades do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira (570 milhões de euros).

**Parte do desvio de execução do primeiro semestre tinha já sido identificada no Documento de Estratégia Orçamental divulgado em agosto 2011 no qual se previa também um conjunto vasto de medidas de correção**

No Documento de Estratégia Orçamental (DEO), divulgado no final de agosto, foi apurado um desvio face ao objetivo de 2011 do PAEF de 1,4 p.p. do PIB (Quadro II.2.2). O desvio foi calculado tendo em conta uma estimativa para o ano de 2011 com base na informação muito preliminar para a Administração Regional e Local (ARL) e para as empresas públicas numa ótica de caixa. Acrescem as já referidas despesas relacionadas com a assunção de responsabilidades do sector empresarial da Região Autónoma da Madeira, bem como o impacto líquido da privatização do BPN a concretizar até ao final do ano.

**Quadro II.2.2. Défice Orçamental 2011: Objetivo, Desvio, Medidas de Correção**  
(% PIB)

	DEO - PAEF	OE2012 - DEO	OE2012 - PAEF
<b>Objetivo PAEF</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>
Desvio de execução orçamental			
Receita fiscal	-0,2	0,2	0,0
Receita não fiscal (excepto transferências de fundos pensões)	0,4	0,0	0,4
Despesa corrente primária	0,6	0,0	0,6
Juros	0,0	0,1	0,1
Despesa de capital (excluindo "one-off" e concessões)	0,0	0,3	0,3
<b>Total</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,4</b>
Desvio da despesa "one-off"			
Reclassificações de operações de capital	0,3	0,0	0,3
BPN (impacto líquido)	0,2	0,0	0,2
<b>Total</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,6</b>
<b>Total desvio antes medidas correção</b>	<b>1,4</b>	<b>0,7</b>	<b>2,0</b>
<b>Medidas de correção</b>			
Sobretaxa IRS	-0,5	0,0	-0,5
Revisão taxas IVA	-0,1	0,0	-0,1
Concessões	-0,4	0,5	0,2
Outras medidas não especificadas			
Transferências de fundos de pensões	(até) -0,5	-1,0	-1,6
<b>Total</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Considerando que uma parte do desvio se deveu a fatores de natureza temporária e dado já ter decorrido mais de metade do ano, o DEO previa que as medidas de correção do desvio para 2011 fossem, essencialmente, de natureza extraordinária. A sobretaxa extraordinária em sede de IRS de 3,5% sobre o rendimento coletável do ano de 2011<sup>3</sup> e a antecipação, para 1 de outubro de 2011, da revisão na taxa do IVA dos bens energéticos para a taxa normal, permitiriam compensar o desvio em cerca de 0,6 p.p. do PIB. As receitas de concessões deveriam também ser superiores ao previsto em cerca de 0,4 p.p. do PIB e os restantes 0,5 p.p. seriam cobertos pela transferência de fundos de pensões do sector bancário para o sistema público da segurança social.

### **O saldo orçamental para 2011 subjacente ao OE2012 revelou um novo alargamento do desvio face ao objetivo do PAEF**

As perspetivas para as finanças públicas para 2011 subjacentes ao OE 2012, que assentam num conjunto de informação bastante mais completo e atualizado, revelam um novo alargamento do desvio face ao objetivo do PAEF, para 2,0 p.p. do PIB (Quadro II.2.2). Comparativamente ao DEO, o desvio aumentou 0,6 p.p. do PIB, sendo esta revisão explicada na quase totalidade pela atualização da informação relativa às empresas públicas e à administração regional e local.

Do lado da receita, é de destacar a revisão em baixa, face ao DEO, da estimativa de receita fiscal em resultado, em particular, da menor receita esperada por parte dos municípios e, em menor grau, da receita fiscal do Estado. Do lado da despesa, salienta-se a revisão em alta, face ao DEO, da estimativa para os juros pagos pelas empresas públicas e para as despesas de capital.

Adicionalmente, e ao nível das medidas de correção identificadas no DEO, há a destacar uma significativa revisão em baixa das receitas com concessões pela incorporação de informação mais recente. Esta revisão deverá ser compensada por um acréscimo das transferências de fundos de pensões.

O recurso a receitas extraordinárias, para corrigir os desvios de 2011 e garantir o cumprimento da meta acordada para o défice no PAEF, exige um esforço adicional de ajustamento estrutural em 2012. Com efeito, só uma correção estrutural do saldo das administrações públicas assegurará uma consolidação sustentada das finanças públicas.

## **II.3. Estratégia de Consolidação Orçamental**

A Proposta de lei do Orçamento do Estado para 2012 é fortemente condicionada pela necessidade de dar cumprimento aos compromissos assumidos pelo Estado português no Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), o qual compreende um vasto conjunto de medidas de consolidação da despesa e fiscais (Quadro II.3.1), essenciais para a prossecução do objetivo imperioso de redução do défice das Administrações Públicas para 7.645 milhões de euros (4,5% do PIB) em 2012. Este esforço de ajustamento é crucial para recuperar a credibilidade no plano interno e externo, num contexto macroeconómico marcado pela redução da procura interna, associada quer ao processo de

---

<sup>3</sup> Esta medida será operacionalizada pela aplicação da retenção na fonte, a título de pagamento por conta, correspondente a 50% da parte do valor devido do subsídio de Natal ou 13.º mês relativo a 2011 que exceda o valor da RMMG.

desalavacagem do sector privado quer às medidas de consolidação orçamental, e por um elevado grau de incerteza relativamente do enquadramento internacional.

**Quadro II.3.1. Principais Medidas de Consolidação Orçamental em 2012)**

	ME	%PIB
<b>Finanças e Administração Pública</b>	<b>1487,6</b>	<b>0,9</b>
<b>Recursos humanos</b>	<b>1342,0</b>	<b>0,8</b>
Corte salarial (efeito líquido)	1065,0	0,6
Redução do número de funcionários (excluindo efeito já contabilizado na educação)	277,0	0,2
<b>Racionalização de recursos</b>	<b>145,6</b>	<b>0,1</b>
PREMAC	89,0	0,1
Compras públicas	40,0	0,0
Outras racionalizações de serviços das AP	16,7	0,0
<b>Políticas Sociais</b>	<b>2803,3</b>	<b>1,7</b>
<b>Segurança Social</b>	<b>1249,4</b>	<b>0,7</b>
Corte das pensões vis-à-vis 2011 (efeito líquido referente ao sistema da Segurança Social e à CGA)	951,5	0,6
Poupança nas prestações sociais	154,9	0,1
Reestruturação voluntária de dívidas	40,0	0,0
Medidas CGA	23,2	0,0
Medidas ADSE	79,8	0,0
<b>Educação, Ciência e Ensino Superior</b>	<b>600,1</b>	<b>0,4</b>
<b>Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário</b>		
Supressão de ofertas não essenciais no Ensino Básico	102,2	0,1
Racionalização da rede escolar, designadamente o encerramento de escolas do 1º ciclo com um número de alunos reduzido e a agregação de escolas em agrupamentos	54,0	0,0
Outras medidas de racionalização de recursos, nomeadamente quanto ao número de alunos por turma no ensino regular e nos cursos EFA	87,8	0,1
<b>Ensino Superior e Ciência</b>	<b>147,4</b>	<b>0,1</b>
Outras	208,7	0,1
<b>Saúde</b>	<b>953,8</b>	<b>0,6</b>
<b>Política do medicamento</b>	<b>173,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Prescrição e monitorização</b>	<b>46,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Racionalização de recursos e controlo da despesa</b>	<b>734,8</b>	<b>0,4</b>
<b>Políticas Económicas</b>	<b>1038,9</b>	<b>0,6</b>
<b>Subsídios</b>	<b>87,7</b>	<b>0,1</b>
<b>Receita não fiscal</b>	<b>28,7</b>	<b>0,0</b>
<b>Despesas de capital</b>	<b>922,5</b>	<b>0,5</b>
Redução das despesas de capital (incluindo venda de imóveis)	922,5	0,5
d.q.: Medidas do Sector Empresarial do Estado	438,0	0,3
Transferências para a Adm. Regional e Local	175,0	0,1
<b>Medidas Fiscais</b>	<b>3711,4</b>	<b>2,2</b>
<b>Impostos sobre a produção e a importação</b>	<b>2359,2</b>	<b>1,4</b>
Racionalização da estrutura de taxas do IVA, incluindo alteração da taxa do IVA sobre produtos energéticos	2044,0	1,2
Atualização dos impostos especiais sobre o consumo	180,0	0,1
Redução substancial das isenções do IMI	50,0	0,0
Reforço do combate à fraude e evasão fiscais	85,2	0,1
<b>Impostos sobre o rendimento e a riqueza</b>	<b>1352,2</b>	<b>0,8</b>
Revisão e limitação dos benefícios e deduções fiscais, designadamente em sede de IRS e IRC	756,4	0,4
Sobretaxa extraordinária em sede de IRS (medida implementada em 2011)	185,0	0,1
Conclusão da convergência no regime de IRS de pensões e rendimentos do trabalho	115,0	0,1
Sobretaxa de solidariedade IRS	16,0	0,0
Alteração da taxa das mais-valias	3,0	0,0
Alterações na medida de "Aumento de 2,5 p.p. na taxa de IRC para lucros acima de 2 milhões de euros" - a sobretaxa passa a 3 % e o limiar de lucros desce para 1,5 milhões de euros. Adicionalmente, no caso dos lucros acima de 10 milhões de euros, a taxa a aplicar passa a ser de 5%.	187,0	0,1
Combate à evasão fiscal	89,8	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>9041,2</b>	<b>5,3</b>
<b>Medidas "no policy change" não incluídas nesta tabela</b>	<b>1308,3</b>	<b>0,8</b>
Congelamento salarial	340,0	0,2
Congelamento das pensões	628,0	0,4
Lei de Programação Militar	340,3	0,2

Fonte: Ministério das Finanças.

## II.3.1. Finanças e Administração Pública

### Redução de Estruturas na Administração Direta e Indireta do Estado

A reforma da organização do Estado é um processo fundamental na concretização do Compromisso Eficiência apresentado no Programa do XIX Governo Constitucional, sendo desenvolvido em fases sucessivas e complementares, não se esgotando numa alteração limitada a um único momento.

O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) correspondeu ao arranque da reforma da organização do Estado, em que deverá ser alcançada uma redução de 40% nas estruturas macro e de 27% no número de dirigentes, refletidas nas novas leis orgânicas dos Ministérios (em preparação). Neste contexto, deverá ser ultrapassada significativamente a meta de redução de pelo menos 15% de estruturas e de dirigentes estabelecidas no âmbito do PAEF a Portugal.

**Quadro II.3.2. Evolução de Estruturas em Resultado da Aplicação do PREMAC**

Tipo de Macro-Estrutura	Situação Inicial	Estruturas Extintas	Estruturas Mantidas	Estruturas Criadas	Nova Situação	Variação	
Administração Direta	145	66	79	19	98	-47	-32%
Central	102	37	65	19	84	-18	
Periférica	43	29	14	0	14	-29	
Administração Indireta							
Institutos Públicos	74	21	53	4	57	-17	-23%
Órgão Consultivos	122	67	55	2	57	-65	-53%
Outros Organismos	18	14	4	1	5	-13	-72%
	<b>359</b>	<b>168</b>	<b>191</b>	<b>26</b>	<b>217</b>	<b>-142</b>	<b>-40%</b>

**Quadro II.3.3. Evolução de Quadro de Dirigentes**

Situação inicial cf. Diplomas orgânicos		Situação Final		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%	

A reorganização da Administração Central que irá ser concretizada, sempre tendo por base a avaliação das atribuições do Estado e o dimensionamento às capacidades financeiras do país, terá um potencial de redução de despesa pública significativo, quer pela via da redução de dirigentes, quer pela via da aplicação dos procedimentos relativos à redução de efetivos e, bem assim, pela redução dos consumos intermédios e de espaços físicos que será obtida pela eliminação de um conjunto muito significativo de entidades da administração direta e indireta do Estado.

Contudo, os objetivos de reforma da organização do Estado não se esgotam nos resultados do PREMAC, o qual constitui apenas o primeiro passo para o reforço da eficiência da Administração Pública. A sua continuidade passa por outras ações concretas, a desenvolver durante o ano de 2012, nomeadamente a reestruturação do sector empresarial do Estado; a reforma da administração local; a reorganização dos serviços desconcentrados da administração central; e a avaliação e reorganização das fundações públicas, associações públicas e outras entidades públicas e quási-públicas.

### Realização de Censo às Fundações

A administração direta e indireta do Estado, bem como as regiões autónomas e as autarquias locais, no âmbito da prossecução das suas atribuições, no domínio social e outros, e no cumprimento do princípio da descentralização, têm vindo a recorrer com crescente frequência, durante os últimos anos, à criação de fundos e serviços autónomos e à alocação de património e subvenções aos mesmos, mais

conhecidos por **fundações públicas (de direito público)**, regidas pela respetiva lei orgânica e pela legislação geral aplicável aos institutos públicos, bem como a **fundações públicas de direito privado**, criadas nos termos da lei civil por uma ou mais pessoas coletivas públicas ou por pessoas dessa natureza com pessoas coletivas privadas, em que as primeiras, isolada ou conjuntamente, detêm uma influência dominante sobre a fundação, e ainda a **fundações privadas**, criadas nos termos da lei civil por uma ou mais pessoas de direito privado ou por pessoas dessa natureza com pessoas coletivas públicas que, isolada ou conjuntamente, não detêm sobre a fundação uma influência dominante, ou, que não participando na criação das últimas, asseguram ainda assim algum tipo de subvenção ao seu funcionamento.

Assim, tendo em consideração que a atividade daqueles tipos de fundações se encontra dependente, em alguma medida, do património lhes foi afeto pelo Estado, regiões autónomas ou autarquias locais e de subvenções atribuídas por estes, importa assegurar uma efetiva monitorização sobre a sua atividade, através da imposição de uma obrigação de reporte de carácter universal e extraordinário, com o objetivo de permitir, por um lado, um censo exaustivo e agregado das entidades em causa e do nível de participação de pessoas coletivas públicas no seu financiamento e, por outro, a avaliação do seu custo/benefício mediante a verificação da correspondência entre as suas atividades e as finalidades que presidiram à sua criação, bem como da sua viabilidade financeira e eficiência na gestão dos recursos que lhes são afetos pelo Estado, regiões autónomas e autarquias locais.

Encontra-se em fase de aprovação legislativa na Assembleia da República a realização de um Censo dirigido às Fundações que prosseguem os seus fins em território nacional, com vista à avaliação do respetivo custo/benefício e da sua viabilidade financeira, tendo por base a apresentação de respostas a um questionário e consequente disponibilização de informação que permita analisar a sua atividade, bem como a sua efetiva utilidade face aos dinheiros públicos de que beneficia. A referida Proposta de Lei determina a aplicação de um conjunto de medidas preventivas, com referências às Fundações objeto do Censo, que visam assegurar o cumprimento efetivo e tempestivo do dever de resposta ao questionário e de disponibilização da informação que permita efetuar a avaliação anteriormente referida. Porém, a aplicação destas medidas preventivas fica suspensa desde a data da publicação do diploma até à decisão que determine o seu levantamento ou as torne definitivas, não podendo esse prazo ultrapassar os 90 dias.

### Redução de Efetivos

No âmbito do PAEF o Estado assumiu o compromisso de adotar medidas dirigidas à Administração Pública, com o objetivo de assegurar que o peso das despesas com pessoal no PIB diminua em 2012 e nos anos seguintes.

Para 2012, ao nível da administração central, o objetivo de redução anual de efetivos é de 2% (em vez de 1% inicialmente previsto), o qual resulta do ajustamento necessário para compensar o não cumprimento da meta de redução de efetivos que havia sido fixada em 3,6% para 2011.

**Quadro II.3.4. Emprego na Administração Central por Ministérios**

	31-Dez-2010	30-Jun-2011 (p.)	Variação
Órgãos de Soberania e Entidades Independentes	13 550	13 398	-1,1%
Presidência do Conselho de Ministros	4 761	4 726	-0,7%
Ministério das Finanças	14 000	13 713	-2,1%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	3 370	3 304	-2,0%
Ministério da Defesa Nacional	45 313	44 691	-1,4%
Ministério da Administração Interna	49 833	50 132	0,6%
Ministério da Justiça	16 714	16 527	-1,1%
Ministério da Economia e do Emprego	10 778	10 574	-1,9%
Min. da Agric, Mar, Ambiente e Orden. do Território	11 095	10 903	-1,7%
Ministério da Saúde	90 178	88 232	-2,2%
Ministério da Educação e Ciência	238 146	237 532	-0,3%
Ministério da Solidariedade e da Segurança Social	14 686	14 198	-3,3%
<b>Total</b>	<b>512 424</b>	<b>507 930</b>	<b>-0,9%</b>

p.: Provisório

Nota: Inclui trabalhadores integrados em entidades de natureza pública empresarial que mantiveram o vínculo público ao Estado; não inclui trabalhadores com contrato de trabalho ao abrigo do Código do Trabalho.

Fontes: DGAEP - BDAP 2005; SIOE (junho 2011 dados provisórios); DGAEP/OBSEP.

Ao nível da Administração Regional e Local, os objetivos de redução de 2% de efetivos em 2012 e nos anos seguintes implica a consagração de previsões de restrição e controlo de admissões, por via da Lei do Orçamento do Estado para 2012, através das necessárias alterações à Lei das Finanças Regionais (Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março) e à Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), bem como às disposições referentes à administração regional e local constantes da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, que aprovou um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental.

Para atingir os objetivos de redução ao nível da Administração Central, Regional e Local, será adotada uma política de substituição parcial dos trabalhadores que saem, mantendo-se como regra a proibição de recrutamento de trabalhadores sem relação jurídica de emprego previamente constituída. Situações excecionais de admissão, rigorosamente fundamentadas, passam a estar sujeitas a criteriosos requisitos cumulativos, aplicáveis de igual modo à administração central, regional e local, previstos pela Lei do Orçamento do Estado para 2012, como sejam a existência de relevante interesse público no recrutamento, a impossibilidade de ocupação do posto de trabalho com recurso a pessoal colocado em mobilidade especial e a demonstração de cumprimento da redução mínima de 2% de pessoal tendo em vista o cumprimento do PAEF.

As medidas de redução de efetivos serão objeto de uma avaliação criteriosa pelo que a monitorização do cumprimento desta medida será garantida por um reforço de deveres de reporte periódico a vigorar durante todo o PAEF, por forma a permitir uma correção atempada de desvios e implementação das alterações necessárias à obtenção do resultado previsto, articulada com os movimentos normais de passagem à reforma. A este respeito, sinaliza-se a Proposta de Lei n.º 21/2011 sobre a reformulação do Sistema de Informação da Organização do Estado (SIOE), que dá cumprimento aos objetivos definidos pelo Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal. Esta determina a obrigação de reporte de informação sobre as causas das variações do número de trabalhadores de entidades públicas e as remunerações praticadas, em base trimestral, para todas as entidades públicas classificadas no perímetro das administrações públicas na ótica das contas nacionais (todos os serviços integrados, serviços e fundos autónomos, regiões autónomas, autarquias locais, outras entidades que integrem o universo das administrações públicas em contas nacionais, bem como às demais empresas públicas).

Prevê-se ainda o reforço do controlo e restrições de admissões sobre alguns sectores específicos, tais como as instituições de ensino superior públicas e outras pessoas coletivas de direito público, bem com



um esforço adicional de redução de 10% do pessoal militar durante o período de 2011 a 2014 previsto no PAEF.

Salienta-se que, no caso concreto do controlo do número de efetivos, preconiza-se, a partir de 2012, um procedimento de responsabilização *top/down* e sectorial, que atribui um teto máximo para o número de efetivos em cada ano condizente com os objetivos de redução de cada ministério.

O reforço da restrição das admissões no Estado é igualmente acompanhado da manutenção de medidas de controlo sobre os contratos de aquisição de serviços externos, mantendo-se, no essencial, o regime decorrente da Lei do Orçamento do Estado para 2011. A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, independentemente da natureza da contraparte, designadamente no que respeita a contratos de aquisição de serviços nas modalidades de tarefa e de avença e contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica, continua a carecer de parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das Finanças e da Administração Pública.

### **Medidas de congelamento de admissões de pessoal nas administrações regionais e autárquicas e nas instituições de ensino superior públicas**

Uma vez que os resultados das medidas anteriormente previstas de controlo admissões de pessoal sem vínculo nas administrações regionais e autárquicas ficaram muito aquém do esperado, evidenciando que tais medidas eram ineficazes para assegurar os objetivos, torna-se absolutamente necessário adotar outro tipo de medidas, mais robustas e restritivas, embora de natureza excecional, que passam pela limitação à prática de determinados atos pelos órgãos próprios daquelas administrações.

Assim, para garantir o objetivo de redução de pessoal nas administrações regionais e autárquicas nos termos previstos no PAEF e tendo presente, por um lado, a necessidade de respeitar o princípio da autonomia das referidas administrações e, por outro lado, a imperiosa necessidade de cumprir rigorosamente os compromissos internacionais assumidos pelo Estado soberano, legitimamente representado pelo Governo da República, estabelece-se um mecanismo de controlo de admissões de pessoal sem vínculo análogo para todas as administrações públicas.

Dado que é o Governo da República que deve responder pelo cumprimento dos compromissos assumidos perante os parceiros internacionais, torna-se absolutamente necessário que esse mesmo Governo disponha dos instrumentos legais indispensáveis para assegurar a execução, por todos os sectores e administrações, das políticas públicas determinadas pelos órgãos competentes.

Assim, no caso concreto do controlo de admissões de pessoal sem vínculo nas administrações públicas, as más experiências do passado fizeram saltar à evidência a necessidade de reforçar a capacidade de controlo da despesa pública associada ao recrutamento de pessoal e, bem assim, o equilíbrio orçamental das contas públicas de todos os sectores pelo Governo da República.

É neste contexto e tendo presente o princípio de proporcionalidade, que se preveem algumas limitações à prática de determinados atos pelos órgãos próprios das referidas administrações, de carácter excecional, transitório e na medida do estritamente necessário para assegurar o cumprimento das metas internacionalmente assumidas pelo Estado português, promovendo a competente alteração às leis das finanças regionais e locais (respetivamente, Lei Orgânica n.º 1/2007, de 19 de fevereiro e Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro), as quais são leis de valor reforçado. Assim, é com base na habilitação legal introduzida naquelas leis que a LOE2012 prevê que as admissões de pessoal sem vínculo pelas administrações



regionais e autárquicas apenas pode ocorrer em situações excecionais, verificados determinados requisitos cumulativos, e desde que seja obtida autorização e ou parecer prévio favorável dos membros do Governo da república responsáveis pelas áreas das finanças e da administração local, no caso das autarquias locais.

É, pois, este o mecanismo que se afigura passível de permitir um controlo efetivo das admissões naquelas administrações, o qual, conjugado com as saídas normais de pessoal, por aposentação ou outra formal legal de desvinculação, permitirá alcançar o objetivo de redução anual, de 2%, do pessoal nas mesmas administrações, conforme assumido pelo Estado Português no âmbito do PAEF.

Sublinha-se, uma vez mais, que esta solução constitui já um último recurso, apenas utilizado porque as duas soluções anterior e sucessivamente utilizadas, manifestamente não lograram atingir os objetivos propostos.

Referimo-nos às medidas constantes, primeiro, do artigo 10.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, em que se remetia exclusivamente para os órgãos próprios das administrações regionais e autárquicas o controlo das admissões nessas mesmas administrações, sem qualquer intervenção do Governo da República que ficava, assim, numa posição praticamente passiva face ao que efetivamente se passava.

Posteriormente, dada a manifesta ineficácia daquelas medidas, o legislador acabou por prever a intervenção excecional do Governo da república, mais concretamente no caso das autarquias locais em situação de endividamento e ou desequilíbrio financeiro, fazendo depender as admissões de pessoal nestas autarquias da autorização prévia dos membros do Governo da república responsáveis pelas finanças e pelas autarquias locais. Tal está previsto no artigo 43.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro. Se é certo que, neste universo, passou efetivamente a haver um controlo de admissões, já no caso das demais autarquias e nas regiões os resultados não foram, uma vez mais, os esperados.

Finalmente importa referir o controlo das admissões nas instituições de ensino superior públicas, relativamente às quais se procede de forma análoga ao estabelecido para as administrações regionais e autárquicas.

Estabelece-se, assim, uma solução excecional e temporária, em que todas as admissões de pessoal sem vínculo apenas podem ocorrer em situações excecionais, verificados determinados requisitos cumulativos, e desde que haja autorização dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da educação e ciência. Também neste caso se chega a esta solução depois de esgotadas as possibilidades de, com soluções sucessivas anteriores, de cariz menos interventivo do Governo da República, não se ter atingido os resultados esperados. Primeiro a regra geral para o controle das admissões de pessoal na Administração Central do Estado fixada no artigo 9.º da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, e, posteriormente, o regime fixado no artigo 44.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro.

Para habilitar à medida agora proposta de restrição ao recrutamento de pessoal sem vínculo procede-se a uma alteração ao regime das instituições de ensino superior (Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro), com uma solução equilibrada do ponto de vista da autonomia do ensino superior, por um lado, e do ponto de vista da salvaguarda do equilíbrio orçamental das finanças públicas do país, por outro lado. Consagra-se, assim, uma norma habilitante para a previsão do congelamento nas admissões naquelas instituições constante da LOE2012.

O montante de poupanças (incluindo o sector da educação) associado a estas medidas será cerca de 0,3% do PIB.

### Eliminação temporária dos subsídios de férias e de Natal

A eliminação temporária dos subsídios de férias e de Natal é uma medida que se inscreve no contexto da situação de emergência nacional em que nos encontramos. As despesas com pessoal representam 25% da despesa primária (numa ótica de contas nacionais), pelo que a sua redução é fundamental para a consolidação das finanças públicas. A lógica subjacente ao regime contratual do funcionalismo público tem-se baseado na proteção do emprego, ao contrário do sector privado, onde a redução de efetivos pode ser utilizada para o ajustamento das empresas. Para evitar uma redução mais acelerada de efetivos nas Administrações Públicas do que a que se encontra prevista para os próximos anos e dada a necessidade de consolidação das contas públicas no curto prazo, só uma redução mais significativa dos vencimentos dos trabalhadores em exercício de funções públicas assegura a manutenção do nível de emprego público atual. No caso do Sector Empresarial do Estado, a insustentabilidade da sua situação financeira impõe que seja aplicado o mesmo corte salarial que à Administração Pública e que, simultaneamente, haja lugar ao ajustamento do número de efetivos para refletir os ajustamentos decorrentes dos processos de reestruturação.

Neste quadro, durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira é suspenso temporariamente o pagamento de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e ou 14.º meses para as pessoas a que se refere o n.º 9 do artigo 19.º da Lei do OE 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro), cuja remuneração base mensal seja superior a 1000 euros. As remunerações cujo valor seja superior à retribuição mínima mensal garantida (485 euros) mas inferior a 1000 euros, ficam sujeitas a uma redução progressiva nestas prestações:

**Quadro II.3.5. Redução Progressiva nas Remunerações**  
(euros)

Retribuição Mensal	Redução	Valor final do 13º/14º mês
485,00	0,00	485,00
500,00	29,12	470,88
550,00	126,21	423,79
600,00	223,30	376,70
650,00	320,39	329,61
700,00	417,47	282,53
750,00	514,56	235,44
800,00	611,65	188,35
850,00	708,74	141,26
900,00	805,82	94,18
950,00	902,91	47,09
1000,00	1000,00	0,00

Fonte: Ministério das Finanças.

O valor da redução é calculado após a aplicação das reduções remuneratórias previstas na lei do OE 2011 (artigo 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro).

Esta medida abrange todas as prestações, independentemente da sua designação formal, que, direta ou indiretamente, se reconduzam ao pagamento dos subsídios, designadamente a título de adicionais à remuneração mensal. Abrange ainda os contratos de prestação de serviços celebrados com pessoas singulares ou coletivas, na modalidade de avença, com pagamentos mensais ao longo do ano, acrescidos de uma ou duas prestações de igual montante.

A medida aplica-se igualmente ao pessoal na reserva ou equiparado, independentemente da efetividade de funções.

Esta medida, que vigorará durante o Programa de Assistência Económica e Financeira, permitirá uma poupança líquida de 1065 milhões de euros em 2012.

### **Manutenção das reduções salariais e das proibições de valorizações remuneratórias aplicadas em 2011**

Conforme previsto no PAEF serão mantidas em 2012, a título excecional e transitório, as reduções salariais aprovadas pela Lei do Orçamento de Estado para 2011. Estas reduções remuneratórias são feitas de forma progressiva, ficando isentas as pessoas que recebam rendimento igual ou inferior a 1500 euros.

São igualmente mantidas em 2012 as proibições de valorizações ou acréscimos remuneratórios, quer eles resultem de mudança de posição remuneratória ou de categoria, da atribuição de prémios de desempenho ou de mecanismos de mobilidade interna.

Encontram-se abrangidos por estas disposições os gestores, dirigentes e trabalhadores de todas as administrações do Estado (central, regional e local), dos institutos públicos de regime geral e especial, do sector empresarial regional e local, das entidades públicas empresariais, das empresas públicas de capital maioritariamente público, das Fundações Públicas e de todos os estabelecimentos públicos e, ainda, os militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana.

Qualquer destas medidas encontra fundamento na situação de emergência nacional em que o país se encontra em matéria de necessidade de equilíbrio das suas contas públicas, encontrando-se em linha, em termos de temporalidade de aplicação, com a medida que determina a suspensão dos subsídios de férias e de Natal.

### **Revogação do direito de renúncia a férias pelos trabalhadores em funções públicas**

A Lei do Orçamento do Estado para 2012 procede à revogação, com efeitos a janeiro, do n.º 6 do artigo 173.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro e alterado pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, onde atualmente consta a faculdade de renúncia ao direito a férias. Com a revogação da norma relativa ao direito a renúncia a férias cessam, consequentemente, o direito a receber a remuneração e o subsídio respetivo.

Estima-se que esta medida permita poupar aproximadamente 0,2 milhões de euros em 2012 no contexto global da Administração Central.

### **Redução do acréscimo pago por trabalho suplementar**

O acréscimo ao valor da retribuição horária relativo ao pagamento de trabalho extraordinário à Administração Pública, prestado em dia normal de trabalho, é reduzido em 50%, passando a ser realizado nos seguintes termos:

- 25 % da remuneração na primeira hora;

- 37,5% da remuneração, nas horas ou frações subsequentes.

O trabalho extraordinário prestado em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, é também reduzido em 50%, passando a conferir o direito a apenas um acréscimo de 50 % da remuneração por cada hora de trabalho efetuado.

É eliminado o direito a descanso compensatório, salvo nas situações em que seja necessário assegurar o período mínimo de descanso diário ou de descanso semanal obrigatório.

Esta medida, que vigorará para a Administração Pública durante o Programa de Assistência Económica e Financeira, permitirá uma poupança de 28,5 milhões de euros em 2012.

### **Reforço dos mecanismos de mobilidade na Administração Pública**

Prevaleceu, como princípio orientador, a simplificação dos mecanismos de mobilidade para uma rápida adaptação de órgãos e serviços a novas atribuições e condicionantes. Esta necessidade é ampliada num enquadramento de profunda reorganização da Administração Pública e de fortes restrições à admissão de novos efetivos.

### **Simplificação dos mecanismos de mobilidade geral**

A Lei do Orçamento do Estado para 2012 introduz alterações ao regime da mobilidade geral, no sentido de simplificar a consolidação definitiva da mobilidade interna. Passa ser possível consolidar a mobilidade interna, na mesma categoria, desde que reunidas as seguintes condições: existência de acordo do serviço de origem quando tal tenha sido exigido para o início da mobilidade; a duração mínima de seis meses na situação de mobilidade interna, ou a duração do período experimental exigido para a categoria em causa se este for superior; a existência de acordo do trabalhador quando tal tenha sido exigido para o início da mobilidade; e a ocupação de posto de trabalho previamente existente no mapa de pessoal. Deste modo, obvia-se a necessidade de o órgão ou serviço de destino ter que criar um procedimento concursal, com todos os encargos administrativos associados, para consolidação definitiva de situações de mobilidade interna.

### **Reforço dos mecanismos de reintegração de trabalhadores em situação de mobilidade especial**

Tendo em consideração que os trabalhadores colocados em situação de mobilidade especial são recursos experientes e válidos para a Administração Pública, introduz-se uma melhoria na articulação da mobilidade interna com a mobilidade especial, passando a prever-se, nas situações de fusões de órgãos, serviços e unidades orgânicas que constituem a maioria das situações de reorganização, mecanismos de favorecimento da reintegração de trabalhadores assentes no seguinte:

- a) Passa a existir um momento prévio à colocação de trabalhadores em situação de mobilidade especial, em que se favorece a aplicação das regras da mobilidade interna, agilizando a realocação por recurso à esta modalidade (o que pode ocorrer até ao último momento do processo de reorganização em causa);
- b) Como estímulo à adoção de comportamentos ativos que fomentem o reinício de funções:

- Procede-se à redução dos valores de remuneração auferidos pelos trabalhadores que se encontram em situação de mobilidade especial, de cinco sextos para dois terços na fase de qualificação, e de dois terços para metade na fase de compensação (calculados sobre a remuneração base mensal detida no serviço de origem);
- Determina-se a passagem imediata à situação de licença sem remuneração ou licença sem vencimento de longa duração dos trabalhadores em situação de mobilidade especial aquando da desistência injustificada do procedimento de seleção e recusa não fundamentada de reinício de funções;
- Eliminam-se as licenças extraordinárias para os trabalhadores em situação de mobilidade especial, situação claramente prejudicial ao Estado, já que os trabalhadores nessa situação continuam a receber uma prestação remuneratória sem que a Administração possa contar com eles para o exercício de qualquer atividade;
- É estabelecido um conjunto de regras referentes ao procedimento de recrutamento de pessoal em mobilidade especial, impondo-se aos órgãos e serviços da Administração Pública que esgotem a possibilidade de colmatar as suas necessidades de recursos humanos por recurso, em primeira instância, aos trabalhadores em situação de mobilidade especial.

Paralelamente, estabelece-se o dever de a entidade gestora de mobilidade assumir um papel proactivo na identificação dos perfis de competências mais necessários e, caso os trabalhadores em situação de mobilidade especial não possuam as competências adequadas para ocupar tais postos de trabalho, promover as ações de formação e/ou de requalificação apropriadas. Esta atuação será obrigatória relativamente aos trabalhadores que se encontrem na situação de mobilidade especial há mais de seis meses.

### **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. Pretende-se assegurar serviços públicos de qualidade baseados em processos eficientes e aplicados de forma consistente e proactiva na globalidade do sector público.

Na base dos serviços partilhados está a ideia de permitir às organizações ganhos de competências e de economias de escala: redução de custos e prestação de serviços de alta qualidade são atingíveis através de economias de escala, com concentração de conhecimento especializado, normalmente escasso e dispendioso.

No domínio do desenvolvimento da utilização de serviços partilhados na administração central, o Governo apostará numa visão estratégica, extensível a toda a Administração Pública, ao nível das áreas financeira, recursos humanos, sistemas de informação e património, implementando, na totalidade, os projetos em curso e avaliando regularmente a possibilidade de maior integração.

Pretende-se com esta visão estratégica:

- Libertar os organismos nucleares de atividades de suporte;
- Fornecer serviços centrados no cliente, prestados por uma unidade especializada;
- Otimizar os investimentos tecnológicos e respetiva manutenção;

- Aumentar a eficiência;
- Melhorar os processos de negócio e de suporte;
- Partilhar os benefícios pelos diversos agentes.

A maioria dos ganhos de eficiência serão gerados pela partilha e reutilização de soluções, difusão de boas práticas e melhoria dos processos de negócios, desenhados para acrescentar valor e eliminar atividades redundantes ou ineficientes.

Em matéria de projetos em curso merecem particular destaque: o GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros e logísticos da AP), que se encontra já disponível e em funcionamento em 65 organismos da Administração Pública Central, pertencentes a 9 ministérios, e em que se prevê o alargamento muito significativo a outros organismos no decurso de 2012; e o GeRHuP (Gestão de Recursos Humanos da AP), que se encontra em fase de desenvolvimento da solução tecnológica e cuja entrada em produtivo se prevê para abril de 2012 em 5 organismos piloto do Ministério das Finanças.

### **Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e Parque de Veículos do Estado (PVE)**

O Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP congrega mais de 1.800 entidades num modelo em rede de articulação com as Unidades Ministeriais de Compras (UMC). Atualmente encontram-se habilitados a fornecer bens e a prestar serviços ao Estado mais de 270 operadores económicos, dos quais mais de 2/3 são PME.

A gestão centralizada do Parque de Veículos do Estado (PVE) permitiu nos últimos dois anos uma poupança de custos de aproximadamente 25% e uma redução efetiva da sua dimensão (quase 3% face a 2009).

Para o ano de 2012, fixaram-se quatro objetivos principais quanto ao SNCP:

- Centralização progressiva na entidade gestora do SNCP dos procedimentos de aquisição das categorias de bens e serviços objeto de Acordo Quadro (AQ)<sup>4</sup>, bem como das demais aquisições de bens e serviços nas UMC;
- Obtenção de mais poupanças, pelo maior recurso aos AQ, potenciando ferramentas de agregação das necessidades, e otimizando os planos anuais de compras e orçamentos dos ministérios e entidades vinculadas (estimadas em cerca de 40 milhões de euros em 2012 e 60 milhões de euros em 2013);
- Continuação do desenvolvimento do SNCP através do aumento do número de AQ (16 em 2011), das suas renovações (4 em 2011) e de novas contratações de bens e serviços para a Administração Pública. Serão também incluídas 2 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 Sector Empresarial do Estado (SEE);

---

<sup>4</sup> Instrumento permite normalizar e selecionar previamente os fornecedores do Estado, definindo os preços máximos e as condições mínimas de níveis de serviços com que estes se comprometem, numa ótica de funcionamento enquanto central de compras.

- Desenvolvimento de uma estratégia tecnológica que permita a progressiva e completa desmaterialização do ciclo de contratação pública, englobando toda a cadeia de valor das compras públicas, melhorando os níveis de eficiência e reporte.

Quanto ao PVE pretende-se:

- Potenciar o novo AQ de veículos automóveis e AOV, ou outra forma de financiamento de aquisição de veículos que se revele economicamente mais favorável, que já considera o ciclo de vida total do veículo de acordo com as normas constantes da Diretiva 2009/33/CE. Pretende-se, assim, promover e estimular o mercado de veículos não poluentes e energeticamente eficientes, alcançando uma frota progressivamente mais limpa e ecológica;
- Manter um rácio de três veículos abatidos ao PVE por cada novo veículo adquirido;
- Rever a regulamentação do PVE no sentido de promover um rigoroso controlo da gestão de veículos e a aplicação de medidas de racionalização da despesa nesta categoria, nomeadamente o aumento da abrangência do PVE, que será alargado a outras entidades atualmente ainda não consideradas, e a vinculação progressiva dos veículos das entidades do SEE;
- Definir os cargos da administração pública com competências para a utilização de veículos do PVE, tornando o processo de atribuição de veículos mais transparente, obtendo-se um maior controlo sobre a frota e possibilitando o abate dos veículos excedentários e de substituição;
- Rever os modelos dos veículos a adquirir e respectivos valores de aquisição, valores de renda ou aluguer mensal.
- 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.

### II.3.2. Políticas Sociais

As políticas sociais são uma das principais vertentes de atuação do Governo, representando cerca de 65% da despesa das Administrações Públicas. Nesta área a prioridade do Governo é proceder a cortes de despesa essenciais para garantir o processo de consolidação orçamental, mas garantindo um nível adequado de serviços inerentes ao Estado Social e a proteção dos mais desfavorecidos. Deste modo, o Governo foi tão longe quanto podia, uma vez que reduções adicionais nestas áreas poderiam ter impactos extremamente adversos nas dimensões fundamentais do Estado Social.

#### Educação

Na área da educação, ciência e ensino superior prevê-se uma redução da despesa no montante de 0,4% do PIB. As medidas serão transversais às várias áreas de atuação do Ministério: Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário, Ensino Superior e Ciência, envolvendo a racionalização no uso dos recursos, quer no número de escolas quer no número de professores contratados. No entanto, serão também implementadas medidas que promovam o reforço do ensino pré-escolar bem como a melhoria das qualificações nos vários níveis de ensino. Para mais detalhes sobre as medidas desta área, veja-se o Capítulo IV.12.1.

## Saúde

A saúde é uma área essencial de atuação do Estado Social, mas também uma das que acarreta um maior peso nas despesas sociais do Estado. O elevado montante de compromissos acumulados junto de terceiros condiciona significativamente a gestão atual. Pretende-se que as medidas de consolidação orçamental adotadas nesta área atuem sobretudo ao nível da racionalização de recursos e controlo de despesa (veja-se Capítulo IV.11.1). Serão ainda tomadas importantes medidas na área da política de medicamento e da prescrição de medicamentos e monitorização dos processos. No total, estas medidas deverão permitir uma poupança de 0,6% do PIB.

## Segurança Social

Durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira é suspenso temporariamente o pagamento de subsídios de férias e de Natal ou quaisquer prestações correspondentes aos 13.º e ou 14.º meses nas pensões acima de 1000 euros. As pensões cujo valor é superior à retribuição mínima mensal garantida (485 euros) mas inferior a 1000 euros, ficam sujeitas a uma redução progressiva nestas prestações, tal como exemplificado no seguinte quadro.

**Quadro II.3.6. Redução Progressiva nas Pensões**  
(euros)

Pensão mensal	Redução	Valor final do 13º/14º mês
485,00	0,00	485,00
500,00	29,13	470,88
550,00	126,21	423,79
600,00	223,30	376,70
650,00	320,39	329,61
700,00	417,48	282,53
750,00	514,56	235,44
800,00	611,65	188,35
850,00	708,74	141,26
900,00	805,83	94,18
950,00	902,91	47,09
1000,00	1000,00	0,00

Fonte: Ministério das Finanças.

Esta medida aplica-se a todas as prestações pagas pela CGA, I.P., pelo Centro Nacional de Pensões e, diretamente ou por intermédio de fundos de pensões detidos por quaisquer entidades e empresas públicas de âmbito nacional, regional ou municipal.

No caso dos beneficiários de subvenções mensais vitalícias pagas por quaisquer destes serviços ou entidades, a medida abrange as prestações que excedam as 12 mensalidades.

A esta medida acresce a contribuição extraordinária de solidariedade de 10% nas pensões acima de 5.000 euros, que incide sobre o montante que exceda este valor.

Ainda nesta área estão previstas medidas ao nível das outras prestações sociais, nomeadamente o subsídio de desemprego (veja-se o Capítulo IV.13.1). O total de poupanças na área da Segurança Social será de 0,7% do PIB.



### II.3.3. Funções Económicas

#### Racionalização do Sector Empresarial do Estado

A reforma do SEE constitui um elemento central na consolidação orçamental em 2012 e incide sobre as empresas que integram o perímetro das administrações públicas e sobre as que não afetam diretamente o défice das contas públicas. Apesar do forte impacto das medidas aplicadas já em 2011, o elevado nível de endividamento acumulado da generalidade das empresas coloca grandes desafios à capacidade de financiamento da economia, competindo com o sector privado na captação de recursos escassos.

A reestruturação do SEE envolverá uma atuação em múltiplas vertentes, conforme detalhado nos Capítulos III.6 e III.7 e nos planos sectoriais. As medidas transversais serão também aplicadas ao SEE. O corte dos subsídios de férias e de Natal será aplicado a todo o SEE.

Paralelamente, importa promover o reforço da governação do SEE, medida aliás também incluída no PAEF e que constitui um elemento estrutural. Serão seguidas as melhores práticas internacionais e o exercício resultará num reforço do papel da tutela financeira na gestão das empresas. O plano será apresentado até ao final do ano de 2011.

Dentro das empresas públicas que integram o perímetro de consolidação da administração central, a revisão dos planos de investimento, a racionalização dos quadros de pessoal e redução de remunerações principais e acessórias, e o decréscimo nos consumos intermédios permitem atingir uma poupança global estimada em 438 milhões de euros entre 2011 e 2012. A poupança atingida seria muito superior, não fosse o aumento previsto de encargos financeiros em 378 milhões de euros, resultante, quer do aumento do nível de endividamento em 2011, quer do aumento dos *spreads* praticados nos novos financiamentos.

#### Racionalização do Investimento Público

Ao nível das despesas de capital, pretende-se implementar uma profunda racionalização e priorização dos investimentos públicos. Nesse sentido, prevê-se uma redução das despesas de investimento, que deverá ser, em 2012, e incluindo os efeitos do SEE, superior a 900 milhões de euros.

O melhor aproveitamento das oportunidades de financiamento no âmbito dos programas cofinanciados pela União europeia dará um contributo muito significativo para as poupanças a alcançar.

Neste contexto, foi submetida à Comissão Europeia, em junho de 2011, uma proposta de reprogramação técnica do QREN tendo como objetivo intensificar a utilização dos fundos comunitários através quer do aumento das taxas de cofinanciamento comunitário praticadas quer de uma reafectação das dotações dos diferentes Programas Operacionais em função dos respetivos níveis de compromisso. Esta reprogramação, cuja aprovação pela Comissão Europeia deverá ocorrer até final de outubro de 2011, permitirá reduzir as necessidades de contrapartida pública nacional em cerca de 2.140 milhões de euros no período 2012-2015. A poupança média anual, transversal a todos os sectores da Administração Pública e Sector Empresarial do Estado, será, assim, superior a 550 milhões de euros face às necessidades de contrapartida pública nacional subjacentes à programação inicial.

Esta reprogramação técnica não esgota as possibilidades de otimização do QREN. Assim, será preparada, até final do ano, uma nova reprogramação, de carácter estratégico, que permitirá poupanças adicionais em contrapartida pública nacional. No âmbito do Orçamento do Estado para 2012, foi

estabelecido como objetivo para esta reprogramação estratégica uma poupança de, pelo menos, 100 milhões de euros.

No âmbito dos programas cofinanciados no domínio da agricultura e pescas, onde se destaca, pela sua dimensão relativa, o PRODER, será seguida uma abordagem semelhante. Neste caso, as autoridades portuguesas têm intenção de beneficiar da possibilidade de majoração da taxa de cofinanciamento oferecida a países com programas de assistência financeira. Esta possibilidade encontra-se em discussão na União Europeia, esperando-se a sua aprovação até final de 2011. Caso se concretize, a taxa de cofinanciamento média no âmbito do PRODER será aumentada de 78% para 85%, permitindo uma poupança de contrapartida pública nacional de 290 milhões de euros no período 2012-2015, face às necessidades de financiamento estimadas para a atual taxa de cofinanciamento. Esta poupança global corresponde, assim, a uma redução média anual das necessidades de financiamento do PRODER de 72 milhões de euros.

Por último, e no âmbito da reforma dos procedimentos orçamentais, serão reavaliados os circuitos orçamentais dos programas cofinanciados com o objetivo de permitir um mapeamento preciso entre o orçamento e execução anuais e a programação plurianual.

## II.4. Medidas Fiscais para 2012

A Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 é fortemente condicionada pela necessidade de dar cumprimento aos compromissos assumidos pelo Estado português no PAEF, o qual compreende um vasto conjunto de medidas fiscais, essenciais para a prossecução do objetivo imperioso de redução do défice das Administrações Públicas para 7.645 milhões de euros (4,5% do PIB) em 2012. Este esforço de ajustamento é crucial para recuperar a credibilidade no plano interno e externo, num contexto macroeconómico marcado pela redução da procura interna e por um elevado grau de incerteza relativamente ao enquadramento internacional.

Durante o presente mandato, o Governo procederá a uma reforma do sistema fiscal, por via da simplificação dos impostos sobre o rendimento, reduzindo o número de escalões do IRS e privilegiando a mobilidade social. No IRC, a reforma terá como objetivos promover a internacionalização e aumentar a competitividade das empresas portuguesas. No entanto, a necessidade de assegurar a correção da situação de défice excessivo impõe que este seja um orçamento particularmente focado no objetivo da consolidação orçamental.

As medidas de natureza fiscal constantes da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 assentam em quatro vetores essenciais: (i) o alargamento da base tributável dos diversos impostos, de acordo com os compromissos assumidos no PAEF; (ii) o reforço significativo do combate à fraude e evasão fiscais; (iii) a simplificação, o incremento do recurso às novas tecnologias de informação no procedimento tributário e as garantias dos contribuintes; e (iv) a consolidação de um quadro fiscal propício à competitividade e ao investimento.

### Vetor 1 – Alargamento da Base Tributável

O **alargamento da base tributável dos diversos impostos** constitui o primeiro vetor das medidas fiscais constantes da Proposta de Lei do Orçamento, em cumprimento das obrigações assumidas no

PAEF. Este alargamento permitirá proceder à simplificação da lei e promover uma repartição equitativa do esforço adicional de consolidação orçamental por via fiscal. Assim, são definidos limites globais progressivos para as deduções à coleta (v.g. despesas de saúde, de educação e encargos com imóveis), com exclusão daquelas com carácter personalizante e das relativas às pessoas com deficiência, atendendo à dimensão do agregado familiar através da majoração da dedução fiscal pelo número de dependentes. Conforme previsto no PAEF, procede-se ainda a um alargamento da base tributável com a sujeição a imposto de diversos rendimentos em espécie.

Estas medidas concretizam ainda o princípio da equidade social na austeridade, através da justa repartição dos sacrifícios, não onerando as famílias portuguesas com menores rendimentos. Neste sentido, os sujeitos passivos com rendimentos mais elevados passam a estar sujeitos a uma taxa adicional de solidariedade e deixam de poder beneficiar da possibilidade de deduções à coleta. Por outro lado, alarga-se, pela primeira vez, a aplicação do limite de existência aos pensionistas, os contribuintes dos dois primeiros escalões mantêm a possibilidade de beneficiar das deduções à coleta sem qualquer limite, cria-se uma majoração à dedução de encargos com rendas para as famílias mais carenciadas e, fruto da renegociação do PAEF, evita-se a tributação das prestações sociais (v.g., subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio de maternidade e paternidade, rendimento social de inserção, abonos de famílias) recebidas pelos grupos particularmente vulneráveis.

Neste quadro, as empresas com lucros mais elevados passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de solidariedade de 3% sobre os lucros superiores a € 1,5 milhões e de 5% sobre os lucros acima de € 10 milhões. Em cumprimento do PAEF, procede-se, ainda em sede de IRC, à eliminação de todas as taxas reduzidas, à revogação de isenções subjetivas e à restrição de benefícios fiscais.

Em sede de IVA, reduzem-se as isenções e procede-se a uma reestruturação e racionalização das listas deste imposto, com transferência de categorias de bens e serviços entre as diferentes listas, preservando-se a aplicação da taxa reduzida ao cabaz de bens e serviços essenciais, designadamente produtos alimentares de primeira necessidade, medicamentos, produtos farmacêuticos e transportes, e mantendo-se a taxa intermédia para sectores de produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas.

Em contrapartida, e como forma de reforçar as políticas sociais, determina-se que uma parte da receita adicional de IVA gerada por esta reestruturação será alocada ao financiamento do Programa de Emergência Social, aumentando os recursos destinados ao auxílio das famílias portuguesas afetadas pela exclusão e carência sociais.

Finalmente, em matéria de impostos sobre o património, a isenção temporária de IMI sobre os imóveis para habitação própria é reduzida, mas apenas com efeitos para o futuro, preservando-se, assim, os direitos adquiridos e as legítimas expectativas dos contribuintes que atualmente beneficiam desta isenção. Em simultâneo, reforça-se a isenção em sede deste imposto para os prédios de reduzido valor detidos por famílias de baixos rendimentos.

## Vetor 2 – Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais

O segundo vetor prioritário da parte fiscal da presente proposta de Orçamento é o **reforço significativo do combate às práticas de fraude e evasão fiscais** como forma de garantir uma justa repartição do esforço fiscal. O Governo elaborará um Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscal para o

período de 2012 a 2014 de modo a combater mais eficazmente fenómenos de incumprimento fiscal, e em especial, os esquemas de fraude de elevada complexidade e a economia informal.

Algumas das medidas a constar do Plano Estratégico são já incluídas na Proposta de Orçamento de Estado para 2012. De entre estas medidas destaca-se o agravamento da tributação das transferências de rendimentos de capitais provenientes e com destino a paraísos fiscais, o alargamento significativo das regras de transparência fiscal internacional (regras *CFC*) e a flexibilização das regras de utilização da cláusula geral anti abuso por parte da administração fiscal para combater o planeamento fiscal agressivo. Procede-se, ainda, à extensão dos prazos de caducidade e de prescrição para 12 e 15 anos, respetivamente, quando estejam em causa rendimentos não declarados obtidos em países e territórios sujeitos a regime fiscal privilegiado.

Simultaneamente, o quadro penal existente para as infrações tributárias sofre um agravamento significativo através, nomeadamente, do aumento das molduras penais dos crimes fiscais mais graves (burla tributária, associação criminosa e fraude fiscal qualificada) e do agravamento das coimas nas contraordenações fiscais.

O combate à informalidade e à evasão fiscal, nomeadamente nos sectores de maior risco, será ainda reforçado através da introdução de um regime que regule a emissão e transmissão eletrónica de faturas e outros documentos com relevância fiscal (cuja autorização legislativa consta da proposta do OE). Este regime permitirá um controlo mais eficaz dos rendimentos dos operadores económicos, constituindo um instrumento poderoso para combater a economia paralela, alargar a base tributável e reduzir a concorrência desleal. A utilização da faturação eletrónica será promovida através da concessão de deduções em sede de IRS, IMI ou IUC correspondentes a uma percentagem de até 5% do valor do IVA suportado na aquisição de bens ou serviços por consumidores finais.

### **Vetor 3 – Simplificação, Incremento do Recurso às Novas Tecnologias de Formação e Garantias dos Contribuintes**

Um terceiro vetor consiste **na simplificação e incremento do recurso às novas tecnologias de informação no procedimento tributário**, nomeadamente nas relações da autoridade tributária com os contribuintes e na administração e cobrança dos impostos. Neste âmbito, proceder-se-á à uniformização de procedimentos e à desmaterialização gradual das notificações aos contribuintes, através da utilização da caixa postal eletrónica.

No que se refere às relações entre a administração tributária e os contribuintes adotam-se medidas que privilegiam uma atitude preventiva e facilitadora do cumprimento das obrigações fiscais e da regularização voluntária, passando a administração fiscal a informar os contribuintes dos seus direitos e obrigações, bem como a interpelá-los para procederem à regularização das respetivas situações tributárias e, dessa forma, aproveitarem para exercer o direito à redução da coima.

Ao nível das **garantias dos contribuintes**, estabelece-se o agravamento dos juros indemnizatórios a pagar pela administração tributária no caso de atraso na execução das decisões judiciais, introduz-se um prazo limite para o reembolso de imposto retido em excesso, reduz-se significativamente o prazo para a conclusão dos procedimentos e atos tributários, e torna-se obrigatória a prévia citação pessoal do contribuinte nos casos da realização da venda de bens penhorados. Por fim, no âmbito do regime prestacional de pagamento de dívidas fiscais dispensa-se a obrigação de apresentação de garantia e

alarga-se o prazo de pagamento até ao máximo de 150 prestações, no quadro do cumprimento de um plano de recuperação económica.

#### **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 contexto, consolida-se o regime fiscal das SGPS, o qual passará a ser qualificado como estrutural no âmbito do Estatuto dos Benefícios Fiscais e operacionaliza-se o regime das informações vinculativas urgentes, de forma a reforçar a segurança jurídica dos investidores e, assim, potenciar a atração de investimento direto estrangeiro em Portugal. Prevê-se, ainda, a manutenção e consolidação dos regimes de apoio e incentivo ao investimento produtivo, à criação de emprego e à reestruturação e reorganização empresariais.

De forma a favorecer o investimento, o prazo de reporte dos prejuízos fiscais é aumentado de quatro para cinco anos, em resultado de uma renegociação do PAEF que previa a redução deste prazo para três anos. Esta medida é de particular importância para as empresas portuguesas, fomentando os projetos de investimento de médio e longo prazo e, nessa medida, contribuindo para o crescimento da economia.

Outro ponto essencial para a competitividade da economia portuguesa é a manutenção da taxa reduzida do IVA para o alojamento hoteleiro, mantendo-se, assim, as condições de competitividade do sector turístico português face a mercados concorrentes.

Finalmente, cria-se um programa especial para o sector exportador, o qual irá permitir acelerar substancialmente os procedimentos necessários para obter a isenção de IVA nas exportações e simplificar os procedimentos de modo a facilitar as exportações indiretas.

#### **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares**

##### **Manutenção da não tributação das prestações sociais**

Ao contrário do previsto no PAEF, as prestações sociais (v.g., subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio de maternidade e paternidade, rendimento social de inserção e abonos de família) não serão sujeitas a tributação em IRS, protegendo-se, assim, os grupos mais vulneráveis da sociedade portuguesa.

##### **Revisão das deduções à coleta**

Em cumprimento do estabelecido no PAEF, introduzem-se limites globais progressivos, em sede de IRS, para as deduções à coleta dos agregados familiares dos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º escalões de rendimento, majoráveis em 10% por cada dependente e com exclusão daquelas com carácter personalizante e das relativas às pessoas com deficiência. Os contribuintes dos dois últimos escalões de rendimento deixarão de poder beneficiar de deduções à coleta relativas a despesas de saúde, educação, encargos com lares

e pensões de alimentos e encargos com imóveis, enquanto que os contribuintes dos dois primeiros escalões continuarão a poder usufruir, sem limite, destas deduções.

Ainda no respeito dos compromissos assumidos no PAEF, procede-se à redução em dois terços da dedução com despesas de saúde, passando a percentagem de dedução de 30% para 10%, e estabelece-se um limite máximo para esta dedução correspondente a 2 vezes o valor do IAS. Este valor é majorado em 30% do IAS, por cada dependente, quando existam 3 ou mais dependentes.

No que se refere aos encargos com imóveis, reduz-se de 30% para 15% a percentagem de dedução à coleta, excluindo-se ainda desta dedução as amortizações de capital em todos os contratos de crédito à habitação e os juros para os contratos celebrados a partir de 1 de janeiro de 2012, nos termos previstos no PAEF. Nos mesmos termos, prevê-se, ainda, a eliminação faseada das deduções com juros relativos a contratos celebrados até final de 2011, em quatro anos, e com rendas, em seis anos.

### **Criação da taxa adicional de solidariedade**

Os sujeitos passivos com rendimentos mais elevados pertencentes ao último escalão passarão a estar sujeitos a uma taxa adicional de 2,5% sobre o respetivo rendimento coletável, a qual vigorará nos anos de 2012 e 2013. Desta forma, solicita-se a estes contribuintes uma contribuição acrescida para o esforço de consolidação orçamental.

### **Aumento da tributação das mais-valias mobiliárias**

A taxa especial aplicável às mais-valias de partes sociais, outros valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados é elevada para 21,5%, equiparando-a à taxa liberatória aplicável aos juros e dividendos.

### **Convergência das deduções específicas das categorias A e H**

Em cumprimento do PAEF, reduz-se a dedução específica da categoria H (pensões) para 72% de 12 vezes o valor do IAS, concluindo-se a convergência da dedução específica desta categoria com a estabelecida para os rendimentos do trabalho dependente. Neste contexto, o limite mínimo de existência passa a ser, pela primeira vez, também aplicável aos pensionistas, protegendo-se desta forma os pensionistas com menores recursos.

### **Operações financeiras com entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado**

As operações financeiras com entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado passam a ser tributadas de forma mais acentuada, passando as transferências de rendimentos de capitais provenientes de paraísos fiscais, bem como as transferências para estes territórios, a estar sujeitas a uma taxa agravada de 30%.

## **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**

### **Eliminação de isenções subjetivas e das taxas reduzidas**

Tal como decorre do PAEF, procede-se à redução de isenções subjetivas em sede de IRC, eliminando-se nomeadamente as isenções a entidades anexas de instituições particulares de solidariedade social. Estabelece-se, ainda, a eliminação de todas as taxas reduzidas aplicáveis às empresas, designadamente a taxa reduzida de 12,5% constante do Código do IRC, as taxas reduzidas previstas no regime da interioridade, bem como as taxas reduzidas previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais e no Estatuto Fiscal Cooperativo.

### **Dedução dos prejuízos fiscais**

As empresas portuguesas passam a beneficiar do alargamento do prazo de reporte de prejuízos de quatro para cinco anos, fruto da renegociação do compromisso previsto no PAEF, favorecendo-se assim o investimento produtivo e criando-se condições para o reforço da competitividade das empresas.

Por outro lado, introduz-se uma limitação à dedução de prejuízos fiscais, a qual corresponderá a 75% do lucro tributável do período em que se procede à dedução. Desta forma, as empresas que apresentem lucros tributáveis serão sempre sujeitas ao pagamento de IRC, ainda que detenham prejuízos fiscais reportáveis de anos anteriores.

### **Aumento da derrama estadual**

As empresas que apresentem lucros mais elevados são sujeitas a taxas agravadas em sede de derrama estadual, dando assim um contributo acrescido para a consolidação orçamental. Com efeito, as empresas com lucros superiores a € 1,5 milhões de euros passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de 3% e as empresas com lucros superiores a € 10 milhões ficam sujeitas a uma taxa de 5% sobre a parte do lucro que exceda aquele limite.

### **Pagamentos a entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado**

Os pagamentos efetuados indiretamente às entidades residentes fora do território português e aí submetidas a um regime fiscal privilegiado passam a estar sujeitos ao regime de não dedutibilidade em sede de IRC, sempre que o sujeito passivo tenha, ou devesse ter, conhecimento de que tais importâncias tinham como destino um paraíso fiscal, presumindo-se a existência desse conhecimento sempre que existam relações especiais.

Simultaneamente, à semelhança do que sucede em IRS, introduz-se uma taxa de tributação agravada de 30% para transferências de rendimentos de capitais para entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado.

### **Imputação de rendimentos de entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado**

O regime de transparência fiscal internacional é objeto de uma profunda reformulação com objetivo de abranger estruturas fiduciárias criadas para a detenção de ativos em paraísos fiscais e de tornar mais eficaz o combate à fraude e evasão fiscais.

Nestes termos, os sujeitos passivos de IRC que detenham ou controlem, direta ou indiretamente, mesmo que através de mandatário, fiduciário ou interposta pessoa, entidades não residentes sujeitas a um regime fiscal privilegiado, passam a ser tributados pelos lucros gerados por estas entidades.

### **Imposto sobre o Valor Acrescentado**

#### **Transferência de bens e serviços entre as taxas de IVA**

Em cumprimento do PAEF, procede-se a uma reestruturação e racionalização das listas do IVA, evitando-se, desta forma, a subida das atuais taxas de imposto.

No quadro desta reestruturação os bens e serviços que integram o cabaz essencial continuam sujeitos à taxa reduzida. Com efeito, os bens alimentares de primeira necessidade, o abastecimento público de água, medicamentos, produtos farmacêuticos e transportes permanecem na taxa reduzida de 6%, como forma de proteger os grupos sociais mais vulneráveis do impacto das medidas de consolidação orçamental.

Em simultâneo, efetua-se uma redução considerável do âmbito dos bens sujeitos à taxa intermédia, assegurando-se, no entanto, a sua manutenção para um conjunto limitado de bens cruciais para sectores de produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas.

#### **Medidas anti abuso**

Nas transmissões de bens e serviços entre sujeitos passivos com relações especiais entre si são introduzidas regras de determinação do valor tributável que obrigam à utilização do valor de mercado nestas operações, combatendo-se, assim, a fixação artificial de preços com o objetivo de obtenção de vantagens fiscais em sede de IVA.

#### **Simplificação da restituição do IVA nas exportações**

As empresas exportadoras passaram a poder aceder a um novo modelo de certificação (Certificado Comprovativo de Exportação – CCE), destinado a agilizar e simplificar os mecanismos para a restituição do IVA nas exportações.

#### **Restituição de IVA às instituições de solidariedade social**

As instituições particulares de solidariedade social e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa veem assegurado o 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



prossecação dos seus fins de solidariedade social, reforçando-se assim o seu papel na assistência aos mais desfavorecidos.

## **Impostos Especiais de Consumo**

No âmbito dos impostos especiais sobre o consumo, e de acordo com o PAEF, introduz-se um regime de tributação da eletricidade para consumidores domésticos e industriais, transpondo-se a Diretiva 2003/96/CE, de 27 de outubro de 2003, e aumentam-se as taxas do imposto sobre o tabaco e do Imposto sobre Veículos, agravando-se em especial, neste último caso, a tributação sobre a componente ambiental dos veículos.

## **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 7,5%, da tributação sobre os veículos ligeiros de alta cilindrada, as embarcações de recreio e as aeronaves de uso particular.

## **Impostos Locais**

### **Imposto municipal sobre imóveis**

Em cumprimento do PAEF, as taxas mínimas e máximas do imposto municipal sobre imóveis são elevadas em 0,1 pontos percentuais, regressando aos níveis fixados aquando da aprovação do Código deste imposto, em 2003.

Os prédios detidos por entidades sujeitas a um regime fiscal privilegiado sofrem um agravamento de taxa de IMI de 5% para 7,5%, aumentando-se igualmente a taxa aplicável aos prédios devolutos.

Ainda no âmbito do IMI, a isenção temporária é reduzida para três anos, restringindo-se a sua aplicação aos prédios urbanos destinados à habitação própria e permanente com valor patrimonial tributário não superior a € 125 000 e aos sujeitos passivos cujo rendimento coletável não seja superior a € 153 300. Esta medida tem efeitos apenas para o futuro, preservando-se, assim, os direitos adquiridos e as legítimas expectativas dos contribuintes que atualmente beneficiam desta isenção. Em contrapartida, reforçam-se os benefícios fiscais concedidos a prédios de reduzido valor patrimonial detidos por sujeitos passivos de baixos rendimentos.

## **Benefícios fiscais**

### **Revisão dos benefícios fiscais**

No cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português no âmbito do PAEF, eliminam-se todos os benefícios fiscais de IRC sob a modalidade de redução de taxa e restringem-se outros benefícios fiscais, nomeadamente os abrangidos pela cláusula de caducidade estabelecida no artigo 3.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Complementarmente, consolidam-se o regime fiscal das sociedades gestoras de participações sociais (SGPS) e os benefícios fiscais aplicáveis à reestruturação empresarial, os quais pela sua natureza estrutural deixam de estar abrangidos pela regra da caducidade. Prorrogam-se, igualmente, os incentivos fiscais à criação de emprego, ao investimento produtivo e, bem assim, os que visam facilitar o financiamento externo da economia portuguesa.

## **Combate à fraude e evasão fiscais**

### **Agravamento das penas para os crimes fiscais mais graves**

Os crimes de burla tributária, associação criminosa, crimes aduaneiros qualificados e fraude qualificada passam a ter a sua moldura penal agravada.

Neste quadro, a pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada (v.g., interposição de sociedades em paraísos fiscais para ocultar rendimentos à administração tributária) é agravada de 5 para 8 anos.

Por outro lado, quem fizer parte de grupos, organizações ou associações cuja finalidade ou atividade seja dirigida à prática de crimes fiscais (v.g., faturas falsas) incorrerá numa pena de prisão de 2 a 8 anos.

No âmbito do Regime Geral das Infrações Tributárias, procede-se, ainda, ao agravamento substancial das coimas aplicadas às contraordenações aduaneiras e fiscais, cujos valores não eram atualizados desde a aprovação deste regime em 2001.

Finalmente, introduzem-se contraordenações específicas para a falta de apresentação da documentação relativa aos preços de transferência, para a não apresentação de prova da origem de rendimentos provenientes de entidades residentes em paraísos fiscais, bem como para os casos de omissão na informação prestada pelos sujeitos passivos no âmbito de pedidos de informação vinculativa à administração tributária.

### **Flexibilização da aplicação das normas anti abuso**

O procedimento próprio e autónomo consagrado no artigo 63.º do Código do Processo e do Procedimento Tributário é significativamente flexibilizado, passando a abranger apenas as situações de aplicação da cláusula geral anti abuso constante do artigo 38.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária. No âmbito das alterações introduzidas, deixa de existir um prazo específico para a aplicação da referida cláusula e potencia-se a respetiva utilização, como instrumento para agilizar o combate à fraude e evasão fiscal de elevada complexidade.

### **Medidas para evitar a utilização abusiva de paraísos fiscais**

A proposta de Orçamento do Estado para 2012 contém um vasto conjunto de medidas que visam combater a utilização de entidades sedeadas em paraísos fiscais. De entre estas medidas destacam-se as seguintes: i) o agravamento da moldura penal dos crimes fiscais mais graves; ii) o agravamento da tributação das transferências de rendimentos de capitais pagos a (ou provenientes de) entidades sedeadas em países ou territórios e aí sujeitas a um regime fiscal privilegiado; iii) o aumento da tributação

sobre os imóveis detidos por essas entidades; e iv) o reforço da regras para evitar a dedutibilidade das despesas pagas relacionadas com operações com essas entidades.

Além disso, prevê-se o alargamento dos prazos de prescrição das dívidas tributárias (de 8 para 15 anos) e de caducidade de liquidação (de 4 para 12 anos) aplicáveis sempre que estejam em causa factos tributários relacionados com a utilização de países ou territórios sujeitos a um regime fiscal privilegiado.

Com estas medidas, acompanhadas do reforço dos mecanismos de troca de informações a introduzir nos Protocolos às Convenções de Dupla Tributação com a Suíça e o Luxemburgo, da celebração de novas Convenções, nomeadamente com Hong Kong e Panamá, da entrada em vigor dos Acordos de Troca de Informações em matéria fiscal e da intensificação do controlo da administração fiscal sobre as transferências bancárias de fundos para paraísos fiscais (através da declaração Modelo 38), estarão criadas as condições para um combate mais eficaz à ocultação de rendimentos através da utilização de estruturas sediadas em paraísos fiscais.

### **Regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior**

O regime de regularização tributária dos elementos patrimoniais colocados no exterior (RERT III) permitirá, excecionalmente, regularizar a situação dos elementos patrimoniais não localizados em Portugal em 31 de dezembro de 2010, sem necessidade do seu repatriamento. Este regime exclui do seu âmbito as situações em que já esteja a decorrer procedimento para o apuramento da situação tributária do contribuinte ou tenha sido, entretanto, desencadeado procedimento penal ou contraordenacional que abranja os elementos patrimoniais suscetíveis dele aproveitar. Os contribuintes deverão apresentar uma declaração que inclua os elementos patrimoniais em situação irregular e proceder ao pagamento de uma taxa de 7,5% sobre o valor do património mobiliário declarado, a qual corresponde a um agravamento de 50% face à taxa aplicada no anterior regime.

### **Emissão e transmissão eletrónica de faturas**

No contexto da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, prevê-se uma autorização legislativa em matéria fiscal que autoriza o Governo a aprovar um regime que regule a emissão e transmissão eletrónica de faturas e outros documentos com relevância fiscal. Este regime constituirá um instrumento adicional para o combate à informalidade nos sectores de atividade económica em que existe um maior risco de evasão fiscal, incentivando-se a exigência de emissão de faturas pelos consumidores finais através da possibilidade de deduções fiscais de um montante até 5% do IVA suportado.

### **Direitos e garantias dos contribuintes**

No âmbito do pagamento em prestações das dívidas tributárias, o prazo de pagamentos prestacionais é alargado até um máximo de 150 prestações mensais, no quadro do cumprimento de um plano de recuperação económica, deixando o pagamento em prestações de estar condicionado à apresentação de garantia por parte dos contribuintes.

O regime da informação vinculativa com carácter de urgência é reforçado, operacionalizando-se os procedimentos para a respetiva utilização, de forma a constituir um meio efetivo para reforçar a

segurança jurídica dos investidores, contribuindo, assim, para a criação de um clima mais propício à atração de investimento direto estrangeiro para Portugal.

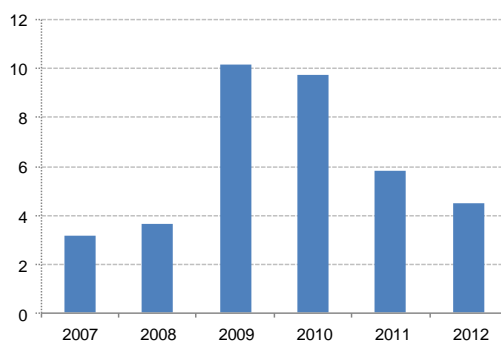
Os contribuintes passam a ter direito a juros indemnizatórios em dobro no caso de não execução atempada das decisões judiciais por parte da administração tributária e a serem reembolsados, no prazo máximo de um ano, do imposto retido em excesso por aplicação de uma Convenção de Dupla Tributação ou de uma Diretiva da União Europeia. Por fim, nos casos da realização da venda de bens penhorados passa a ser obrigatória a prévia citação pessoal dos contribuintes.

## III. SITUAÇÃO FINANCEIRA DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

### III.1. Receitas e Despesas das Administrações Públicas

A contração prevista da atividade económica em 2012, de magnitude superior à antecipada aquando da elaboração do Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, bem como uma execução orçamental no 1º semestre de 2011 abaixo do esperado exigiram a definição de medidas mais austeras face ao estabelecido no PAEF de modo a garantir o cumprimento dos objetivos orçamentais acordados que, em termos do défice das administrações públicas, se traduz numa redução do valor histórico de 10,1% do PIB registado em 2009 para 5,9%, em 2011, e 4,5% do PIB, em 2012.

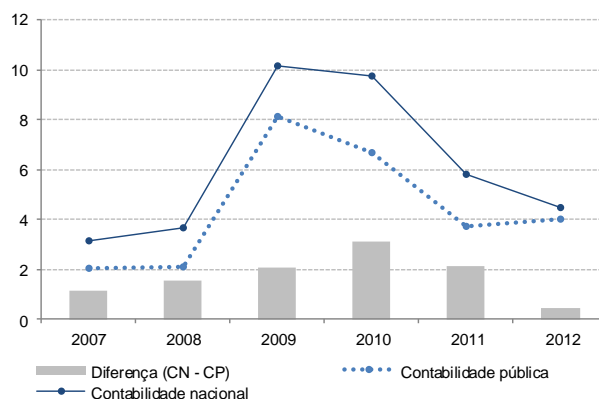
**Gráfico III.1.1. Déficit das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional)**  
(em % do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Os valores estimados para o saldo das administrações públicas em contabilidade nacional são consistentes com as metas acordadas no PAEF. O valor previsto para o saldo é aproximadamente o mesmo nas duas óticas de contabilização pelo facto de a implementação da nova Lei do Enquadramento Orçamental mitigar as diferenças de universo entre as duas óticas que no passado recente assumiram uma expressão considerável. Esta alteração, que constitui uma quebra de série significativa, torna não comparáveis os saldos e as restantes rubricas em contabilidade pública entre 2012 e os anos precedentes.

**Gráfico III.1.2. Déficit das Administrações Públicas em Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional**  
(em % do PIB)



Fontes: INE e Ministério das Finanças.

O número 2 do artigo 5.º da LEO determina que as entidades públicas incluídas no sector das administrações públicas no âmbito das Contas Nacionais referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento, passam, independentemente da sua natureza e forma, a integrar o Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos. O universo do Orçamento do Estado para 2012 integra, assim, as entidades incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010, ao nível da Administração Central.

O quadro seguinte apresenta as diferenças apuradas nas duas ópticas nos saldos para 2012 de cada um dos subsectores das administrações públicas. Essas diferenças resultam basicamente de ajustamentos de passagem da óptica de caixa (contabilidade pública à óptica de compromisso (contabilidade nacional) e de ajustamentos diversos que se prendem essencialmente com a reclassificação de operações no perímetro das administrações públicas<sup>5</sup>.

### Quadro III.1.1. Saldo das Administrações Públicas em 2012

Conciliação entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional  
(em % do PIB)

	CP	Ajustamentos de passagem a CN	CN
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
Estado	-4,5	-0,1	-4,6
Serviços e Fundos Autónomos	-0,2	-0,2	-0,4
<i>dos quais</i> : Empresas Públicas Reclassificadas	-0,7	0,1	-0,6
Administração Local e Regional	0,4	-0,1	0,3
Segurança Social	0,2	0,0	0,3
<b>Total das Administrações Públicas</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-4,5</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## III.2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa ótica de Contabilidade Nacional

A redução do défice das AP em 2012 em 1,4 pp. do PIB é essencialmente baseada na redução da despesa corrente primária (-2,3 pp.) e, em menor grau, no aumento da receita fiscal (0,9 pp.).

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre a compatibilização entre as duas metodologias de apuramento das contas das administrações públicas consultar o anexo do documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, agosto de 2011.

**Quadro III.2.1. Contas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Nacional)**

	Milhões de Euros			% do PIB			Variação pp. do PIB		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
<b>Receita corrente</b>	<b>67 163,8</b>	<b>69 144,8</b>	<b>69 712,0</b>	<b>38,9</b>	<b>40,4</b>	<b>41,2</b>	<b>0,1</b>	<b>1,5</b>	<b>0,8</b>
<b>Receita fiscal</b>	<b>38 343,4</b>	<b>40 123,4</b>	<b>41 245,2</b>	<b>22,2</b>	<b>23,4</b>	<b>24,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>
Impostos s/ produção e importação	23 005,4	23 922,9	25 653,7	13,3	14,0	15,2	0,7	0,7	1,2
Impostos correntes s/ o rendimento, patrimóni	15 338,0	16 200,5	15 591,5	8,9	9,5	9,2	-0,2	0,6	-0,2
Contribuições sociais	21 166,3	21 369,0	20 235,3	12,2	12,5	12,0	-0,3	0,2	-0,5
Outra receita corrente	7 654,1	7 652,4	8 231,5	4,4	4,5	4,9	-0,2	0,0	0,4
<b>Receita de capital</b>	<b>4 653,1</b>	<b>5 265,9</b>	<b>2 288,3</b>	<b>2,7</b>	<b>3,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,8</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,7</b>
<b>Receita total</b>	<b>71 816,9</b>	<b>74 410,6</b>	<b>72 000,2</b>	<b>41,6</b>	<b>43,4</b>	<b>42,5</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>-0,9</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>78 935,4</b>	<b>77 628,8</b>	<b>74 368,8</b>	<b>45,7</b>	<b>45,3</b>	<b>43,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,4</b>
Consumo intermédio	8 666,8	7 926,1	7 785,5	5,0	4,6	4,6	0,1	-0,4	0,0
Despesas com pessoal	21 093,0	19 859,9	16 929,9	12,2	11,6	10,0	-0,4	-0,6	-1,6
Prestações sociais	37 884,5	37 243,9	35 641,3	21,9	21,7	21,1	0,0	-0,2	-0,7
Subsídios	1 193,3	1 506,1	1 666,6	0,7	0,9	1,0	-0,1	0,2	0,1
Juros	5 189,8	7 296,3	8 823,5	3,0	4,3	5,2	0,1	1,3	1,0
Outra despesa corrente	4 908,0	3 796,5	3 522,0	2,8	2,2	2,1	0,3	-0,6	-0,1
<b>Despesa de capital</b>	<b>9 745,0</b>	<b>6 802,1</b>	<b>5 188,4</b>	<b>5,6</b>	<b>4,0</b>	<b>3,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,9</b>
Formação bruta de capital fixo	6 196,8	4 145,7	3 593,1	3,6	2,4	2,1	0,6	-1,2	-0,3
Outras despesas de capital	3 548,2	2 656,4	1 595,3	2,1	1,6	0,9	0,9	-0,5	-0,6
<b>Despesa total</b>	<b>88 680,4</b>	<b>84 430,9</b>	<b>79 557,2</b>	<b>51,3</b>	<b>49,3</b>	<b>47,0</b>	<b>1,5</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,3</b>
<b>Saldo Global</b>	<b>-16 863,5</b>	<b>-10 020,2</b>	<b>-7 556,9</b>	<b>-9,8</b>	<b>-5,9</b>	<b>-4,5</b>	<b>0,4</b>	<b>3,9</b>	<b>1,4</b>
Despesa corrente primária	73 745,5	70 332,5	65 545,3	42,7	41,1	38,7	-0,2	-1,6	-2,3
Despesa primária	83 490,5	77 134,6	70 733,7	48,3	45,0	41,8	1,3	-3,3	-3,3
Saldo corrente primário	-6 581,7	-1 187,7	4 166,7	-3,8	-0,7	2,5	0,3	3,1	3,2
Saldo primário	-11 673,6	-2 723,9	1 266,6	-6,8	-1,6	0,7	0,5	5,2	2,3

Fonte: INE e Ministério das Finanças.

A evolução da despesa, em particular das componentes com maior peso, despesas com pessoal e prestações sociais, reflete o efeito das medidas de restrição dos gastos com salários e pensões. O congelamento salarial e a eliminação do subsídio de férias e de natal para salários e pensões acima de 1000 euros constitui uma medida complementar à redução de efetivos na função pública quer ao nível da administração pública central quer ao nível da administração regional e local de modo a garantir a redução efetiva da despesa com pessoal em termos de percentagem do PIB.

A despesa de consumo intermédio e de prestações sociais em espécie também sofrerão reduções por efeitos das medidas de consolidação orçamental delineadas, designadamente a racionalização dos serviços e controlo dos custos operacionais na administração pública, destacando-se a racionalização da rede escolar.

A redução das transferências do orçamento do Estado, designadamente para o SEE e para as autarquias e as regiões autónomas deverá repercutir-se em menor despesa em subsídios, consumo intermédio e despesas de capital.

Não obstante os esforços de redução da despesa, os efeitos das medidas de reestruturação e racionalização da dimensão das administrações públicas não se propagam no imediato pelo que o processo de consolidação orçamental requer medidas que se traduzam em aumento da receita. Assim, em 2012 a receita fiscal deverá aumentar 2,8% face a 2011, destacando-se para este aumento o efeito da racionalização da estrutura das taxas de IVA (iniciado em outubro de 2011 com o aumento da taxa de IVA sobre a eletricidade e o gás natural), a atualização dos impostos específicos sobre o consumo, a redução substancial das isenções do IMI, bem como a conclusão da convergência, no regime de IRS, da tributação das pensões e do rendimento do trabalho.

### III.3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa 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 6,7% do PIB, em 2010, para 3,7% e 4,0%, respetivamente em 2011 e 2012 tal como se referiu anteriormente, estes valores são afetados pela alteração de universo ocorrida no OE 2012.

Quadro III.3.1.Receitas e Despesas das Administrações Públicas (Ótica da Contabilidade Pública)

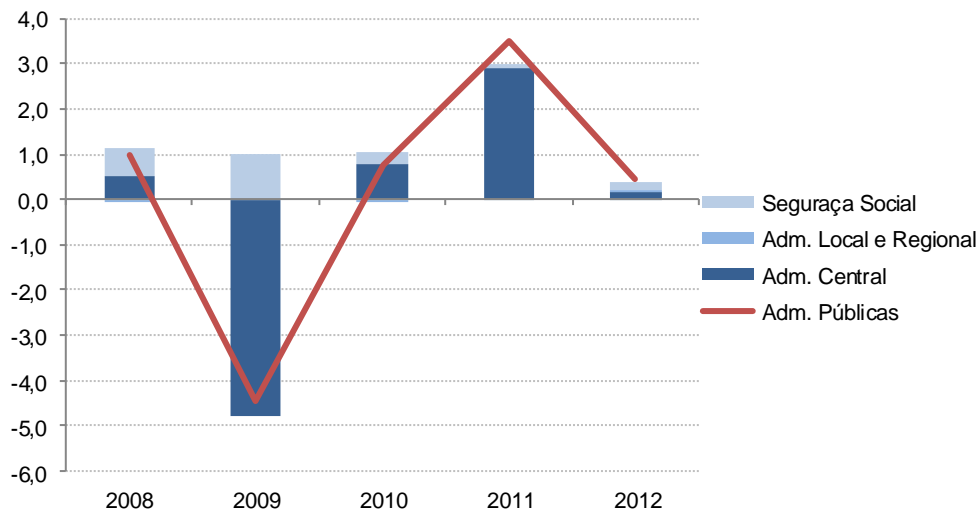
	Milhões de Euros			% do PIB		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	63 250,0	66 610,9	69 694,2	36,6	38,9	41,2
Impostos directos	16 608,2	17 736,8	17 111,3	9,6	10,4	10,1
Impostos indirectos	20 612,4	21 276,7	23 644,5	11,9	12,4	14,0
Contribuições de Segurança Social	17 908,8	18 436,5	17 769,5	10,4	10,8	10,5
Outras receitas correntes	8 120,7	9 160,9	11 168,9	4,7	5,3	6,6
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	4 170,8	6 539,1	3 056,2	2,4	3,8	1,8
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>67 420,8</b>	<b>73 150,0</b>	<b>72 750,4</b>	<b>39,0</b>	<b>42,7</b>	<b>43,0</b>
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	73 278,9	73 327,0	73 422,1	42,4	42,8	43,4
Consumo Público	31 038,9	30 780,9	29 590,9	18,0	18,0	17,5
do qual: Pessoal	18 269,8	16 956,0	15 243,4	10,6	9,9	9,0
Bens Serv. e Outras Desp. Corr.	12 769,1	13 824,9	14 347,5	7,4	8,1	8,5
Subsídios	2 220,7	2 209,7	1 987,9	1,3	1,3	1,2
Juros e Outros Encargos	5 144,9	6 608,5	9 363,0	3,0	3,9	5,5
Transferências Correntes	34 874,3	33 727,8	32 480,3	20,2	19,7	19,2
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	5 686,4	6 242,1	6 149,9	3,3	3,6	3,6
Investimentos	4 079,1	3 333,7	4 900,4	2,4	1,9	2,9
Transferências de Capital	1 443,5	2 805,9	1 153,4	0,8	1,6	0,7
Outras despesas de capital	163,9	102,5	96,1	0,1	0,1	0,1
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>78 965,4</b>	<b>79 569,1</b>	<b>79 572,0</b>	<b>45,7</b>	<b>46,5</b>	<b>47,0</b>
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-11 544,6</b>	<b>-6 419,1</b>	<b>-6 821,6</b>	<b>-6,7</b>	<b>-3,7</b>	<b>-4,0</b>
<b>SALDO PRIMARIO</b>	-6 399,7	189,4	2 541,4	-3,7	0,1	1,5
<b>ACTIVOS FIN. LIQ. DE REEMBOLSOS</b>	5 120,4	22 136,2	18 719,6	3,0	12,9	11,1
<b>SALDO GLOBAL INCLUINDO ACT. FIN.</b>	<b>-16 665,0</b>	<b>-28 555,3</b>	<b>-25 541,2</b>	<b>-9,6</b>	<b>-16,7</b>	<b>-15,1</b>
<b>SALDO CORRENTE PRIMÁRIO</b>	-4 884,0	-107,6	5 635,2	-2,8	-0,1	3,3
<b>SALDO CAPITAL</b>	-1 515,7	297,0	-3 093,7	-0,9	0,2	-1,8
<b>DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA</b>	<b>68 134,0</b>	<b>66 718,4</b>	<b>64 059,0</b>	<b>39,4</b>	<b>39,0</b>	<b>37,8</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2012, a receita corrente deverá registar um aumento equivalente a 2,4 pp. do PIB, explicado essencialmente pelo crescimento esperado das receitas dos impostos indirectos.



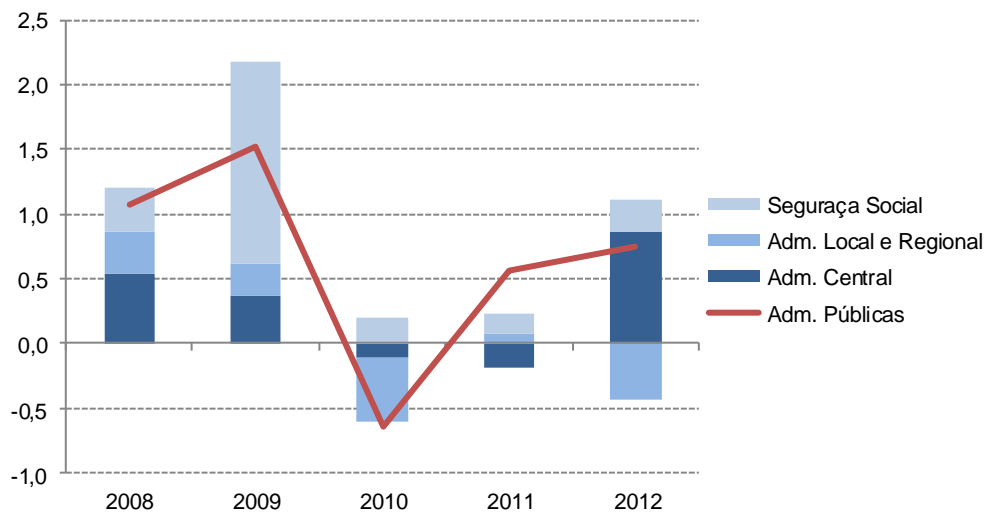
**Gráfico III.3.1. Receita Total por Subsectores das Administrações Públicas**  
 (variação em pp. do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

O crescimento em cerca de 11% dos impostos indiretos reflete principalmente o impacto da diminuição do âmbito dos bens e serviços com taxa reduzida e intermédia de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

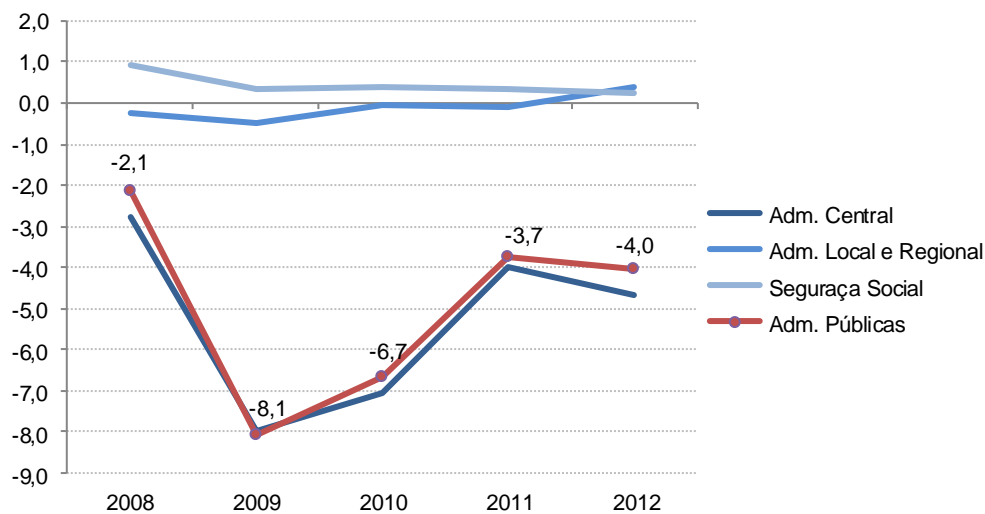
**Gráfico III.3.2. Despesa Total por Subsectores das Administrações Públicas**  
 (variação em pp. do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Quanto à evolução da despesa, verifica-se um crescimento em 0,7 pp. do PIB que se deve sobretudo ao acréscimo das despesas com juros. Das restantes componentes da despesa destaca-se a redução prevista em 3,9% das despesas com consumo público.

**Gráfico III.3.3.Saldos Globais por Subsectores das Administrações Públicas**  
(em % do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

### III.3.1. Receitas e Despesas do Estado

#### III.3.1.1. Receita do Estado

##### III.3.1.1.1. Receita e Despesa Fiscais

#### Receita Fiscal

A previsão das receitas fiscais para 2012 ascende a 35.159 milhões de euros, valor que representa um acréscimo de 2,9% relativamente à estimativa de execução da receita fiscal para 2011 (incluindo a receita derivada da sobretaxa extraordinária). Esta variação resulta de uma redução de 4,5% na receita dos impostos diretos e de um aumento de 8,6% nos impostos indiretos, face a 2011.

O quadro seguinte apresenta a evolução prevista para a receita de cada um dos impostos.

**Quadro III.3.2. Receitas Fiscais**  
(milhões de euros)

Impostos	2011	2012	Variação 2012/2011	
	Estimativa	Orçamento	€ Milhões	%
<b>Impostos Diretos</b>	<b>14.831,3</b>	<b>14.163,7</b>	<b>-667,6</b>	<b>-4,5%</b>
Imposto sobre Rendimento Pessoas Singulares (IRS)	9.757,6	9.358,4	-399,2	-4,1%
Imposto sobre Rendimento Pessoas Coletivas (IRC)	5.020,8	4.755,3	-265,5	-5,3%
Outros	52,9	50,1	-2,8	-5,4%
<b>Impostos Indiretos</b>	<b>19.332,4</b>	<b>20.995,4</b>	<b>1663,0</b>	<b>8,6%</b>
Imposto sobre produtos petrolíferos e energéticos (ISPE)	2.321,2	2.276,1	-45,1	-1,9%
Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	13.108,0	14.761,6	1.653,6	12,6%
Imposto sobre Veículos (ISV)	692,2	743,8	51,6	7,5%
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1.345,7	1.386,1	40,4	3,0%
Imposto sobre álcool e bebidas alcoólicas (IABA)	175,0	190,9	15,9	9,1%
Imposto do Selo (IS)	1.478,9	1.400,0	-78,9	-5,3%
Imposto Único de Circulação (IUC)	165,3	178,0	12,7	7,7%
Outros	46,1	58,9	12,8	27,7%
<b>Total Receita Fiscal</b>	<b>34.163,7</b>	<b>35.159,1</b>	<b>995,4</b>	<b>2,9%</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Impostos Diretos

### Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida ascenda a 9.358,4 milhões de euros, registando-se um decréscimo de 4,1% face à receita prevista para 2011. De notar que nestas estimativas está incluída uma receita não recorrente (sobretaxa extraordinária em IRS), que atinge €840 milhões em 2011 e €185 milhões em 2012. Se se excluírem estas verbas, a receita em IRS teria uma variação positiva de 2,9%.

Estes valores refletem, por um lado, o impacto esperado das alterações legislativas propostas e do esforço acrescido no combate à fraude e evasão fiscal; e, por outro, a evolução do quadro macroeconómico, nomeadamente: (i) o abrandamento económico e a evolução da inflação, (ii) a redução prevista em salários e pensões; e (iii) a variação prevista no emprego.

### Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC)

Estes valores refletem os efeitos negativos do cenário macroeconómico, tendo em conta, no entanto, os efeitos que resultam das medidas legislativas propostas, que incluem, nomeadamente: (i) a eliminação das taxas reduzidas e a supressão e redução dos benefícios fiscais; (ii) o aumento das taxas da derrama estadual e (iii) o esforço acrescido no combate à fraude e evasão fiscal.

## Impostos Indiretos

### Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISPE)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 2.276,1 milhões de euros, registando-se uma diminuição de 1,9% face à estimativa prevista para o ano de 2011.

Esta estimativa teve por base: (i) uma previsão relativamente à evolução das quantidades de produtos petrolíferos a introduzir no consumo; (ii) a alteração das taxas do ISPE aplicáveis aos diferentes produtos que resulta desta proposta; e (iii) a tributação da eletricidade a partir de janeiro de 2012. Foram ainda consideradas as transferências referentes à Contribuição do Serviço Rodoviário e Fundo Florestal Permanente.

### Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 14.761,6 milhões de euros, registando-se um aumento de 12,6% face à estimativa prevista para o ano de 2011. Esta estimativa incorpora os efeitos esperados do aumento do IVA na eletricidade e gás natural (que entrou em vigor no início de outubro de 2010), bem como os restantes reajustamentos efetuados nas tabelas deste imposto; e tem ainda em consideração os efeitos negativos inerentes ao cenário macroeconómico subjacente às projeções e o impacto restritivo resultante de algumas medidas orçamentais.

### Imposto sobre o Tabaco (IT)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 1.386,1 milhões de euros, registando-se um aumento de 3% face à estimativa para o ano de 2011. Este resultado tende a refletir a evolução do mercado face ao cenário macroeconómico restritivo previsto e o aumento de receita fruto das medidas adicionais previstas, nomeadamente o reajustamento das taxas do imposto e o esforço acrescido no combate à fraude e evasão fiscais.

### Imposto sobre Veículos (ISV)

A previsão da receita do ISV tem em consideração os efeitos sobre a receita decorrentes da atualização dos parâmetros fiscais e da redução dos benefícios fiscais; e reflete ainda a redução esperada para a venda de veículos.

### Imposto do Selo (IS)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 1.400 milhões de euros, registando-se um decréscimo de 5,3% face à estimativa de execução orçamental para o ano de 2011. Este resultado tem por base, essencialmente, a diminuição das operações financeiras ligado ao consumo privado previstas para o ano de 2012.

### Imposto Único de Circulação (IUC)

Para 2012, prevê-se que a receita líquida atinja os 178 milhões de euros, registando-se um aumento de 7,7% face à estimativa prevista para o ano de 2011. Este aumento resulta, nomeadamente, da atualização das taxas deste imposto, bem como do agravamento em 7,5% da tributação dos veículos de alta cilindrada, embarcações de recreio e aeronaves para uso particular.

### Restantes Impostos Diretos e Indiretos

Em relação aos outros impostos diretos, estima-se que a receita atinja um valor de 50,1 milhões de euros, que resulta da cobrança destes outros impostos e leva ainda em consideração a receita resultante da regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior.

Por seu lado, a previsão dos restantes impostos indiretos para 2011 ascende a 58,9 milhões de euros, representando um incremento de 27,7% face à receita estimada na execução de 2011.

### Despesa Fiscal

A despesa fiscal tem vindo a ser quantificada e caracterizada no Relatório do Orçamento do Estado de acordo com o Classificador dos Benefícios Fiscais, aprovado por deliberação do Conselho Superior de Estatística em 2007. Esta metodologia mantém-se nesta proposta de Orçamento.

Em termos globais, a despesa fiscal para 2012 é de 954,7 Milhões de Euros, representando um decréscimo de 19,4% relativamente à estimativa para 2011.

**Quadro III.3.3. Despesa Fiscal**

(milhões de euros)

Código	Imposto	2009	2010	2011.(e)	2012 (p)	Varição (%) 2012/2011
<b>Despesa Fiscal</b>						
DF.1.A	IRS	350,0	380,0	364,3	220,5	-39,5
DF.1.B	IRC	298,8	292,4	462,9	438,0	-5,4
DF.2.E	IS	0,2	10,9	10,6	10,1	-4,5
DF.3.A	ISV	105,1	89,4	47,5	40,3	-15,2
DF.3.B	IVA	134,5	174,6	149,1	106,0	-28,9
DF.3.C	ISPE	259,7	278,2	148,1	137,6	-7,1
DF.3.D	IABA	0,5	0,9	0,9	1,0	11,1
DF.3.E	IT	1,1	1,2	1,2	1,2	0,0
<b>Total da Despesa Fiscal</b>		<b>1.149,9</b>	<b>1.227,6</b>	<b>1.184,6</b>	<b>954,7</b>	<b>-19,4</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

**Quadro III.3.4. Distribuição da Despesa Fiscal**

(percentagem)

Código	Imposto	2009	2010	2011.(e)	2012 (p)
<b>Despesa Fiscal</b>					
DF.1.A	IRS	30,4%	31,0%	30,8%	23,1%
DF.1.B	IRC	26,0%	23,8%	39,1%	45,9%
DF.2.E	IS	0,0%	0,9%	0,9%	1,1%
DF.3.A	ISV	9,1%	7,3%	4,0%	4,2%
DF.3.B	IVA	11,7%	14,2%	12,6%	11,1%
DF.3.C	ISPE	22,6%	22,7%	12,5%	14,4%
DF.3.D	IABA	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
DF.3.E	IT	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Total da Despesa Fiscal</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2012, prevê-se uma diminuição da despesa fiscal em 19,4% face à estimativa para 2011. Esta redução é o reflexo das medidas tomadas em sede de OE 2011, bem como de medidas constantes desta proposta de orçamento com reflexo na cobrança em 2012.

### Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)

Com base nos valores conhecidos das liquidações efetuadas relativas ao ano de 2011, procedeu-se à elaboração da uma estimativa para o ano 2011 e 2012, conforme apresentado no quadro seguinte:

**Quadro III.3.5. Despesa Fiscal em IRS**

(milhões de euros)

Designação	Código	2008	2009	2010	2011 (e)	2012 (P)	Variação 2012/2011
Rendimento de desportistas	DF.1.A.001	6,2	4,4	0,6	0,0	0,0	0,0
Energias renováveis	DF.1.A.002	7,2	13,2	28,5	25,0	25,0	0,0
Contribuições para a Segurança Social	DF.1.A.004	0,7	0,8	0,8	1,4	1,5	0,1
Planos de Poupança em Ações (PPA)	DF.1.A.005	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aquisição de computadores	DF.1.A.007	22,8	20,5	25,2	0,3	0,0	-0,3
Missões internacionais	DF.1.A.011	3,6	4,5	3,7	5,4	5,0	-0,4
Cooperação	DF.1.A.012	3,8	4,9	4,6	5,8	7,0	1,2
Deficientes	DF.1.A.013	130,1	144,2	153,6	155,0	155,0	0,0
Infraestruturas comuns NATO	DF.1.A.017	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Organizações internacionais	DF.1.A.019	4,6	5,5	1,7	2,5	3,0	0,5
Planos de Poupança Reforma/Fundos de Pensões	DF.1.A.020	93,9	91,2	102,0	105,0	105,0	0,0
Propriedade intelectual	DF.1.A.021	5,1	5,1	4,4	4,4	4,5	0,1
Tripulantes de navios ZFM	DF.1.A.022	0,0	2,1	1,6	1,5	1,5	0,0
Dedução à coleta de donativos	DF.1.A.036	7,5	8,0	7,2	8,0	8,0	0,0
Donativos ao abrigo da Lei da Liberdade Religiosa	DF.1.A.043	0,9	1,1	0,8	1,0	1,0	0,0
Donativos a igrejas e instituições religiosas	DF.1.A.046	7,7	8,5	7,6	9,0	9,0	0,0
Contas de Poupança-Habituação (CPH)		2,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Despesas com aconselhamento jurídico		0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prémios de seguros de saúde		33,5	35,7	37,7	40,0	40,0	0,0
<b>Subtotal</b>		<b>330,0</b>	<b>350,0</b>	<b>380,0</b>	<b>364,3</b>	<b>365,5</b>	<b>1,2</b>
Limitação dos benefícios fiscais artº 88, nº 2						-145,0	
<b>Total</b>		<b>330,0</b>	<b>350,0</b>	<b>380,0</b>	<b>364,3</b>	<b>220,5</b>	<b>-143,8</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Prevê-se que a despesa fiscal em 2012 se reduza em 39% face à estimativa de 2011. Esta redução resulta das limitações gerais dos benefícios fiscais por escalão de rendimentos já introduzidas em 2011 cujo reflexo se produz na cobrança em 2012.

### Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC)

Em 2012, como se pode no quadro seguinte, a despesa fiscal reduz-se em 5,4% passando de 462,9 para 438 milhões de euros.

**Quadro III.3.6. Despesa Fiscal em IRC por Modalidade Técnica de Benefício**

(milhões de euros)

Rubrica	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)
Benefícios fiscais por dedução ao rendimento	65,6	52,4	110,7	100,0
Benefícios fiscais por dedução ao lucro tributável	2,2	2,1	7,7	8,0
Benefícios fiscais por dedução à coleta	116,9	131,0	184,8	180,0
Redução de taxa	91,7	81,9	113,8	100,0
Isenção definitiva e/ ou não sujeição	22,5	25,0	45,9	50,0
Subtotal	298,8	292,4	462,9	438,0
Isenção temporária	1.464,4	949,2	1.277,0	1.277,0
Subtotal	1.763,2	1.241,5	1.739,9	1.715,0
Resultado da Liquidação – Artigo 86.º do CIRC	-4,1	-3,1	-24,0	-15,0
<b>Total com Isenção Temporária</b>	<b>1.759,1</b>	<b>1.238,5</b>	<b>1.715,8</b>	<b>1.700,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

O cálculo da despesa fiscal estimada para 2011 e 2012 apresenta algumas diferenças metodológicas face ao cálculo dos anos anteriores, refletindo a adoção de recomendações do Tribunal de Contas: (i) alteração na metodologia de cálculo da despesa referente aos benefícios fiscais por dedução ao rendimento ao nível das empresas abrangidas pelo Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades (RETGS); (ii) inclusão, ao nível dos benefícios por dedução ao lucro, da despesa referente à transmissão de prejuízos fiscais autorizados (artigos 15.º e 75.º do CIRC).

À semelhança dos anos anteriores, apresenta-se a despesa fiscal em IRC por identificador, respeitando assim o estipulado quanto ao classificador dos benefícios fiscais. De notar que nem todos os benefícios fiscais se encontram identificados e catalogados, por identificador. Assim, criou-se um identificador residual (Outros benefícios) que engloba todos aqueles que não são objeto de quantificação estatística até ao presente.

## Quadro III.3.7. Despesa Fiscal em IRC por identificador – Quadro Complementar

(milhões de euros)

Rubrica	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)
<b>Deduções ao rendimento</b>	<b>65,6</b>	<b>52,4</b>	<b>110,7</b>	<b>100,0</b>
Divid. das Ações adquiridas no âmbito das Privatizações	0,0	0,0	0,0	0,0
Criação de Emprego para Jovens	30,1	25,4	43,0	22,0
Mecenato	3,9	2,3	6,0	1,0
<b>Deduções à Coleta</b>	<b>116,9</b>	<b>131,0</b>	<b>184,8</b>	<b>180,0</b>
Projetos de Investimento à Internacionalização	0,1	0,6	0,3	0,3
Grandes projetos de Investimento	23,5	16,9	34,8	34,0
Despesas com Investigação e Desenvolvimento	54,7	67,8	84,6	90,0
<b>Isenções Definitivas</b>	<b>22,5</b>	<b>25,0</b>	<b>45,9</b>	<b>50,0</b>
Pessoas Coletivas de Utilidade Pública	3,1	3,6	3,8	4,6
<b>Isenções Temporárias</b>	<b>1.464,4</b>	<b>949,2</b>	<b>1.277,0</b>	<b>1.277,0</b>
Zona Franca da Madeira	1.221,1	801,9	1.186,9	1.186,9
<b>Outros benefícios</b>	<b>93,9</b>	<b>84,0</b>	<b>121,5</b>	<b>108,0</b>
<b>Subtotal</b>	<b>1.763,2</b>	<b>1.241,5</b>	<b>1.739,9</b>	<b>1.715,0</b>
Resultado da Liquidação – Artigo 86.º do CIRC	-4,1	-3,1	-24,0	-15,0
<b>Total</b>	<b>1.759,1</b>	<b>1.238,5</b>	<b>1.715,8</b>	<b>1.700,0</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

Em 2012, como se pode observar no quadro seguinte, a despesa fiscal reduz-se em 28,9% passando de 149,1 para 106 milhões de euros.

## Quadro III.3.8. Despesa Fiscal em IVA

(milhões de euros)

Código	Benefício Fiscal	Diploma	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)
DF.3.B001	Missões Diplomáticas	DL n.º 143/86, de 16 de junho	11,0	15,4	10,4	11,0
DF.3.B002	Comunidades Religiosas	DL n. 20/90, de 13 de janeiro	17,4	15,7	12,5	13,0
DF.3.B003	IPSS	DL n. 20/90, de 13 de janeiro	77,5	80,5	74,4	30,0
DF.3.B004	Forças Armadas	DL n. 113/90, de 5 de abril	47,4	49,3	34,7	35,0
DF.3.B005	Associações Bombeiros	DL n. 113/90, de 5 de abril	2,3	2,9	2,5	2,5
DF.3.B006	Partidos Políticos	Lei n.º 19/2003, de 20 de junho	0,4	2,1	3,8	2,5
DF.3.B007	Automóveis - Deficientes	DL n.º 394-B/84, de 26 de dezembro	6,9	8,7	10,8	12,0
<b>Total</b>			<b>134,5</b>	<b>174,6</b>	<b>149,1</b>	<b>106,0</b>

## Impostos Especiais de Consumo (IEC)

Em 2012, estima-se uma redução da despesa fiscal na totalidade dos Impostos Especiais sobre o Consumo de 7,3% passando de 150,2 para 139,8 milhões de euros.



Quadro III.3.9. Despesa Fiscal em IEC  
(milhões de euros)

Código	Benefício fiscal	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)
<b>IABA – Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas</b>					
DF.3.D.001	Relações Internacionais (inclui: Diplomatas, Organismos Internacionais, NATO, Acordos Internacionais) - art. 6º, nº 1 alíneas a), b), c) e d) do CIEC	0,1	0,1	0,1	0,1
DF.3.D.010	Pequenas destilarias – artº 79º, do CIEC	0,4	0,8	0,8	0,9
<b>Subtotal</b>		<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>
<b>ISPE – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos</b>					
DF.3.C.001	Relações Internacionais (inclui: Diplomatas, Organismos Internacionais, NATO, Acordos Internacionais) - art. 6º, nº 1 alíneas a), b), c) e d) do CIEC	1,1	1,0	1,1	1,1
DF.3.C.004	Navegação marítima costeira e navegação interior (inclui a pesca) - art. 89º, nº 1, alíneas c), h) e j) do CIEC	22,9	22,3	19,9	19,9
DF.3.C.005	Produção de Eletricidade ou de electricidade e calor (Cogeração) – art. 89º, nº 1, alínea d) do CIEC	9,2	9,7	4,8	5,0
DF.3.C.007	Processos eletrolíticos, metalúrgicos e mineralógicos - art.89º, nº 1, alínea f) do CIEC	20,5	15,8	13,4	13,4
DF.3.C.008	Veículos de tração ferroviária - art. 89º, nº 1, alínea i) do CIEC	8,9	8,2	8,1	8,1
DF.3.C.010	Equipamentos agrícolas - art. 93º, n.ºs 1 e 3, alínea c) do CIEC	65,8	67,5	69,0	68,9
DF.3.C.011	Motores fixos - art. 93º, n.ºs 1 e 3, alínea e) do CIEC	4,7	6,7	3,8	3,9
DF.3.C.012	Motores frigoríficos - art. 93º, n.ºs 1 e 3 alínea f) do CIEC	—	—	—	—
DF.3.C.013	Aquecimento - art. 93º, n.ºs 1 e 4 do CIEC	46,8	44,8	25,7	14,9
DF.3.C.014	Biocombustíveis - art. 90º do CIEC	79,8	102,2	2,3	2,4
<b>Subtotal</b>		<b>259,7</b>	<b>278,2</b>	<b>148,1</b>	<b>137,6</b>
<b>IT – Imposto sobre o Tabaco</b>					
DF.3.D.001	Relações Internacionais (inclui: Diplomatas, Organismos Internacionais, NATO, Acordos Internacionais) - art. 6º, nº 1 alíneas a), b), c) e d) do CIEC	1,1	1,2	1,2	1,2
<b>Subtotal</b>		<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
<b>Total</b>		<b>261,3</b>	<b>280,3</b>	<b>150,2</b>	<b>139,8</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2012, a despesa fiscal do ISPE é de 7,1% face à estimativa de 2011.

### Imposto sobre Veículos (ISV)

Em 2012, como se pode avaliar no quadro seguinte, a despesa fiscal reduz-se em 15,2% passando de 47,5 para 40,3 milhões de euros.

## Quadro III.3.10. Despesa Fiscal em IA/ISV

(milhões de euros)

Código	Benefício fiscal	Diploma	2008	2009	2010	2011 (e)	2012 (p)
DF.3.A.001	Deficientes das Forças Armadas	DL n.º 43/76, de 20 de janeiro	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4
DF.3.A.004	Cidadãos de nacionalidade da UE que tenham residido e exercido uma atividade profissional num país terceiro durante pelo menos 24 meses e transferiram a residência para Portugal	DL n.º 471/88, de 22 de dezembro / Artigo 58.º do CISV	23,4	28,3	29,4	22,4	22,5
DF.3.A.020	Cidadãos que tenham residido na UE durante pelo menos 185 dias por ano civil e transferiram a residência para Portugal	DL n.º 264/93, de 30 de julho / Artigo 58.º do CISV					
DF.3.A.005	Deficientes motores com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%, multideficientes profundos com grau de incapacidade superior a 90% e invisuais com um grau de incapacidade igual ou superior a 95%	DL n.º 103-A/90, de 22 de março, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 259/93, de 22 de julho e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril / Artigo 54.º do CISV	7,0	6,1	7,6	7,5	6,7
DF.3.A.019	Funcionários diplomáticos e consulares portugueses e equiparados que regressem a Portugal após cessação das funções	DL n.º 56/93, de 1 de março / Artigo 36.º do CISV	1,1	1,4	1,1	0,8	0,7
DF.3.A.011	Táxis	Artigo 8.º DL n.º 40/93, de 18 de fevereiro / Artigo 53.º do CISV	5,1	5,5	5,8	3,8	2,5
DF.3.A.012	Artº 9º - Automóveis antigos fabricados há mais de 30 anos e classificados como antigos pelo Clube Português de Automóveis Antigos	DL n.º 40/93, de 18 de fevereiro	0,5	0,4	0,1	0,0	0,0
DF.3.A.013	Artº 1º, n.º 13 - Automóveis ligeiros com motor híbrido	DL n.º 40/93, de 18 de fevereiro / Artigo 8.º, n.º 1, alínea c) do CISV	-	-	-	0,0	0,0
DF.3.A.021	Instituições de Utilidade Pública	Lei n.º 151/99, de 14 de setembro / Artigo 52.º do CISV	3,9	3,5	3,7	2,0	2,5
DF.3.A.022	Pessoas que adquiram um veículo novo em troca de um veículo abatido em fim de vida – ABATES	DL n.º 292-A/2000, de 15 de novembro	44,8	51,3	35,4	5,0	0,0
DF.3.A.023	Redução por emissão de partículas	Artigo 7.º, nº 3, do CISV	47,4	-	-	0,0	0,0
DF.3.A.024	Aluguer de veículos sem condutor	Artigo 53º, do CISV	3,4	2,0	1,4	1,4	0,0
DF.3.A.099	Outros benefícios		6,8	6,3	4,5	4,1	5,0
<b>Total</b>			<b>143,8</b>	<b>105,1</b>	<b>89,4</b>	<b>47,5</b>	<b>40,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Imposto do Selo (IS)

O quadro seguinte apresenta a despesa fiscal de 2012. Esta quantificação, no entanto, poderá não incluir a totalidade da despesa fiscal em imposto de selo havendo componentes de despesa que, por falta de elementos declarativos suficientes, não podem ser calculados com fiabilidade.

Quadro III.3.11. Imposto do Selo

Código	Designação	Diploma	2012
DF.2.E.001	Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa	Artigo 6º alínea a) do CIS	0,5
DF.2.E.002	As instituições particulares de solidariedade social	Artigo 6º alínea d) do CIS	0,3
DF.2.E.003	Atos de Reorganização e Concentração de Empresas	Artigo 60º do EBF	0,5
DF.2.E.004	Utilidade Turística	Artigo 20º do D.L. 423/83	1,1
DF.2.E.005	Estatuto Fiscal Cooperativo	Artigo 8º n.º 1 da Lei 85/98	0,3
DF.2.E.006	Concordata entre o Estado Português e a Igreja Católica	Artigo 26 n.º 3 da Concordata	0,1
DF.2.E.007	Zona Franca da Madeira e de Santa Maria	Artigo 33 n.º11 do EBF	0,1
DF.2.E.008	Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais	Artigo 6 a) CIS	3,0
DF.2.E.009	Bens destinados ao Domínio Público do Estado		0,2
DF.2.E.010	Investimento de natureza contratual - Isenção	Artigo 41º n.º 2 alínea d) EBF	0,9
DF.2.E.011	Estradas de Portugal EPE	Artigo 9º n.º 2 do DL 239/04	0,1
DF.2.E.012	FIIAH / SIIAH - Artigo 8 - aquisição pelo FIIAH / SIIAH	Artigo 87 do OE/09	0,4
DF.2.E.013	FIIAH / SIIAH - Artigo 8 - aquisição pelo Arrendatário	Artigo 87 do OE/09	0,1
DF.2.E.014	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas	Artigo 269º alínea d) do DL 53/04	2,5
<b>Total</b>			<b>10,1</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

### III.3.1.1.2. Receita não Fiscal

A estimativa da receita efetiva não fiscal para 2011 é de 7.943,8 M€, representando 19% da receita efetiva total cobrada pelo Estado. A decomposição da receita não fiscal, mostra que 46% tem natureza corrente, 49% de receitas 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 em 2012, com um aumento significativo do peso das receitas correntes não fiscais (para 84%) no total da receita, explicada principalmente pela quebra nas receitas de capital.

## Quadro III.3.12. Quadro Receita Não Fiscal

(milhões de euros)

Classificação económica	2010	2011	2012	2011/2010 Variação (%)	2012/2011 Variação (%)
	CGE	Estimativa	Orçamento		
<b>RECEITA EFECTIVA NÃO FISCAL</b>	<b>3 988,1</b>	<b>7 943,8</b>	<b>3 937,1</b>	<b>99,2</b>	<b>-50,4</b>
Receitas correntes não fiscais:	2 895,3	3 640,4	3 321,1	25,7	-8,8
Comparticipações para a ADSE e outras	234,0	585,1	529,7	150,0	-9,5
Taxas, multas e outras penalidades	590,3	730,5	674,0	23,8	-7,7
Rendimentos da propriedade	473,5	333,0	457,9	-29,7	37,5
Transferências correntes	1 000,1	1 271,6	948,1	27,1	-25,4
Venda de bens e serviços correntes	416,3	424,6	407,2	2,0	-4,1
Outras receitas correntes	181,1	295,6	304,2	63,2	2,9
Receitas de capital :	358,2	3 901,3	210,2	989,1	-94,6
Venda de bens de investimento	169,5	740,5	96,5	336,9	-87,0
Transferências de capital	92,9	3 039,8	109,5	3 172,1	-96,4
Outras receitas de capital	95,8	121,0	4,2	26,3	-96,5
Recursos próprios comunitários	177,4	164,0	170,2	-7,6	3,8
Reposições não abatidas nos pagamentos	90,4	71,6	70,1	-20,8	-2,1
Saldo da gerência anterior	466,8	166,5	165,5	-64,3	-0,6
<i>Por memória: Activos financeiros</i>	<i>822,5</i>	<i>3 556,3</i>	<i>1 625,0</i>	<i>332,4</i>	<i>-54,3</i>

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2011, face ao ano anterior, verifica-se um aumento de 99% na receita não fiscal. Neste resultado é preponderante a transferência de fundos de pensões, as “Comparticipações para a ADSE”<sup>6</sup>, a “Venda de bens de investimento” (inclui as receitas da emissão de licenças 4G) e as “Transferências correntes”.

Com quebras estimadas na cobrança destacam-se os “Rendimentos da propriedade”, em grande parte devido à não entrega de dividendos, nomeadamente por parte da CGD – Caixa Geral de Depósitos, SA, e o “Saldo da gerência anterior”.

A quebra no “Saldo da gerência anterior” é maioritariamente explicada por uma mudança contabilística, dado que até junho de 2010 a transição de saldos de receitas consignadas de serviços integrados (268,8 M€) afetava negativamente, através da figura contabilística de restituições, as classificações onde a receita no(s) ano(s) anterior(es) tinha sido contabilizada, com contrapartida no aumento do “Saldo da gerência anterior”, passando estes movimentos, a partir de então, a ter expressão contabilística apenas no “Saldo da gerência anterior”, sem qualquer efeito no nível da cobrança líquida.

Para 2012 prevê-se uma cobrança líquida de receitas não fiscais de 3.937,1 M€, traduzindo uma diminuição de 50% face ao ano anterior, em grande parte devido ao efeito da inclusão em 2011 de receitas com carácter excepcional e não repetível no montante de 3.741,5 M€.

Para a quebra de receitas não fiscais é ainda relevante a redução de receitas correntes, tanto consignadas como gerais, refletindo a quebra da atividade económica.

De salientar, ainda, a situação particular de acréscimo dos “Rendimentos da propriedade”, influenciado pelo aumento dos juros recebidos por empréstimos concedidos a empresas do Estado.

<sup>6</sup> Na sequência da introdução de uma contribuição da entidade patronal de 2,5% para a ADSE incidente sobre a remuneração sujeita a quota para a CGA.

**Quadro III.3.13. Quadro Receita Corrente Não Fiscal (Queda em 2012)**  
(milhões de euros)

Classificação económica	Crescimento absoluto em 2012 face a 2001		
	Receitas Gerais	Receitas Consignadas	Receitas Totais
Comparticipações para a ADSE e outras	-0,4	-55,0	-55,4
Taxas, multas e outras penalidades	-31,3	-25,2	-56,5
Rendimentos da propriedade	124,8	0,1	124,9
Transferências correntes	1,5	-324,9	-323,4
Venda de bens e serviços correntes	-13,7	-3,7	-17,4
Outras receitas correntes	17,8	-9,2	8,6
<b>Total Geral</b>	<b>98,6</b>	<b>-417,9</b>	<b>-319,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

### III.3.1.2. Despesa do Estado

O saldo global do subsector Estado estimado para 2011 é de -7,5 mil M€, tendo implícito uma melhoria de 6,8 mil M€ relativamente ao ano anterior. Estima-se que, para a redução do peso do défice no PIB em 3,9 p.p., o aumento da receita efetiva contribua em 3,5 p.p. e a diminuição da despesa efetiva em 0,4 p.p..

Para 2012, prevê-se que o défice atinja 7,6 mil M€, o que representará um agravamento na ordem dos 0,1 mil M€ e de 0,1 p.p. do PIB. Este resultado é explicado pelo facto de a redução do peso da despesa efetiva em 1,3 p.p. do PIB não ser suficiente para compensar a variação da receita efetiva em -1,4 p.p..

Da análise da conta do subsector Estado, são de salientar, ainda, os dois seguintes aspetos:

- Os resultados esperados em ambos os anos ocorrem num cenário de redução nominal do PIB; e
- A melhoria do saldo primário em percentagem do PIB é mais acentuada relativamente ao saldo global, o que evidencia que a evolução da despesa com juros e outros encargos da dívida pública constitui uma importante condicionante do processo de consolidação orçamental.

**Quadro III.3.14. Grandes Agregados do Orçamento do Estado**

	Milhões de Euros			Percentagem do PIB			Variação em pp. do PIB	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012
<b>Receita Efetiva</b>	<b>36.277,8</b>	<b>42.102,6</b>	<b>39.096,2</b>	<b>21,0</b>	<b>24,5</b>	<b>23,1</b>	<b>3,5</b>	<b>-1,4</b>
Receita corrente	35.452,8	38.034,8	38.720,5	20,5	22,1	22,9	1,6	0,8
Receita fiscal	32.289,7	34.158,8	35.159,1	18,7	19,9	20,8	1,2	0,9
Outra Receita corrente	3.163,1	3.876,0	3.561,4	1,8	2,3	2,1	0,4	-0,1
Receita de capital	825,0	4.067,8	375,7	0,5	2,4	0,2	1,9	-2,1
<b>Despesa Efetiva</b>	<b>50.556,2</b>	<b>49.607,5</b>	<b>46.689,4</b>	<b>29,3</b>	<b>28,8</b>	<b>27,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,3</b>
Despesa corrente	46.564,5	46.276,2	44.108,7	26,9	26,9	26,1	0,0	-0,8
Despesa de capital	3.991,6	3.331,3	2.580,7	2,3	1,9	1,5	-0,4	-0,4
Saldo corrente	-11.111,7	-8.241,4	-5.388,2	-6,4	-4,8	-3,2	1,6	1,6
Saldo de capital	-3.166,6	736,5	-2.205,1	-1,8	0,4	-1,3	2,3	-1,7
<b>Saldo global</b>	<b>-14.278,4</b>	<b>-7.504,9</b>	<b>-7.593,3</b>	<b>-8,3</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,5</b>	<b>3,9</b>	<b>-0,1</b>
Saldo primário	-9.306,6	-1.132,2	420,5	-5,4	-0,7	0,2	4,7	0,9

Fonte: Ministério das Finanças.

É de ressaltar que a melhoria estimada para 2011 do saldo global do Estado em percentagem do PIB resulta da conjugação de fatores de impacto contrário. Com impacto positivo, são de referir os seguintes:

- Aumento do peso da receita não fiscal em 2,3 p.p., justificado, sobretudo, pela receita da integração de fundos de pensões, da venda de património e a derivada da emissão de licenças de quarta geração de comunicações móveis, bem como pela alteração, em 2011, do modelo de financiamento da ADSE, designadamente a introdução de uma contribuição patronal, que constitui receita própria daquele subsistema de saúde<sup>7</sup>; e
- Acréscimo do peso da receita fiscal em 1,2 p.p., resultante em parte do aumento da taxa normal de IVA para 23% e da introdução da sobretaxa extraordinária em sede de IRS;
- Redução em 0,9 p.p. da despesa corrente primária, associada, em maior medida, à diminuição das despesas com pessoal e das transferências para o Serviço Nacional de Saúde e Segurança Social;
- Diminuição em 0,4 p.p. do peso da despesa de capital, justificada, em maior medida, pela conjugação de fatores de impacto contrário: i) o efeito de base de 2010 associado à regularização de responsabilidades financeiras pela entrega de equipamentos militares; ii) o impacto da medida adotada em finais de abril de congelamento dos compromissos de investimentos; contrariados pela iii) despesa que se estima realizar no âmbito da regularização de responsabilidades financeiras do Estado na área das concessões de infraestruturas rodoviárias.

Com impacto negativo, de salientar a variação do peso dos juros e outros encargos da dívida pública em +0,8 p.p., como resultado do aumento do *stock* de dívida pública, dos encargos associados às comissões a pagar no âmbito do Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF) e da subida da taxa de juro implícita.

Em 2012, prevê-se que o comportamento do saldo global em percentagem do PIB resulte da interação dos seguintes fatores desfavoráveis:

- A redução em 2,3 p.p. da receita não fiscal, justificado, sobretudo, pelo efeito base de 2011 associado ao elevado volume de receitas extraordinárias; e
- O acréscimo em 1 p.p. da despesa com juros e outros encargos da dívida pública, explicado pelo aumento dos efeitos preço e *stock* de dívida pública.

Com impacto positivo, de salientar:

- Diminuição em 1,9 p.p. da despesa corrente primária, em resultado, sobretudo, da implementação das medidas de consolidação orçamental, com especial incidência na despesa nas áreas da educação, saúde e segurança social, bem como a eliminação dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários do sector público e reformados superiores a 1.000 € mensais e a redução progressiva aplicada ao intervalo entre o salário mínimo e os 1.000 €, correspondente, em média, a um daqueles subsídios na despesa do subsector Estado;
- Aumento em 0,9 p.p. da receita fiscal, decorrente, sobretudo, da concretização das medidas previstas no memorando de entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, tais como: i) a redução de isenções em sede de IVA e transferência de categorias de bens e serviços das taxas de IVA reduzida e intermédia para taxas mais elevadas; ii) a diminuição dos

---

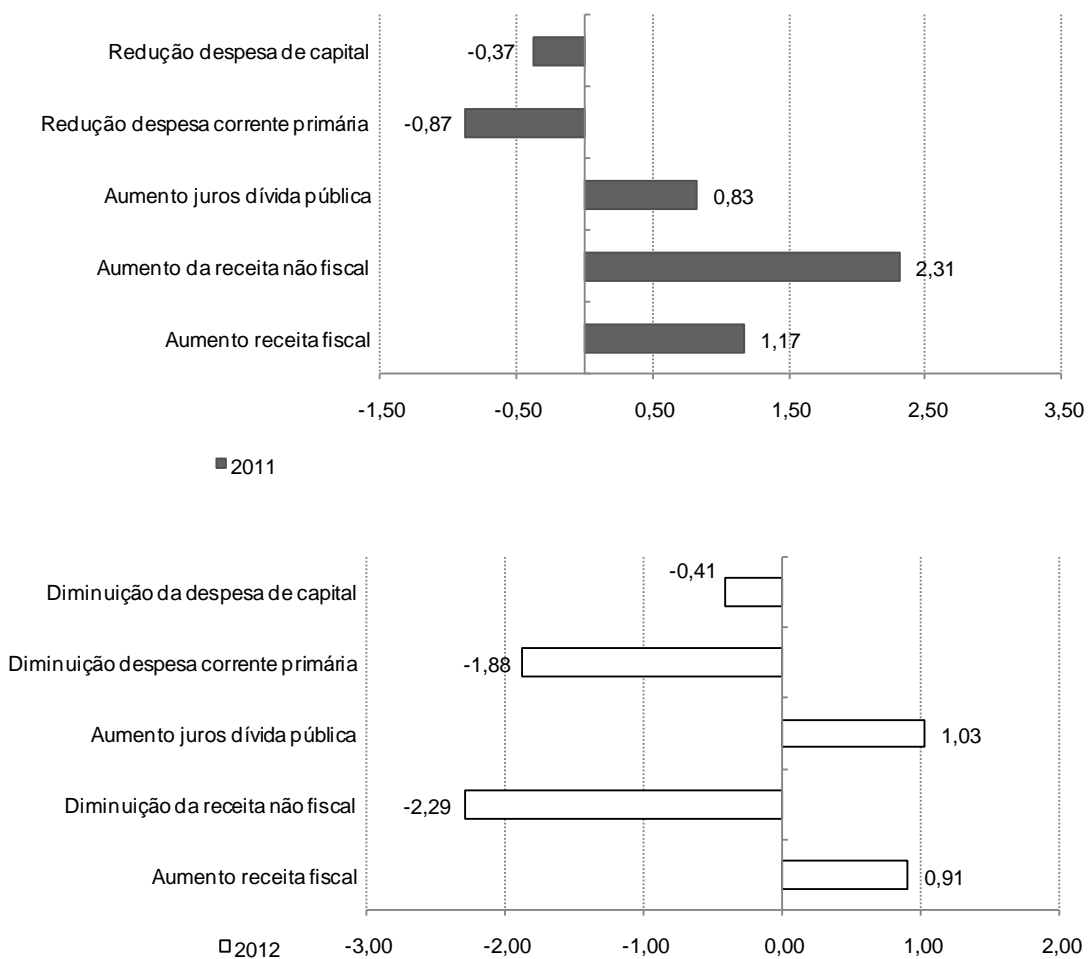
<sup>7</sup> Até 2010, a ADSE era financiada, numa parte expressiva, por uma verba inscrita no orçamento do Ministério das Finanças coberta por receitas gerais; a partir de 2011 a ADSE passou a ser quase exclusivamente financiada por receitas próprias, contabilizadas em "contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE".

benefícios e deduções fiscais em sede de impostos sobre o rendimento; e iii) o aumento de impostos especiais sobre o consumo; e

- Decréscimo em 0,4 p.p. da despesa de capital, que se deve à concentração, em 2011, de um volume significativo de encargos relacionados com a regularização de responsabilidades financeiras na área das concessões rodoviárias.

Os gráficos seguintes evidenciam os principais fatores que justificam a evolução descrita anteriormente.

**Gráfico III.3.4 . Factores Explicativos da Variação do Défice do Estado em 2011 e 2012**  
 (variação em pp. do PIB)



### III.3.1.2.1. Classificação Económica

A evolução da despesa segundo a classificação económica no período de 2010-2012 é evidenciada no quadro seguinte:

**Quadro III.3.15. Despesa do Estado por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

DESIGNAÇÃO	2010	2011	2012	Taxa de variação (%)		2012	
				2011	2012	v.absoluta	em p.p. do total
<b>Despesa Corrente</b>	<b>46.564,5</b>	<b>46.276,2</b>	<b>44.108,7</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,7</b>	<b>-2.167,5</b>	<b>-4,4</b>
Despesas com Pessoal	11.383,3	10.485,3	8.766,5	-7,9	-16,4	-1.718,8	-3,5
Remunerações certas e permanentes	8.445,3	8.031,2	6.792,0	-4,9	-15,4	-1.239,2	-2,5
Abonos variáveis ou eventuais	531,9	494,0	417,2	-7,1	-15,6	-76,8	-0,2
Segurança Social	2.406,1	1.960,0	1.557,3	-18,5	-20,5	-402,7	-0,8
Aquisição Bens e Serviços	1.357,0	1.914,2	1.892,9	41,1	-1,1	-21,3	0,0
Juros e outros encargos	4.971,7	6.372,7	8.013,8	28,2	25,8	1.641,1	3,3
Transferências Correntes	27.740,7	26.229,7	24.259,2	-5,4	-7,5	-1.970,5	-4,0
Administrações Públicas	24.700,0	23.364,0	21.848,9	-5,4	-6,5	-1.515,1	-3,1
Administração Central	14.966,5	14.717,4	13.547,7	-1,7	-7,9	-1.169,7	-2,4
Administração Regional	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0
Administração Local	1.974,1	1.906,9	1.796,4	-3,4	-5,8	-110,5	-0,2
Segurança Social	7.759,5	6.739,6	6.504,8	-13,1	-3,5	-234,9	-0,5
Outros sectores	3.040,7	2.865,7	2.410,4	-5,8	-15,9	-455,4	-0,9
Subsídios	698,8	614,9	304,1	-12,0	-50,5	-310,8	-0,6
Outras Despesas Correntes	413,0	659,5	872,2	59,7	32,3	212,8	0,4
<b>Despesa Corrente Primária</b>	<b>41.592,8</b>	<b>39.903,5</b>	<b>36.094,9</b>	<b>-4,1</b>	<b>-9,5</b>	<b>-3.808,6</b>	<b>-7,7</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>3.991,6</b>	<b>3.331,3</b>	<b>2.580,7</b>	<b>-16,5</b>	<b>-22,5</b>	<b>-750,5</b>	<b>-1,5</b>
Aquisição Bens de Capital	1.505,7	585,1	496,2	-61,1	-15,2	-88,9	-0,2
Transferências de Capital	2.469,3	2.729,0	2.074,7	10,5	-24,0	-654,3	-1,3
Administrações Públicas	2.191,2	1.767,6	1.978,8	-19,3	11,9	211,2	0,4
Administração Central	733,8	400,2	665,9	-45,5	66,4	265,7	0,5
Administração Regional	616,7	600,0	565,8	-2,7	-5,7	-34,2	-0,1
Administração Local	836,8	765,8	741,7	-8,5	-3,1	-24,1	0,0
Segurança Social	4,0	1,7	5,5	-57,8	227,8	3,8	0,0
Outros sectores	278,2	961,4	95,9	245,6	-90,0	-865,4	-1,7
Outras Despesas Capital	16,6	17,2	9,8	3,5	-42,7	-7,3	0,0
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>50.556,2</b>	<b>49.607,5</b>	<b>46.689,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-5,9</b>	<b>-2.918,1</b>	<b>-5,9</b>
Activos Financeiros	2.188,1	22.783,8	17.827,1				
Passivos financeiros	113.927,1	115.000,0	122.250,0				
Transferência para o FRDP	2.230,8	1.870,0	1.600,0				
<b>Despesa Total</b>	<b>168.902,2</b>	<b>189.261,3</b>	<b>188.366,6</b>				

Fonte: Ministério das Finanças. (2010 CGE; 2011 estimativa; 2012 OE)

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

### Estimativa 2011 em comparação com execução de 2010

A despesa efetiva do subsector Estado deverá situar-se em 2011 em 49.607,5 M€, representando um decréscimo de 1,9% relativamente ao ano anterior.

A despesa com pessoal, corrigida do efeito de reclassificação dos encargos com saúde suportados pela ADSE para a rubrica de despesa com aquisição de serviços<sup>8</sup> (ver Caixa 1), deverá reduzir-se em 3,1% em 2011 em termos comparáveis. Este resultado reflete, na parte mais expressiva, o impacto nesta rubrica de despesa dos seguintes fatores:

- Implementação da medida de redução remuneratória sobre os trabalhadores do sector público determinada pela Lei do Orçamento do Estado para 2011;
- Diminuição do valor de abonos e suplementos remuneratórios de natureza diversa; e

<sup>8</sup> Tendo em consideração a contribuição patronal para a ADSE determinada pela Lei do Orçamento do Estado para 2011 registada em "Despesas com pessoal - segurança social - encargos com saúde", a eventual continuação da contabilização da despesa final da ADSE com despesas com saúde nesta rubrica traduzir-se-ia numa duplicação. Deste modo, a despesa da ADSE foi reclassificada, a partir de 2011, para a rubrica "Aquisição de bens e serviços correntes - outros serviços de saúde"



- Redução líquida de efetivos dos serviços da administração direta do Estado.

A despesa com a aquisição de bens e serviços, considerando a reclassificação das despesas de saúde da ADSE, deverá registar em 2011 um decréscimo de 0,2%.

O crescimento da despesa com juros e outros encargos resulta do aumento da taxa de juro implícita, dos encargos decorrentes das comissões a pagar no âmbito do PAEF, bem como do aumento do *stock* de dívida pública.

Estima-se que as transferências correntes venham a decrescer, sobretudo das que se destinam:

- À Segurança Social, decorrente da menor necessidade de financiamento no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social, em resultado das medidas de consolidação orçamental adotadas;
- Ao financiamento do Serviço Nacional de Saúde, no pressuposto da compensação através da implementação de medidas de contenção da despesa na área da saúde;
- À Administração Local, com destaque para as que são processadas no âmbito da Lei das Finanças Locais;
- Ao financiamento das instituições de ensino superior e de contratos celebrados com estabelecimentos de ensino particular e cooperativo.

Em sentido contrário, é de referir o aumento da contribuição financeira para a Caixa Geral de Aposentações, I.P. (CGA), visando compensar a redução de receitas próprias do sistema de pensões gerida por aquela entidade - em resultado da medida de redução remuneratória, com impacto desfavorável nas contribuições - e a diminuição do número de subscritores, com o conseqüente aumento dos encargos com os novos pensionistas.

A despesa com subsídios em 2011 deverá decrescer, refletindo, essencialmente, a conjugação da evolução das seguintes componentes:

- O efeito de base de 2010 associado aos encargos com subsídios concedidos em 2010, a título de comparticipação do Estado nos apoios à instalação de painéis solares térmicos; e
- A redução das indemnizações compensatórias a atribuir por contrapartida da prestação de serviço público, como resultado da implementação de medidas de contenção dos custos operacionais aplicáveis às empresas do sector empresarial do Estado e da atualização dos tarifários dos transportes coletivos.

As outras despesas correntes deverão aumentar, refletindo, na parte mais expressiva, o maior número de projetos dos estabelecimentos de ensino não superior abrangidos pelo Programa Operacional Potencial Humano, com financiamento do Fundo Social Europeu.

Estima-se que a aquisição de bens de capital decresça significativamente, o que é justificado, sobretudo, pelo efeito de base associado à regularização de responsabilidades financeiras pela entrega de equipamentos militares em 2010, bem como pela diminuição da despesa em equipamento informático, realizada no âmbito do Plano Tecnológico da Educação.

O crescimento estimado das transferências de capital é determinado pelo elevado volume de encargos (853,8 M€) relativos a responsabilidades financeiras do Estado associados a concessões rodoviárias.

### Previsão de 2012 em comparação com estimativa de 2011

O Orçamento do Estado para 2012 consubstanciará as medidas previstas no memorando de entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) subjacente à aprovação do PAEF, no Documento de Estratégia Orçamental (DEO) para o período 2011-2015, bem como a suspensão da atribuição dos subsídios de férias e de Natal.

A redução da despesa do subsector Estado prevista para 2012 situa-se em 5,9%, para a qual contribuirá a diminuição da despesa primária em 9,2 p.p., efeito que será contrariado, significativamente, pelo aumento dos juros e outros encargos (3,3 p.p.).

A análise por classificação económica da despesa e em termos comparáveis mostra que a despesa com pessoal regista um decréscimo de 16,4%. Para este efeito, contribuem, entre outros fatores, os seguintes:

- Suspensão da atribuição dos subsídios de férias e de Natal;
- Redução do número de efetivos, por via da diminuição da taxa de substituição de funcionários aposentados por novas admissões;
- Congelamento dos salários no sector público, bem como o impedimento de, a qualquer título, realizar promoções e progressões;
- Adoção de uma política de racionalização das horas extraordinárias e ajudas de custo;
- Extinção de lugares dirigentes e a colocação de pessoal dos serviços e organismos abrangidos pelo Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) em situação de mobilidade especial;
- Revisão das regras do regime de mobilidade especial, passando pela redução da compensação pecuniária atribuída aos funcionários colocados naquela situação e pela eliminação das licenças extraordinárias remuneradas, visando a cobertura de carência de efetivos em serviços sem recurso a recrutamento externo; e
- Redução dos encargos do Orçamento do Estado destinados ao financiamento dos subsistemas públicos de saúde, por via do menor volume de comparticipação da entidade empregadora.

### Caixa 1. Despesas com Pessoal em Termos Comparáveis

Por força da Lei do Orçamento do Estado de 2011, foi introduzida uma contribuição de 2,5% da entidade patronal para a ADSE, calculada sobre a mesma base do desconto dos funcionários para este subsistema de saúde, o que levou a um aumento da receita própria para o financiamento das despesas de saúde suportadas por aquele subsistema, que se substituiu ao financiamento direto por verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças. Assim, tendo por objetivo evitar o duplo registo, na rubrica de “encargos com saúde”, da contribuição patronal e das despesas com saúde suportadas pelo orçamento da ADSE, procedeu-se em 2011 à reclassificação destas últimas para a rubrica de “aquisição de bens e serviços – aquisição de serviços - outros serviços de saúde”.

O quadro seguinte sintetiza o ajustamento necessário para tornar os valores comparáveis na despesa com pessoal e aquisição de bens e serviços e as respetivas taxas de variação em termos comparáveis

#### Despesas com Pessoal em Termos Comparáveis

(milhões de euros)

	Componentes da despesa						Taxas de variação %			
	Despesas com pessoal			Aquisição de bens e serviços			Despesas com pessoal		Aquisição de bens e serviços	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>Valores sem ajustamentos</b>	11.383,3	10.485,3	8.766,5	1.357,0	1.914,2	1.892,9	-7,9	-16,4	41,1	-1,1
Ajustamentos à despesa:										
Despesa final da ADSE em 2010	-560,3			560,3						
<b>Despesa em termos comparáveis</b>	<b>10.823,0</b>	<b>10.485,3</b>	<b>8.766,5</b>	<b>1.917,3</b>	<b>1.914,2</b>	<b>1.892,9</b>	<b>-3,1</b>	<b>-16,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,1</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

A redução da despesa na componente de aquisição de bens e serviços reflete, em maior medida, o impacto orçamental das medidas de reestruturação, reorganização e supressão de estruturas dos serviços da administração direta do Estado.

O crescimento da despesa com juros e outros encargos resulta, em partes idênticas, do aumento do *stock* da dívida pública e da subida da taxa de juro implícita. Em particular, como a subida das taxas contratadas se verificou sobretudo em 2011, o efeito preço assume uma relevância maior em 2012, uma vez que parte destes juros mais elevados começará a ser efectivamente paga nesse ano.

A redução prevista das transferências correntes reflecte-se no âmbito de vários sectores institucionais:

- Administração Central - A diminuição da transferência para o financiamento do Serviço Nacional de Saúde face à estimativa de 2011, traduzindo o impacto das medidas de contenção orçamental previstas para a área da saúde, tais como: i) a atualização das taxas moderadoras, a indexação das mesmas à taxa de inflação e a revisão do regime de isenções; ii) a alteração do regime de preços e de comparticipação de medicamentos e a promoção da utilização de genéricos; iii) a reorganização e a racionalização da rede hospitalar com o conseqüente decréscimo dos custos operacionais; e iv) a adoção de horários flexíveis visando a redução da despesa com horas extraordinárias;
- Administração Local - A redução da verba inscrita no OE/2012 no âmbito da Lei de Finanças Locais, ao abrigo da Lei de Estabilidade Orçamental, visando concretizar o compromisso definido no MoU de assegurar o contributo deste subsector para o processo de consolidação orçamental;
- Segurança Social - O decréscimo da transferência para a Segurança Social, no âmbito da respetiva Lei de Bases, refletindo a concretização das medidas implícitas à aprovação do PAEF - tais como: i) a redução da duração e do valor máximos do subsídio de desemprego; e ii) o alargamento da aplicação da condição de recursos a outras prestações do regime não

contributivo - bem como a repercussão, em termos orçamentais, da eliminação dos subsídios de férias e de Natal aos aposentados do regime geral de segurança social e da reorganização da estrutura orgânica dos serviços da Segurança Social.

- Resto do Mundo - A redução das transferências para a União Europeia, a título de contribuição financeira de Portugal para o orçamento comunitário, justificado, em grande medida, pelo facto de a estimativa para 2011 incluir o pagamento de ajustamentos por efeito da revisão da base das Contas Nacionais Portuguesas pelo INE, que não se prevêem ocorrer em 2012.

A despesa com subsídios deverá registar uma redução, influenciada pela reclassificação das verbas destinadas a entidades que, por força da alteração à Lei de Enquadramento Orçamental, passaram a ser abrangidas no universo do Orçamento do Estado<sup>9</sup> de subsídios para transferências correntes para a Administração Central. Em termos comparáveis, prevê-se uma diminuição das indemnizações compensatórias pela prestação de serviço público, reflectindo o impacto orçamental das medidas de reformas estruturais com vista ao saneamento e viabilização financeira do Sector Empresarial do Estado, especialmente na área dos transportes.

O aumento previsto das outras despesas correntes é justificada, em grande medida, pela interacção dos seguintes factores:

- A orçamentação de uma provisão para a cobertura de riscos da execução orçamental no valor de 2,5% da dotação inscrita na despesa com pessoal e com a aquisição de bens e serviços, que ascende a 248,6 M€;
- A inscrição do montante de 125,6 M€ destinados à assunção de encargos decorrentes de responsabilidades no âmbito do Ministério da Defesa Nacional; e
- A orçamentação das dotações destinadas a financiar os encargos com as Forças Nacionais Destacadas<sup>10</sup>.

Em sentido oposto, é de referir a concentração, em 2011, de despesas de funcionamento dos estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário cofinanciadas pelo Fundo Social Europeu, no âmbito do Programa Operacional Potencial Humano.

A evolução prevista para a despesa de capital deverá reflectir decréscimos na generalidade das componentes que a compõem, com particular destaque para a redução da componente de investimentos, conforme previsto no MoU. Para além dessa medida, são, ainda de referir factores que de seguida se particularizam.

No que respeita à despesa com aquisição de bens de capital, de salientar o impacto de redução das verbas afetas à execução da Lei de Programação Militar, como medida de estabilidade orçamental.

Relativamente às transferências de capital, é de destacar:

- A redução das transferências para Administração Regional no âmbito da respetiva Lei de Finanças, ao abrigo da Lei de Estabilidade Orçamental, dando-se, no entanto, integral cumprimento à Lei de Meios para a Região Autónoma da Madeira<sup>11</sup>;

---

<sup>9</sup> Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, consideram-se integradas no sector público administrativo as entidades que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas em cada subsector no âmbito do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais, nas últimas contas sectoriais publicadas pela autoridade estatística nacional, referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento.

<sup>10</sup> As quais, no orçamento inicial são objeto de inscrição nesta rubrica económica de despesa e que, no decurso da execução orçamental, são classificadas de acordo com a finalidade da despesa.

- O reflexo da diminuição das transferências para a Administração Local ao abrigo da Lei de Finanças locais, na parte que é processada por transferências de capital<sup>12</sup>; e
- O efeito de base associado ao elevado volume de transferências em 2011 destinadas à regularização de responsabilidades financeiras do Estado na área das concessões rodoviárias.

Em sentido contrário, é de referir o crescimento previsto das transferências para a Administração Central, decorrente da orçamentação, em 2012, do montante de 344,5 M€ destinado à assunção, pelo Estado, de passivos e de responsabilidades da Rádio e Televisão de Portugal, S.A..

---

<sup>11</sup> Inscrição de 50 milhões de euros 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.

<sup>12</sup> Com efeito, relativamente às transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas na Lei de Finanças locais no âmbito do Fundo de Equilíbrio Financeiro, a repartição é de 60% por transferências correntes e 40% por transferências de capital.

Quadro III.3.16. Despesa do Estado, por Grandes Agregados de Despesa  
(milhões de euros)

	2010	2011	2012	Taxa de variação (%)	
				2011	2012
<b>1. Investimentos</b>	<b>1.116,2</b>	<b>949,1</b>	<b>841,6</b>	<b>-15,0</b>	<b>-11,3</b>
Financiamento nacional	1.044,6	795,5	728,4	-23,8	-8,4
do qual: com cobertura em receitas gerais	1.019,8	744,4	720,6	-27,0	-3,2
Financiamento comunitário	71,6	153,7	113,2	114,5	-26,3
<b>2. Dotações Específicas por ministérios (a)</b>	<b>35.898,3</b>	<b>34.967,6</b>	<b>34.339,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-1,8</b>
<b>Encargos Gerais do Estado</b>	<b>3.103,3</b>	<b>2.961,1</b>	<b>2.770,5</b>	<b>-4,6</b>	<b>-6,4</b>
Assembleia República	98,9	99,2	83,5	0,3	-15,8
Administração Local					
Ao abrigo da Lei Finanças Locais	2.346,4	2.222,3	2.076,6	-5,3	-6,6
Outras a cargo da Direcção-Geral Autarquias Locais	41,3	39,6	44,5	-4,2	12,5
Lei de Finanças das Regiões Autónomas	566,7	550,0	515,8	-2,9	-6,2
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
<b>Presidência do Conselho de Ministros</b>	<b>5,8</b>	<b>46,9</b>	<b>7,8</b>	<b>713,5</b>	<b>-83,4</b>
Expedição publicações periódicas e apoio económico-financeiro Com. Social	5,8	7,0	5,4	21,5	-23,6
Censos 2011	-	39,9	2,4	-	-
<b>Finanças</b>	<b>13.312,7</b>	<b>14.122,0</b>	<b>15.134,3</b>	<b>6,1</b>	<b>7,2</b>
Pensões e Reformas					
Contribuição financeira para a CGA	3.749,9	4.186,2	3.946,5	11,6	-5,7
Compensação por pagamento de pensões da responsabilidade do Estado	262,8	258,4	226,7	-1,7	-12,3
ADSE	256,6	31,5	0,0	-87,7	-100,0
Contribuição financeira para a União Europeia	1.667,6	1.630,0	1.500,0	-2,3	-8,0
Despesas excepcionais do Ministério das Finanças					
Bonificação juros	124,8	121,8	119,6	-2,4	-1,8
Subsídios e indemnizações compensatórias	839,3	519,1	433,2	-38,2	-16,5
Despesas de cooperação	70,2	64,4	62,1	-8,3	-3,5
Dotação provisional	-	-	400,0	-	-
Equipamentos militares	1.001,0	-	0,0	-100,0	-
Outras	358,2	926,2	420,8	158,6	-54,6
Juros e outros encargos da dívida pública	4.970,0	6.372,0	8.013,0	28,2	25,8
Encargos com protocolos de cobrança	12,3	12,5	12,4	1,8	-1,3
<b>Negócios Estrangeiros</b>	<b>55,0</b>	<b>55,0</b>	<b>65,0</b>	<b>0,0</b>	<b>18,2</b>
Contribuições e quotizações para Organizações Internacionais	55,0	55,0	65,0	0,0	18,2
<b>Defesa Nacional</b>	<b>519,1</b>	<b>526,9</b>	<b>429,1</b>	<b>1,5</b>	<b>-18,6</b>
Lei da Programação Militar	253,5	278,2	230,7	9,7	-17,1
Encargos com saúde	66,6	58,5	41,0	-12,2	-30,0
Pensões de reserva	123,9	115,2	105,4	-7,1	-8,5
Forças Nacionais Destacadas	75,0	75,0	52,0	0,0	-30,7
<b>Administração Interna</b>	<b>217,1</b>	<b>289,7</b>	<b>222,4</b>	<b>33,5</b>	<b>-23,2</b>
Encargos saúde	60,0	106,3	60,6	77,1	-43,0
Pensões de reserva	157,1	183,5	161,8	16,8	-11,8
<b>Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território</b>	<b>86,8</b>	<b>74,8</b>	<b>64,7</b>	<b>-</b>	<b>-13,4</b>
Transferências para o Instituto Financiamento Agricultura e Pescas, I.P.	86,8	74,8	64,7	-13,8	-13,4
<b>Saúde</b>	<b>8.698,7</b>	<b>8.251,8</b>	<b>7.498,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-9,1</b>
Serviço Nacional de Saúde	8.698,7	8.251,8	7.498,8	-5,1	-9,1
<b>Educação e Ciência</b>	<b>2.173,0</b>	<b>1.918,2</b>	<b>1.690,0</b>	<b>-11,7</b>	<b>-11,9</b>
Ensino Particular e Cooperativo	370,6	268,9	253,7	-27,4	-5,6
Educação pré-escolar	506,0	509,3	518,9	0,7	1,9
Estabelecimentos Ensino Superior e serviços de acção social	1.296,5	1.140,0	917,4	-12,1	-19,5
<b>Solidariedade e Segurança Social</b>	<b>7.726,9</b>	<b>6.721,3</b>	<b>6.457,2</b>	<b>-13,0</b>	<b>-3,9</b>
Lei de Bases da Segurança Social	7.726,9	6.721,3	6.457,2	-13,0	-3,9
<b>3. Funcionamento em sentido estrito (b)</b>	<b>10.923,8</b>	<b>10.535,3</b>	<b>8.938,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-15,2</b>
<b>4. Despesa com compensação em receita (b)</b>	<b>2.617,8</b>	<b>3.155,4</b>	<b>2.570,1</b>	<b>20,5</b>	<b>-18,6</b>
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>50.556,2</b>	<b>49.607,5</b>	<b>46.689,4</b>	<b>-1,9</b>	<b>-5,9</b>
Activos financeiros	2.188,1	22.783,8	17.827,1		
Passivos financeiros	113.927,1	115.000,0	122.250,0		
Transferência para o FRDP	2.230,8	1.870,0	1.600,0		
<b>Despesa Total</b>	<b>168.902,2</b>	<b>189.261,3</b>	<b>188.366,6</b>		

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

(b) - Exclui ativos financeiros e despesas no âmbito da componente de Investimentos.

Nota: Por "funcionamento em sentido estrito" entende-se, genericamente, o conjunto de despesas de funcionamento próprio dos serviços integrados, excluindo, assim, as dotações inscritas no orçamento de funcionamento, mas respeitantes a encargos específicos resultantes de Lei ou de outras vinculações externas, designados como "dotações específicas".

Valores consolidados de transferências no âmbito do subsector Estado.

Fonte: Ministério das Finanças. (2010 CGE; 2011 estimativa; 2012 OE).

### III.3.1.2.2. Classificação Funcional

A análise da despesa segundo a classificação funcional evidencia uma previsão, para 2012, de redução do conjunto das funções em percentagem do PIB em cerca de 1,7 p.p.. No entanto, é esperado o aumento do peso das “Outras Funções” em 1 p.p., justificado, sobretudo, pelo aumento acentuado da despesa com juros e outros encargos da dívida em 2012, bem como pelo facto de a dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças estar classificada na subfunção “Diversas não especificadas”<sup>13</sup>.

A diminuição do peso das “Funções sociais” em 1,6 p.p do PIB reflete-se nas subfunções “Educação” e “Saúde”, em resultado da redução das verbas afetas ao Ministério da Educação e Ciência e da transferência para o SNS.

De referir que o peso das “Funções económicas” deverá reduzir-se para 0,6% do PIB, explicado pelo efeito de base de 2011 associado aos encargos com a regularização de responsabilidades financeiras do Estado na área das concessões de infraestruturas rodoviárias, classificadas na subfunção “Transportes e comunicações”.

Prevê-se a diminuição do peso no PIB das “Funções gerais de soberania” em 0,5 p.p., influenciada, sobretudo, pelo comportamento da subfunção “Segurança e ordem públicas” (-0,3 p.p.), refletindo a diminuição da despesa orçamentada para 2012 nos ministérios da Justiça e da Administração Interna.

Quadro III.3.17. Despesa do Estado - Classificação Funcional

FUNÇÕES/SUBFUNÇÕES	2010	2011	2012	% do PIB		
				2010	2011	2012
<b>Funções Gerais de Soberania</b>	<b>8.260,4</b>	<b>7.265,4</b>	<b>6.463,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,2</b>	<b>3,7</b>
1. Serviços gerais da Administração Pública	1.938,2	1.812,3	1.542,5	1,1	1,0	0,9
2. Defesa Nacional	3.079,8	2.014,1	1.956,5	1,8	1,2	1,1
3. Segurança e ordem públicas	3.242,4	3.439,0	2.964,8	1,9	2,0	1,7
<b>Funções Sociais</b>	<b>30.843,0</b>	<b>29.281,8</b>	<b>26.438,7</b>	<b>17,8</b>	<b>16,9</b>	<b>15,3</b>
1. Educação	8.559,2	8.129,5	6.579,0	5,0	4,7	3,8
2. Saúde	9.776,3	9.250,7	8.300,1	5,7	5,4	4,8
3. Segurança e acção sociais	11.809,8	11.232,1	10.690,8	6,8	6,5	6,2
4. Habitação e serviços colectivos	315,8	317,6	245,5	0,2	0,2	0,1
5. Serviços culturais, recreativos e religiosos	381,9	351,9	623,3	0,2	0,2	0,4
<b>Funções Económicas</b>	<b>1.586,4</b>	<b>2.019,6</b>	<b>1.013,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>0,6</b>
1. Agricultura e pecuária, silvic., caça e pesca	468,0	507,0	453,5	0,3	0,3	0,3
2. Indústria e energia	72,8	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Transportes e comunicações	572,7	1.278,4	365,9	0,3	0,7	0,2
4. Comércio e turismo						
5. Outras funções económicas	472,8	234,1	193,8	0,3	0,1	0,1
<b>Outras Funções</b>	<b>9.866,4</b>	<b>11.040,7</b>	<b>12.773,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,4</b>	<b>7,4</b>
1. Operações da dívida pública	4.970,0	6.372,0	8.013,0	2,9	3,7	4,6
2. Transferências entre administrações	4.896,3	4.668,7	4.357,1	2,8	2,7	2,5
3. Diversas não especificadas	0,0	0,0	403,6	0,0	0,0	0,2
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>50.556,2</b>	<b>49.607,5</b>	<b>46.689,4</b>	<b>29,3</b>	<b>28,7</b>	<b>27,0</b>
Activos Financeiros	2.188,1	22.783,8	17.827,1			
Passivos financeiros	113.927,1	115.000,0	122.250,0			
Transferência para o FRDP	2.230,8	1.870,0	1.600,0			
<b>Despesa Total</b>	<b>168.902,2</b>	<b>189.261,3</b>	<b>188.366,6</b>			

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

Fonte: Ministério das Finanças. (2010 CGE; 2011 estimativa; 2012 OE)

<sup>13</sup> Enquanto que, na execução de 2010 e 2011, os reforços atribuídos por contrapartida da dotação provisional se encontram distribuídos pelas diversas subfunções associadas à natureza da finalidade dos mesmos.

### III.3.1.2.3. Classificação Orgânica

O quadro seguinte mostra a distribuição da despesa por ministérios, das dotações orçamentadas para 2012, em comparação com o montante estimado para 2011, cuja análise será particularizada na parte do relatório consagrada às políticas sectoriais e à despesa consolidada por ministério.

**Quadro III.3.18. Despesa do Estado segundo a Classificação Orgânica**

(Milhões de euros)

MINISTÉRIOS	2011	2012	Taxa de variação (%)	Variação absoluta
Encargos Gerais do Estado	3.030,5	2.831,2	-6,6	-199
Presidência do Conselho de Ministros	355,8	267,1	-24,9	-89
Finanças	15.610,4	16.438,9	5,3	829
Negócios Estrangeiros	358,4	314,8	-12,2	-44
Defesa Nacional	2.175,7	2.050,4	-5,8	-125
Administração Interna	1.997,1	1.860,5	-6,8	-137
Justiça	1.589,2	1.180,4	-25,7	-409
Economia e Emprego	300,9	228,7	-24,0	-72
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	685,6	570,9	-16,7	-115
Saúde	8.386,3	7.628,9	-9,0	-757
Educação e Ciência	8.361,9	6.824,3	-18,4	-1.538
Solidariedade e Segurança Social	6.755,7	6.493,1	-3,9	-263
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>49.607,5</b>	<b>46.689,4</b>	<b>-5,9</b>	<b>-2.918</b>
Activos Financeiros	22.783,8	17.827,1		
Passivos financeiros	115.000,0	122.250,0		
Transferência para o FRDP	1.870,0	1.600,0		
<b>Despesa Total</b>	<b>189.261,3</b>	<b>188.366,6</b>		

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

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

### III.3.2. Receitas e Despesas dos Fundos e Serviços Autónomos

#### Estimativa de 2011

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos estima-se que o saldo global em 2011 se situe em 678 M€ o que traduz, face a 2010, uma redução na ordem de 1.417 M€ equivalente 0,8 pp. do PIB.

A variação do saldo global é essencialmente justificada pelo decréscimo na receita efetiva em 5,8%, contribuindo a receita de capital com 5,4 pp., refletindo o efeito de base de 2010 relativo à transmissão de responsabilidades respeitante a planos de pensões para a CGA no montante de 1.882 M€ em 2010 e 450 M€ em 2011.

Expurgada essa operação extraordinária, prevê-se um decréscimo na receita efetiva de 0,4%, decorrente do comportamento da receita corrente.

A despesa efetiva registará face a 2010 uma diminuição de 0,5% em resultado de fatores de efeito contrário, diminuição da despesa corrente em 2,4% (-2,3 pp.) e crescimento da despesa de capital em 35,1% (1,8 pp.).



**Quadro III.3.19.Receita, Despesa e Saldo Global 2010-2011**  
(milhões de euros)

Receita/Despesa	2010	2011 (E)	Varição Absoluta	Taxa de Variação (%)	Cont VH
<b>Receita Efectiva</b>	<b>26.526,2</b>	<b>24.986,3</b>	<b>-1.539,9</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,8</b>
Receita Corrente	23.115,4	22.997,9	-117,4	-0,5	-0,4
Receita de Capital	3.410,8	1.988,4	-1.422,4	-41,7	-5,4
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>24.431,5</b>	<b>24.308,7</b>	<b>-122,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>
Despesa Corrente	23.173,6	22.609,3	-564,3	-2,4	-2,3
Despesa de Capital	1.257,9	1.699,4	441,5	35,1	1,8
<b>Saldo Global</b>	<b>2.094,7</b>	<b>677,6</b>	<b>-1.417,1</b>		
<b>Saldo Global (Exclui Fundo Pensões da PT)</b>	<b>212,6</b>	<b>227,6</b>	<b>15,0</b>		

Nota: Os dados não incluem o Fundo de Regularização da Dívida Pública na parte referente às operações de dívida pública. A comparticipação financeira de incorporação Fundo de Pensões da PT na Caixa Geral de Aposentações é de 1 882,1 milhões de euros em 2010 e de 450 milhões de euros em 2011.  
Fonte: Ministério das Finanças.

Na receita corrente a variação negativa é explicada em grande medida pela diminuição da transferência do OE para o SNS (menos 600 M€), decorrente do efeito de base da alteração em 2010 do modelo de financiamento dos subsistemas públicos, que passou a ser efetuado diretamente pelo OE ao SNS, variação atenuada, em parte, pelo acréscimo da comparticipação financeira do OE para a CGA (mais 411 M€) destinada ao financiamento de encargos com pensões.

No que respeita à receita de capital, conforme referido, verifica-se uma diminuição em resultado da incorporação do Fundo de Pensões da Portugal Telecom na CGA, e ainda, embora em menor grau, do efeito de base dos apoios à economia concedidos pelo IAPMEI e as verbas transferidas pelo Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação para a Parque Escolar em 2010.

Merece ainda referência, o crescimento na receita corrente proveniente de rendimentos de ativos financeiros da CGA e da venda de bens e serviços correntes, particularmente pelo SNS.

Na despesa efetiva a variação deve-se essencialmente ao peso da redução da despesa corrente em -2,4% face a 2010, com maior impacto em:

- Aquisição de bens e serviços (2,6 pp.), pelo menor nível de despesa efetuada pelo SNS com comparticipações de medicamentos, aquisição de produtos farmacêuticos e meios complementares de diagnóstico e terapêutica;
- Despesas com pessoal (menos 1,1 pp.), decorrente da aplicação da taxa de redução sobre as remunerações totais e o aumento do número de aposentações, salientando-se os casos do SNS e dos estabelecimentos do Ensino Superior.

Em sentido contrário, refere-se o acréscimo de encargos com pensões e abonos da responsabilidade da CGA motivado pelo aumento de novos pensionistas.

A despesa de capital apresenta um aumento de 35,1%, explicado pelo maior volume de verbas atribuídas pelo IFAP no âmbito do FEADER para financiamento das medidas do Programa de Desenvolvimento Rural e do Fundo Europeu das Pescas e pelo IAPMEI na concessão de incentivos não reembolsáveis a entidades não pertencentes às AP.

### Caixa 2. Alterações do Universo

As alterações na composição do universo do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos 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 2010 e 2011:

- Em 2010, verificou-se a transformação de três hospitais em EPE, com um impacto pouco significativo no saldo global.<sup>1</sup>
- Em 2011, de referir a empresarialização de sete hospitais do SNS.<sup>2</sup>

#### Serviços Extintos

(número)

Ministério	2010 (CGE)	2011 (E)
Saúde	3	7
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>7</b>

Fonte: Ministério das Finanças

#### Serviços Extintos - Estimativa do Impacto

(milhões de euros)

	2010 (CGE)	2011 (E)
Receita Efectiva	23,1	74,5
Despesa Efectiva	21,4	67,7
Saldo Corrente	1,7	5,8
Saldo de Capital	0,0	1,0
<b>Saldo Global</b>	<b>1,7</b>	<b>6,7</b>

Fonte: Ministério das Finanças

<sup>1</sup> Hospital Amato Lusitano – Castelo Branco, Hospital do Litoral Alentejano e Hospital Curry Cabral

<sup>2</sup> 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.

### Orçamento de 2012

Em 2012, o saldo global do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos deverá registar um défice de 281 M€ que representa menos 0,2% do PIB influenciado pela entrada das EPR no subsector. Excluindo essas entidades, o saldo estimado é de 908 M€ traduzindo uma melhoria de 230 M€ face ao período homólogo.

### Serviços e Fundos Autónomos excluindo Empresas Públicas Reclassificadas

A melhoria do saldo global (excluindo EPR) é resultado da diferença de 1,2 pp. entre os ritmos de receita e despesa efetiva, explicado principalmente pela redução na receita das transferências provenientes do OE e na despesa da aquisição de bens e serviços correntes.

A receita efetiva regista um decréscimo de 8,2% face à estimativa para 2011, determinado particularmente pela receita corrente (- 7,1 pp.), com impacto sobretudo nas transferências do OE e nas contribuições da CGA.

A diminuição de 6,2% nas transferências correntes do OE (menos 1.559 M€) é explicada pelos seguintes fatores:

- A introdução de medidas adicionais de contenção de despesa na área da saúde, previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) com impacto nos estabelecimentos do SNS e do efeito de base das verbas atribuídas em 2011 ao IGFIJ necessárias à cobertura de necessidades de financiamento do Ministério da Justiça;
- A aplicação da medida de redução dos subsídios de férias e de Natal dos pensionistas, com impacto na participação financeira do OE para CGA.

E ainda, a quebra da receita da CGA proveniente de contribuições e quotizações, decorrente da medida acima mencionada aplicada aos subsídios de férias e de Natal dos funcionários da Administração Pública e, também, da redução do número de subscritores, uma vez que se trata de um sistema fechado.

A diminuição da receita de capital (-1,1 pp.) esta associada à operação de cessão de créditos à Caixa Leasing e Factoring referente à contribuição da PT efetuada pela CGA em 2011 e à diminuição da transferência do OE para a FCT destinada a projetos de investimento.

Refere-se ainda, em relação à receita corrente o crescimento de transferências da segurança social atribuídas ao IEFP e o incremento dos rendimentos de propriedade arrecadados pelo FRDP resultante da carteira de títulos.

A despesa efetiva evidencia um decréscimo, face à estimativa de 2011, de 9,4%, traduzindo a variação negativa registada, quer pela despesa corrente, quer pela capital, com um contributo de 7,4 p.p. e 2 p.p., respetivamente.

O comportamento da despesa corrente é justificado, em grande medida, pela diminuição nas transferências para fora das AP, aquisição de bens e serviços, despesas com pessoal e transferências de verbas para o subsector dos serviços integrados, sendo de salientar:

- O decréscimo de encargos com pensões suportados pela CGA resultante do corte que incide sobre os subsídios de férias e de Natal dos pensionistas bem como o efeito dessa medida nas despesas com o pessoal;
- A aplicação de medidas de contenção orçamental subjacentes ao MoU para a área da saúde, destacando-se a redução de encargos com contratos-programa celebrados com os Hospitais EPE, participação de medicamentos, Sistema Integrado de Gestão de Inscritos para Cirurgia e transporte de doentes bem como a utilização dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde;
- A redução das verbas transferidas pelo IGFIJ para os serviços integrados do Ministério da Justiça, na sequência da prevista reestruturação orgânica do ministério.

A redução da despesa de capital em 28,3% advém maioritariamente da quebra prevista nas transferências para entidades fora do perímetro das AP e para a administração local, devendo-se aos seguintes fatores:

- Efeito de base de pagamentos efetuados em 2011 pelo IAPMEI relativos a incentivos a empresas no âmbito do Sistema de Incentivos a Projetos de Modernização do Comércio, à liquidação de overbookings do QCA III e de outros projetos de investimento suportados pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial;
- Menor volume de transferências atribuídas pelo IFAP no âmbito das ações co-financiadas previstas no Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER E REDE RURAL NACIONAL);

- Reclassificação das verbas transferidas pelo ITP a entidades públicas e regiões de turismo de capital para correntes as quais se inserem no âmbito do apoio anual a eventos e atividades de promoção e animação bem como ao desenvolvimento regional.

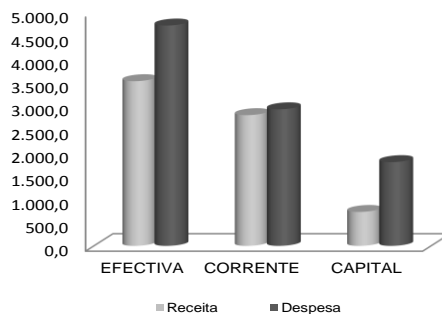
### Empresas Públicas Reclassificadas

Em 2012 foram integradas no subsector dos SFA 52 entidades públicas, em cumprimento do determinado na Lei de Enquadramento Orçamental

No sentido de manter a comparabilidade do universo dos serviços e fundos autónomos em 2012 face a 2011, estas entidades foram excluídas da análise do ponto anterior, na medida em que apenas têm expressão orçamental, na ótica da contabilidade pública, em 2012.

O saldo global das EPR deverá ascender em 2012 a -1.189 M€, devido essencialmente ao peso significativo dos encargos financeiros, subjacentes à contração de empréstimos para financiamento da atividade.

**Gráfico III.3.5.Receitas e Despesas das Entidades Públicas Reclassificadas**  
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças

A receita efetiva deverá situar-se em 3.519 M€, destacando-se o peso das seguintes componentes e EPR:

- Transferências Correntes, relativas às verbas provenientes da União Europeia para a Parque Escolar , E.P.E no âmbito do Programa Operacional Valorização do Território do QREN para requalificação e modernização das escolas e as transferências do Estado para as instituições de ensino superior pública de natureza fundacional;
- Venda de Bens e Serviços Correntes, em particular a RTP, S.A. e o Metropolitano de Lisboa, S.A., neste último respeita à previsão da receita tarifária;
- Impostos Indiretos que traduz a cobrança do imposto sobre produtos petrolíferos da Estradas de Portugal, S.A. e os resultados de apostas múltiplas da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa;
- Taxas, Multas e Outras Penalidades, reflectem a receita de portagens da Estradas de Portugal, S.A. e das propinas relativas às fundações do ensino superior.

A despesa efetiva ascenderá a 4.708 M€, sobressaindo o volume da despesa corrente nos agregados a seguir indicados:

- Aquisição de Bens de Investimento, influenciada sobretudo pelas concessões da Estradas de Portugal S.A no âmbito das obras previstas no Plano Rodoviário Nacional (PRN) e pela Parque Escolar, E.P.E. ao abrigo do Programa de Modernização das escolas;
- Juros e Outros Encargos, respeitante ao reembolso de juros sobre os empréstimos realizados através do Estado particularmente pelas EPR pertencentes ao sector dos transportes ferroviários. Destaca-se ainda os encargos financeiros da PARVALOREM, S.A. e PARUPS, S.A. decorrentes de empréstimos.
- Aquisição de Bens e Serviços, evidencia-se as despesas inscritas pela RTP, os encargos com a conservação de estradas e pontes e protocolos com autarquias da Estradas de Portugal, S.A. bem como as respeitantes ao Metro do Porto, S.A. no âmbito do contrato de operação do sistema de metro ligeiro das áreas metropolitanas.

**Quadro III.3.20. Estimativa do Subsector dos Serviços e Fundos Autónomos**  
(milhões de euros)

Designação	2010 (CGE)		2011 (E)			2012				2011/2010		2012/2011		
	SFA	SFA	SFA	EPR	TOTAL	SFA	SFA	EPR	TOTAL	SFA	SFA	EPR	TOTAL	
<b>RECBTAS CORRENTES</b>	23.115,4	22.997,9	21.222,9	2.793,3	23.931,8	-0,5	-7,7	-87,9	4,1					
Impostos directos	20,5	20,8	19,7	0,0	19,7	1,7	-5,3	-100,0	-5,3					
Impostos indirectos	348,1	381,1	357,5	720,0	1.077,5	9,5	-6,2	88,9	182,7					
Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	4.180,8	3.986,4	3.454,3	0,0	3.454,3	-4,7	-13,3	-100,0	-13,3					
Outras receitas correntes	18.566,0	18.609,6	17.391,4	2.073,3	19.380,3	0,2	-6,5	-88,9	4,1					
(das quais: transf. de outros subsectores)	15.809,5	15.586,1	14.260,4	415,7	14.676,1	-1,4	-8,5	-97,3	-5,8					
<b>RECBTAS DE CAPITAL</b>	3.410,8	1.988,4	1.720,0	725,3	2.435,1	-41,7	-13,5	-63,5	22,5					
(das quais: transferências de outros subsectores)	741,5	421,6	332,7	394,7	727,4	-43,1	-21,1	-6,4	72,5					
<b>RECBTA EFECTIVA</b>	26.526,2	24.986,3	22.942,9	3.518,6	26.366,9	-5,8	-8,2	-85,9	5,5					
Activos Financeiros	605,8	2.764,1	3.364,4	302,3	3.666,7	356,3	21,7	-89,1	32,7					
Passivos Financeiros	108,1	400,0	548,5	2.735,8	3.284,3	270,0	37,1	584,0	721,1					
Saldo de Gerência Anterior	3.809,9	2.840,8	324,3	0,0	324,3	-25,4	-88,6	-100,0	-88,6					
<b>RECBTA TOTAL</b>	31.050,0	30.991,2	27.180,1	6.556,8	33.642,2	-0,2	-12,3	-78,8	8,6					
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	23.173,6	22.609,3	20.816,5	2.918,0	23.650,1	-2,4	-7,9	-87,1	4,6					
Consumo público	12.205,5	11.360,7	10.643,0	1.737,0	12.295,6	-6,9	-6,3	-84,7	8,2					
do qual: Pessoal	3.097,2	2.832,2	2.582,1	681,1	3.263,2	-8,6	-8,8	-76,0	15,2					
Bens Serviços e Outras Despesas Correntes	9.108,3	8.528,5	8.060,9	1.055,9	9.032,4	-6,4	-5,5	-87,6	5,9					
Subsídios	585,2	567,8	619,5	29,8	649,3	-3,0	9,1	-94,7	14,4					
Juros da dívida	13,9	33,5	19,0	1.128,0	1.147,0	141,2	-43,4	3.263,9	3.320,5					
Transferências Correntes	10.369,0	10.647,3	9.535,0	23,2	9.558,2	2,7	-10,4	-99,8	-10,2					
(das quais: transf. para outros subsectores)	802,7	871,5	706,5	0,0	706,5	8,6	-18,9	-100,0	-18,9					
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	1.257,9	1.699,4	1.218,5	1.789,4	2.997,8	35,1	-28,3	5,3	76,4					
Investimentos	322,5	458,7	451,0	1.789,4	2.240,4	42,2	-1,7	290,1	388,4					
Transferências de Capital	863,5	1.222,3	738,1	0,0	738,1	41,6	-39,6	-100,0	-39,6					
(das quais: transf. para outros subsectores)	130,3	115,7	69,8	0,0	69,8	-11,2	-39,7	-100,0	-39,7					
Outras despesas de capital	71,9	18,3	29,5	0,0	19,3	-74,5	60,9	-100,0	5,2					
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	24.431,5	24.308,7	22.035,0	4.707,5	26.647,9	-0,5	-9,4	-80,6	9,6					
Activos Financeiros	2.891,9	4.285,1	4.364,7	3,2	4.367,9	48,2	1,9	-99,9	1,9					
Passivos Financeiros	88,3	312,6	414,3	1.789,7	2.204,0	254,0	32,5	472,5	605,0					
<b>DESPESA TOTAL</b>	27.411,7	28.906,4	26.814,0	6.500,4	33.219,8	5,5	-7,2	-77,5	14,9					
<b>SALDO CORRENTE</b>	-58,3	388,6	406,4	-124,7	281,7									
<b>SALDO DE CAPITAL</b>	2.152,9	289,0	501,5	-1.064,2	-562,7									
<b>SALDO GLOBAL</b>	2.094,7	677,6	907,8	-1.188,9	-281,0									
(em percentagem do PIB)	1,2%	0,4%	0,5%	-0,7%	-0,2%									
<b>SALDO PRIMÁRIO</b>	2.108,6	711,2	926,8	-60,9	865,9									
(em percentagem do PIB)	1,2%	0,4%	0,5%	0,0%	0,5%									
<b>ACTIVOS FINANCEIROS LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS</b>	2.286,1	1.521,0	1.000,3	-299,1	701,2									
<b>SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FINANCEIROS</b>	-191,5	-843,4	-92,5	-889,7	-982,2									
(em percentagem do PIB)	-0,1%	-0,5%	-0,1%	-0,5%	-0,6%									

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

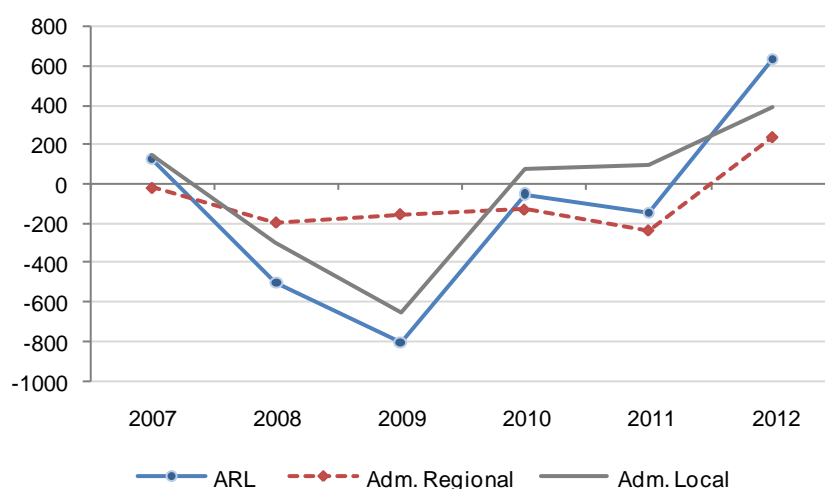
Fonte: Ministério das Finanças.



### III.3.3. Receitas e Despesas da Administração Regional e Local

A Administração Local e Regional deverá registar, em 2011, um saldo deficitário de 144 milhões de euros. Para 2012, e em linha com o objetivo de melhoria gradual da posição orçamental das administrações públicas, prevê-se um saldo global positivo de 633 milhões de euros. O alcance deste valor pressupõe a concretização plena das medidas acordadas no âmbito do PAEF bem como das medidas adicionais de ajustamento orçamental contempladas no presente orçamento. A revisão da lei das finanças locais e da lei das finanças regionais de modo a adaptá-las integralmente aos princípios e regras da nova Lei do Enquadramento Orçamental irá reforçar a disciplina orçamental neste subsector das administrações públicas.

**Gráfico III.3.6.Saldos Orçamentais da Administração Regional e Local**  
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças.

#### Administração Local

Em 2011 e 2012 a Administração Local deverá registar uma melhoria do saldo global em relação ao verificado no ano de 2010.

A evolução positiva em 2011 é explicada pela diminuição da despesa, que mais do que compensa a diminuição prevista para a receita. Para o conjunto do ano estima-se uma diminuição da receita em 1,2%, em resultado, essencialmente, da diminuição das transferências do Orçamento do Estado para as Autarquias Locais, em 8,8%, bem como da redução de outras receitas (designadamente de venda de bens de investimento), na ordem dos 18,6%, sendo que estas mais que compensam o aumento de 9,9% da receita fiscal municipal.

Quanto às restantes componentes da receita, destaca-se o incremento das verbas arrecadadas através das transferências das outras administrações públicas, bem como dos montantes recebidos da União Europeia.

A despesa total deverá registar, em 2011, uma diminuição em cerca de 1,4% para a qual deverá contribuir principalmente a redução das despesas com pessoal, em 4,9%. Também as despesas de capital sofrerão um ligeiro decréscimo (0,4%), em relação ao ano de 2010, devido à quebra que se tem vindo a registar no investimento.

Quadro III.3.21. Receitas e Despesas da Administração Local

	Milhões de Euros			% do PIB			Taxa de Variação (%)	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012
<b>Receita Total</b>	7.730	7.639	7.550	4,5	4,4	4,5	-1,2	-1,2
Receita Fiscal Municipal	2.345	2.576	2.619	1,4	1,5	1,5	9,9	1,7
<i>da qual:</i> Receita de IRS	391	377	391	0,2	0,2	0,2	-3,7	4,0
Transferências	3.499	3.529	3.396	2,0	2,1	2,0	0,8	-3,8
OE - Lei Finanças Locais	2.444	2.227	2.089	1,4	1,3	1,2	-8,8	-6,2
Outras Transf. das Adm. Públicas	442	595	635	0,3	0,3	0,4	34,5	6,6
Resto do Mundo	487	559	547	0,3	0,3	0,3	14,8	-2,3
Outra Receita	1.885	1.534	1.535	1,1	0,9	0,9	-18,6	0,1
<b>Despesa Total</b>	7.651	7.545	7.159	4,4	4,4	4,2	-1,4	-5,1
Despesa Corrente	5.320	5.224	4.915	3,1	3,0	2,9	-1,8	-5,9
Despesas com Pessoal	2.665	2.535	2.245	1,5	1,5	1,3	-4,9	-11,4
Outra Despesa Corrente	2.655	2.689	2.670	1,5	1,6	1,6	1,3	-0,7
Despesa de Capital	2.330	2.321	2.245	1,3	1,3	1,3	-0,4	-3,3
<b>Saldo global</b>	79	94	391	0,0	0,1	0,2		
Saldo Primário	185	221	517	0,1	0,1	0,3		

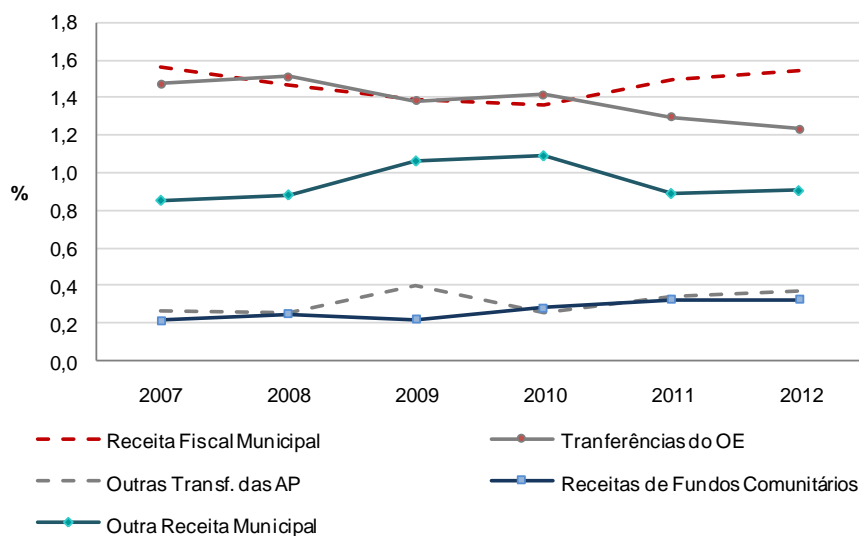
Fonte: Ministério das Finanças.

Para 2012, e em linha com o objetivo de melhoria gradual da posição orçamental das administrações públicas, prevê-se um saldo global para a administração local de 391 milhões de euros (0,2% do PIB). Em termos globais, o saldo previsto para 2012 tem subjacente uma redução da despesa em 5,1%, face ao ano anterior, e da receita, em 1,2%.

A diminuição da receita reflete essencialmente o decréscimo das transferências provenientes do Orçamento do Estado e da União Europeia, em 6,2% e 2,3% face a 2011, respetivamente, que mais que compensa o aumento previsto das outras transferências das Administrações Públicas bem como o aumento previsto no IMI, derivado da eliminação das isenções, o que se traduz num aumento esperado da receita deste imposto em 2,5%.

Gráfico III.3.7. Receitas da Administração Local

(em % do PIB)

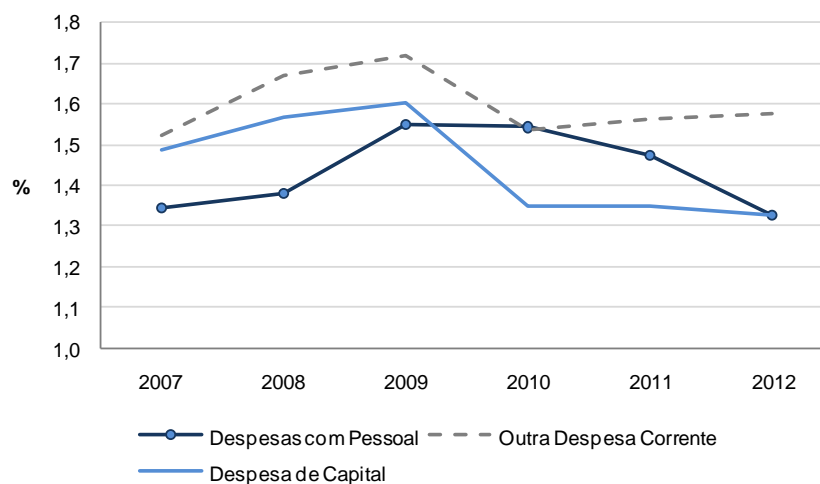


Fonte: Ministério das Finanças.



No âmbito das medidas acordadas no PAEF, a administração local procederá à implementação de um programa de racionalização visando reduzir custos através, nomeadamente, da diminuição do número de trabalhadores e de cargos dirigentes, além da eliminação dos subsídios de Férias e de Natal dos funcionários das administrações públicas com vencimentos superiores a mil euros, que representa uma redução de 11,4%, face a 2011.

**Gráfico III.3.8. Despesas da Administração Local**  
(em % do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

### Administração Regional

O saldo global da Administração Regional deverá registar uma deterioração em relação ao verificado em 2010 situando-se, em 2011, em -238 milhões de euros.

Do lado da receita, prevê-se uma diminuição de 1,2%, derivada essencialmente da diminuição das transferências do Orçamento do Estado, que mais que compensa o aumento previsto nas transferências provenientes de outras Administrações Públicas.

Do lado da despesa, estima-se um aumento na ordem dos 3,5%, face ao ano anterior. Esta situação deve-se, essencialmente, ao aumento da despesa com aquisição de bens e serviços na Região Autónoma da Madeira.

Quadro III.3.22. Receitas e Despesas da Administração Regional

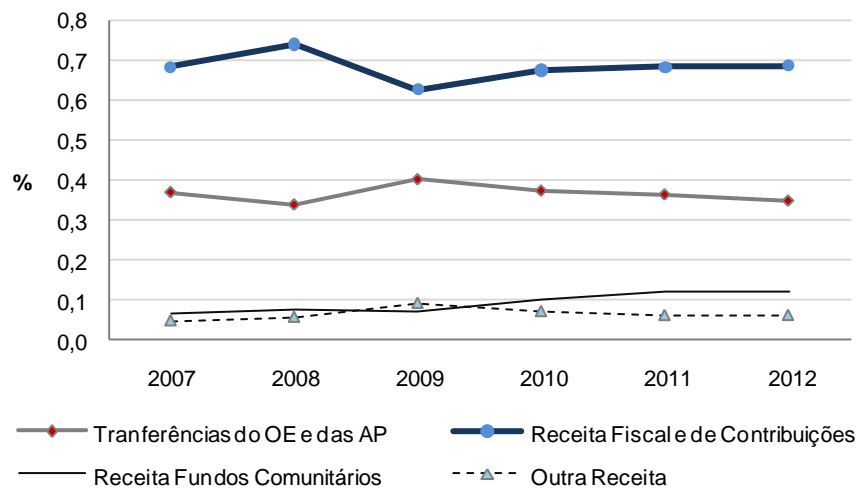
	Milhões de Euros			% do PIB			Taxa de Variação (%)	
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2011	2012
<b>Receita Total</b>	2.145	2.119	2.090	1,2	1,2	1,2	-1,2	-1,4
Receita Fiscal e de Contribuições	1.168	1.172	1.172	0,7	0,7	0,7	0,3	0,0
Transferências	852	840	811	0,5	0,5	0,5	-1,4	-3,4
OE - Lei Finanças Regionais	617	600	566	0,4	0,4	0,3	-2,7	-5,7
Outras Transf. das Adm. Públicas	32	26	32	0,0	0,0	0,0	-17,2	20,7
Resto do Mundo	180	212	212	0,1	0,1	0,1	17,6	0,0
Outra Receita	125	107	107	0,1	0,1	0,1	-14,7	0,0
<b>Despesa Total</b>	2.276	2.357	1.848	1,3	1,4	1,1	3,5	-21,6
Despesa Corrente	1.866	1.920	1.471	1,1	1,1	0,9	2,9	-23,4
Despesa com Pessoal e Bens e Serviços	1.174	1.223	995	0,7	0,7	0,6	4,1	-18,6
Outra Despesa Corrente	691	697	476	0,4	0,4	0,3	0,8	-31,7
Despesa de Capital	411	437	377	0,2	0,3	0,2	6,5	-13,8
<b>Saldo global</b>	-131	-238	242	-0,1	-0,1	0,1		
Saldo Primário	-80	-163	317	0,0	-0,1	0,2		

Fonte: Ministério das Finanças.

No âmbito do princípio da solidariedade, as regiões autónomas deverão ter um ajustamento que se deverá traduzir num saldo global positivo, na ordem dos 242 milhões de euros (0,1% do PIB).

Em 2012, as transferências do Orçamento do Estado, ao abrigo da Lei das Finanças Regionais, deverão totalizar 566 milhões de euros, menos 5,7% face a 2011, que mais que compensa o aumento previsto das transferências provenientes das outras Administrações Públicas, o que contribui para a quebra prevista de 1,4% na receita efetiva.

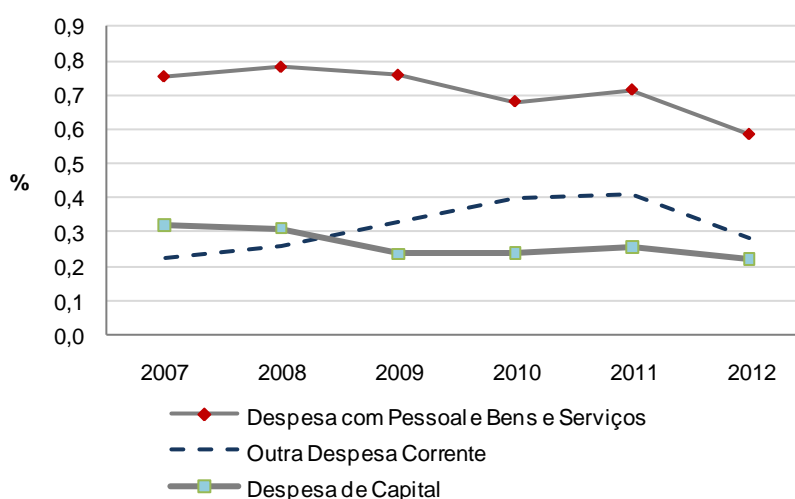
Gráfico III.3.9. Receitas da Administração Regional  
(em % do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

O saldo previsto tem subjacente uma redução significativa da despesa, no âmbito do ajustamento de consolidação orçamental.

**Gráfico III.3.10. Despesas da Administração Regional**  
(em % do PIB)



### III.3.4. Receitas e Despesas da Segurança Social

O Orçamento da Segurança Social para o ano de 2012, à semelhança do verificado em 2011, continuará a ser profundamente influenciado por um conjunto de condicionantes, nomeadamente de ordem externa, de onde se destacam o processo da crise da dívida soberana e os ajustamentos decorrentes dos compromissos internacionais firmados pelo Estado Português no âmbito do programa de assistência externa. Ainda importa referir a necessidade de garantir um orçamento de rigor que permita a assunção de um conjunto de políticas sociais consubstanciadas no Programa de Emergência Social (PES).

Fruto da conjuntura desfavorável e do seu impacto na situação financeira do Sistema Previdencial – Repartição, não se prevê concretizar, em 2012, 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, tal como já ocorreu nos anos anteriores.

Apesar da atual conjuntura desfavorável, influenciada, em particular, pela retração da atividade económica, a situação orçamental do Sistema da Segurança Social mantém-se positiva, prevendo-se, para o período de 2011 a 2012, um saldo positivo:

- 552,35 milhões de euros em 2011, e
- cerca de 419,96 milhões de euros em 2012.

O saldo positivo esperado para o ano de 2011 reflete já integralmente um conjunto de medidas implementadas no segundo semestre de 2010, tendo em vista a concretização de um processo mais acelerado de consolidação orçamental, bem como por um acompanhamento rigoroso do desenvolvimento da despesa este ano.

O orçamento para 2012 incorpora ainda o impacto de um conjunto de medidas, previstas no Memorando de Entendimento do Estado Português com a UE e o FMI (MoU) e coerentes com as metas definidas no Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, nomeadamente:

- A suspensão da regra de indexação das pensões, excluindo a atualização das pensões mais baixas;
- A racionalização da despesa com prestações sociais por via do reforço da aplicação da condição de recursos; e
- As alterações ao regime jurídico das prestações de desemprego. Designadamente, na matéria do subsídio de desemprego prevê-se a repriminção da Lei n.º 5/2010, de 5 de maio, que majorará o subsídio de desemprego para casais ou unidades monoparentais desempregados e com filhos a cargo.

Para 2011, a previsão de execução orçamental da Segurança Social evidencia uma receita efetiva total de 23.905,08 milhões de euros, o que, a confirmar-se, traduzir-se-á num crescimento de 0,2%, relativamente ao ano anterior. Tal resultado será influenciado pela aplicação do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, bem como pela inclusão de 40.000 bancários no sistema. Por sua vez, estima-se que a despesa efetiva cresça 0,8% atingindo um montante da ordem dos 23.352,73 milhões de euros.

A receita gerada pelas contribuições sociais registará, em 2011, um valor de 13.854,12 milhões de euros, o que representa 58,0% do total da receita efetiva e um crescimento de 2,8% relativamente à receita do ano anterior, ainda que fique aquém dos 4,6% estimados inicialmente.

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 2011, o valor de 6.721,27 milhões de euros, menos 1.005,64 milhões de euros que em 2010.

No lado da despesa, destacam-se as pensões e os respetivos complementos que assumirão, em 2011, um valor de 14.425,18 milhões de euros, representando 61,8% da despesa total efetiva e observando-se um crescimento previsto de 2,9%, relativamente ao ano anterior, isto apesar de essas prestações se encontrarem congeladas.

Quadro III.3.23. Receita e Despesa da Segurança Social

	CSS 2010	Previsão Exec. 2011	OSS 2012	Prev.Exec.2011 / CSS 2010	OSS2012 / Prev.Exec. 2011
	(1)	(2)	(3)	(2)/(1)	(3)/(2)
<b>1. RECEITAS CORRENTES</b>	<b>23.829,38</b>	<b>23.885,71</b>	<b>23.774,19</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,5%</b>
Contribuições	13.483,33	13.854,12	13.774,58	2,8%	-0,6%
Adicional ao IVA	697,75	715,19	718,77	2,5%	0,5%
Transferências do OE-LBSS	7.498,72	6.603,47	6.255,48	-11,9%	-5,3%
Transferências do OE-AFP/CPN	228,19	117,80	201,75	-48,4%	71,3%
Transferências do OE-outras entidades	155,81	200,40	192,14	28,6%	-4,1%
Transferências do FSE	910,25	1.345,34	1.371,14	47,8%	1,9%
Outras Receitas	855,33	1.049,38	1.030,33	22,7%	-1,8%
Receita Fiscal Consignada: ASECE e PES			230,00		
<b>2. RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>28,02</b>	<b>19,37</b>	<b>26,30</b>	<b>-30,9%</b>	<b>35,8%</b>
Transferências do OE	3,95	5,33	6,24	34,8%	17,2%
Outras	24,07	14,05	20,06	-41,6%	42,8%
<b>3. TOTAL DA RECEITA (1+2)</b>	<b>23.857,40</b>	<b>23.905,08</b>	<b>23.800,49</b>	<b>0,2%</b>	<b>-0,4%</b>
<b>4. DESPESAS CORRENTES</b>	<b>23.135,16</b>	<b>23.307,59</b>	<b>23.346,49</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,2%</b>
Pensões	14.011,91	14.425,18	14.413,36	2,9%	-0,1%
Sobrevivência	2.027,68	1.954,45	1.871,63	-3,6%	-4,2%
Invalidez	1.407,72	1.397,84	1.351,61	-0,7%	-3,3%
Velhice	10.547,33	11.042,91	11.160,14	4,7%	1,1%
Benefícios Antigos Combatentes	29,19	29,98	29,98		
Subsídio de desemprego, apoio ao emprego, lay-off...	2.221,14	2.067,35	2.046,36	-6,9%	-1,0%
Subsídio de doença	446,93	455,64	426,53	1,9%	-6,4%
Abono de família	968,20	659,48	655,59	-31,9%	-0,6%
Rendimento social de Inserção	519,91	421,88	370,00	-18,9%	-12,3%
Outras Prestações	808,24	840,05	776,92	3,9%	-7,5%
CS/	265,22	272,20	274,50	2,6%	0,8%
Acção Social	1.611,41	1.592,60	1.846,46	-1,2%	15,9%
Administração	375,67	365,46	339,39	-2,7%	-7,1%
Outras	700,89	613,73	585,03	-12,4%	-4,7%
das quais: Transferências Correntes	698,93	610,73	582,53	-12,6%	-4,6%
Acções de Formação Profissional	1.205,63	1.594,00	1.612,36	32,2%	1,2%
das quais: com suporte no FSE	982,42	1.367,85	1.382,25	39,2%	1,1%
<b>5. DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>33,10</b>	<b>45,14</b>	<b>34,04</b>	<b>36,4%</b>	<b>-24,6%</b>
PIDDAC	3,18	5,33	6,24	67,3%	17,2%
Outras	29,91	39,81	27,79	33,1%	-30,2%
<b>6. TOTAL DA DESPESA (4+5)</b>	<b>23.168,25</b>	<b>23.352,73</b>	<b>23.380,53</b>	<b>0,8%</b>	<b>0,1%</b>
<b>7. Activos Financeiros líquidos de reembolsos</b>	<b>-723,62</b>	<b>-464,09</b>	<b>-786,31</b>	<b>-35,9%</b>	<b>69,4%</b>
<b>8. SALDO GLOBAL (3-6)</b>	<b>689,15</b>	<b>552,35</b>	<b>419,96</b>	<b>-19,9%</b>	<b>-24,0%</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Receita

No âmbito das contribuições, a receita estimada para 2012 prevê-se que atinja o montante de 13.774,58 milhões de euros, com uma variação implícita de -0,6%. Esta variação reflete, para além do agravamento do cenário económico, a redução das contribuições devidas pelas Entidades Públicas, na sequência da redução/suspensão dos subsídios de férias e Natal aos Funcionários Públicos. As contribuições, que representarão cerca de 57,9% dos recursos orçamentados para o ano de 2012, em conjunto com as transferências provenientes do Orçamento do Estado e de outros Ministérios, atingirão cerca de 85,8% do total da receita efetiva do sistema.

O esforço do Orçamento do Estado, através das transferências correntes para a Segurança Social e receitas fiscais consignadas assume um montante de 7.598,14 milhões de euros, o que corresponde a uma variação de -0,5%. Desta receita 6.457,23 milhões de euros visam o cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social e o financiamento da CPN, 200 milhões de euros destinam-se ao financiamento do Programa de Emergência Social e 30 milhões de euros visam garantir o Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia.

As outras receitas correntes deverão situar-se em 1.030,33 milhões de euros, a que corresponde uma variação de -1,8%. Estas receitas incluem a rubrica de rendimentos que se estima que atinja os 484,44 milhões de euros.

As transferências correntes do exterior ascenderão a cerca de 1.371,14 milhões de euros, 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 2012 deverá atingir os 23.380,53 milhões de euros, o que representará um crescimento de 0,1%, face à previsão de execução para 2011. Importa salientar que o crescimento da despesa corrente total se encontra fortemente condicionado pela aplicação da redução/suspensão do 13.º e 14.º mês às pensões.

## Prestações Sociais

Em 2012, no cômputo global, a estimativa das despesas com pensões e com os respetivos complementos é de 14.413,36 milhões de euros, representando uma variação de -0,1% relativamente à previsão de execução para 2011.

A despesa com pensões representará 61,6% do total da despesa prevista para 2012, sendo que merecem destaque os seguintes aspetos:

- À variação da despesa com pensões, previsto para 2012, está implícito um congelamento das pensões com a exceção das pensões mínimas, sociais e rurais, as quais serão atualizadas à taxa de inflação;
- A aplicação da redução/suspensão anunciada para o 13º e 14º mês no pagamento de pensões permitirá uma poupança de 453 Milhões de Euros;
- No total do agregado de pensões, as pensões de velhice destacam-se com um peso de 77,4%, as pensões de sobrevivência e invalidez representarão, em 2012, respetivamente, 12,7% e 9,3% da despesa total com pensões, mantendo-se praticamente a proporção prevista em 2011.

No que concerne às prestações de desemprego e de apoio ao emprego, prevê-se uma despesa de 2.046,36 milhões de euros, em 2012, o que evidencia um decréscimo de -1,0% relativamente à previsão de execução para 2011, designadamente:

- A evolução das despesas associadas às prestações de desemprego decorre em grande medida, da maturação do conjunto de alterações às regras de atribuição das prestações e suspensão de regimes temporários de reforço desta tipologia de apoios, efetuadas ao longo de 2010;
- No âmbito destas medidas assume ainda particular evidência a limitação das prestações de desemprego a 75% da remuneração de referência líquida, a flexibilização do regime de acumulação de rendimentos com prestações de desemprego, alteração às regras do emprego conveniente;
- Tomou-se ainda em consideração os impactos decorrentes das alterações legislativas nas prestações de desemprego previstos no MoU (4.1. MoU).

Atendendo ao Programa de Governo, e em linha com o anunciado no Documento de Estratégia Orçamental, o Orçamento da Segurança Social reflete ainda um conjunto de pressupostos assentes no

sentido de aplicar condições de recurso a todas as prestações sociais do regime não contributivo, bem com proceder a plafonamento de determinadas prestações do regime contributivo por forma a garantir uma maior equidade de distribuição dos recursos existentes.

### **Ação Social**

Em 2012 toda a ação social decorrerá da implementação do Programa de Emergência Social, assente em cinco eixos fundamentais: famílias em maiores dificuldades, idosos, deficiência, voluntariado e 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 através do trabalho socialmente útil, combatendo o desperdício, fomentando a responsabilidade social e dinamizando o voluntariado. Neste contexto será essencial o contributo das entidades da Economia Social.

A implementação do Programa de Emergência Social, tendo em vista o apoio ao sector social, apresentará um orçamento de 200 Milhões de euros.

Os encargos com a ação social deverão atingir, em 2012, os 1.846,46 milhões euros, o que representará um crescimento de 15,9% face à previsão de execução para 2011, permitindo a manutenção dos 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;
- Na rede de equipamentos sociais, no âmbito do programa PARES e da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados.

Assinala-se ainda a melhoria da eficiência na gestão dos recursos consignados à ação social. Para tal, em 2012 procurar-se-á garantir uma simplificação de programas e medidas de forma a reforçar a eficácia operacional da ação social, bem como a coerência e coesão geral do subsistema.

Foi ainda tomada em consideração, no âmbito do subsistema de ação social, a despesa associada à nova medida de apoio às famílias: um apoio social extraordinário ao consumidor de energia (ASECE). Criado no âmbito do PES, esta medida visa reduzir o impacto do aumento dos preços da eletricidade e do gás natural no rendimento disponível dos consumidores economicamente vulneráveis.

### **Outras Despesas**

As despesas de administração estimadas para 2012 atingirão o montante de 339,39 milhões de euros evidenciando um decréscimo relativamente à previsão de execução para 2011 de -7,1%, para o qual concorre a redução dos subsídios de natal e de férias, assim como a redução dos cargos dirigentes.

Prevê-se ainda que a despesa com ações de formação profissional, em 2012, se situe em 1.612,36 milhões de euros.

## Saldo Orçamental

Face ao volume de receita e despesa considerados no Orçamento da Segurança Social, para 2012, o saldo orçamental:

- Deverá situar-se em 419,96 milhões de euros, na ótica da Contabilidade Pública (excluindo o saldo do ano anterior, os ativos e os passivos financeiros);
- Cerca de 431,06 milhões de euros, na ótica da Contabilidade Nacional.

Estes resultados são apresentados procurando ter em consideração os constrangimentos de carácter macroeconómico que influenciarão 2011 e 2012.

## III.4. Passivos das Administrações Públicas

### III.4.1. Dívida das Administrações Públicas

#### O rácio da dívida pública tem vindo a apresentar uma tendência crescente

Desde 2008 que o rácio da dívida pública em percentagem do PIB tem vindo a apresentar uma trajetória crescente, num contexto de défices orçamentais excessivos e do agravamento das condições macroeconómicas e de financiamento da economia portuguesa. Com efeito, a dívida das Administrações Públicas, apurada de acordo com o Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), aumentou 25 p.p.do PIB entre o final de 2007 e de 2010 (Quadro III.4.1).

**Quadro III.4.1. Dívida Bruta das Administrações Públicas**  
(milhões de euros)

	2007	2008	2009	2010
Moeda e Depósitos	13.679	12.925	12.288	11.792
Títulos exceto ações, excluindo derivados financeiros	85.288	94.605	110.352	128.093
Curto prazo	10.225	16.435	20.405	20.835
Longo prazo	75.063	78.170	89.947	107.258
Empréstimos	16.620	15.578	17.305	21.372
Curto prazo	3.257	2.214	1.726	3.040
Longo prazo	13.363	13.365	15.579	18.332
<b>TOTAL</b>	<b>115.587</b>	<b>123.108</b>	<b>139.945</b>	<b>161.257</b>
Em % do PIB	68,3	71,6	83,0	93,3

Fonte: INE.

Nos últimos anos é também visível uma alteração na composição da dívida pública, com o recurso aos instrumentos de curto prazo a aumentar o seu peso relativo, de menos de 12% no final de 2007, para cerca de 15%, em 2010. A componente “Moeda e Depósitos” tem registado uma diminuição da sua importância relativa refletindo, essencialmente, a amortização líquida de Certificados de Aforro.



**Até 2012, o rácio da dívida pública deverá manter a tendência crescente, mas com uma alteração nos fatores para esse comportamento**

Em 2010, o défice primário constituiu o principal fator para o acréscimo do rácio da dívida, tendo a aquisição líquida de ativos financeiros, designadamente sob a forma de aumentos de capital em empresas públicas, contribuído também para esse acréscimo. O efeito da deterioração das condições de financiamento refletida no aumento das taxas de juro foi compensado, em larga escala, pelo efeito do crescimento do PIB nominal (Quadro III.4.2.).

Para 2011, estima-se um acréscimo do rácio da dívida em cerca de 8,6 p.p. do PIB, mas com a componente juros a explicar mais de metade desta subida, enquanto o défice primário tem agora um contributo significativamente menor (registando uma diminuição de cerca de 5 p.p. face ao ano anterior, situando-se agora nos 1,6 p.p. do PIB).

O efeito juros e crescimento nominal do PIB deverá intensificar-se em 2012, contribuindo com cerca de  $\frac{3}{4}$  para a variação do peso relativo do *stock* da dívida no PIB (8,6 p.p.). Esta evolução reflete um acentuar da contração da atividade económica já registada em 2011, a par do acréscimo significativo dos encargos com a dívida.

**Quadro III.4.2 Evolução da Dívida Pública**  
(% do PIB)

	2010	2011	2012
<i>Stock</i> da dívida (final do ano)	93,3	101,9	110,5
variação da dívida (p.p. do PIB)	10,3	8,6	8,6
Efeito saldo primário	6,8	1,6	-0,7
Efeito juros e PIB ("snow -ball effect")	1,0	5,1	6,4
Efeito juros	3,0	4,3	5,2
Efeito do crescimento nominal do PIB	-2,0	0,8	1,2
Outros	2,6	1,9	2,9
d.q. Mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos	:	1,6	4,7
<i>Por memória:</i>			
<u><i>Stock</i> da dívida excluindo mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos</u>	<b>93,3</b>	<b>100,3</b>	<b>105,8</b>

Fontes: INE e Ministério das Finanças.

Em sentido oposto, e contrariamente ao ocorrido nos anos anteriores, o saldo primário positivo que se prevê para 2012 deixa de concorrer para o acréscimo do rácio da dívida, o qual também beneficia das receitas de privatizações afetas à amortização da dívida, num montante equivalente a 2,4% do PIB.

De salientar que o mecanismo de apoio à recapitalização dos bancos, contribuindo para o aumento da dívida pública, constitui um ativo disponível para suportar operações de estabilização do sistema financeiro nacional. Para 2012 prevê-se, de acordo com o PAEF, que este mecanismo contingente represente cerca de 4,7% do PIB, i.e., aproximadamente  $\frac{3}{4}$  do valor global previsto para o horizonte do Programa.

Refira-se ainda que, de acordo com o Memorando Técnico de Entendimento subjacente ao PAEF, os montantes afetos a este mecanismo não são considerados para efeitos da avaliação do cumprimento dos limites para a dívida definidos no Programa, sendo no entanto incluídos na dívida bruta das Administrações Públicas de acordo com o PDE.

### III.4.2. Dívida Direta do Estado

No final de 2011, a dívida direta do Estado deverá ascender a 173,1 mil milhões de euros, aumentando 21,4 mil milhões de euros face ao final do ano anterior. Esse acréscimo é justificado pelo défice orçamental, pela aquisição líquida de ativos financeiros, e pela constituição de depósitos ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a UE e o FMI. As receitas de privatizações, pelo contrário, contribuíram para limitar o aumento da dívida.

Até ao início de abril, o financiamento esteve, como habitualmente, concentrado no mercado das obrigações do Tesouro (OT), tendo as emissões deste instrumento alcançado um total de 7,5 mil milhões de euros nesse período. No entanto, com o pedido de assistência internacional, a República Portuguesa deixou de emitir instrumentos de dívida de médio e longo prazo no mercado, pelo que no total do ano se verificou uma emissão líquida negativa de OT, que se deverá traduzir numa redução do peso deste instrumento no *stock* de dívida, de quase 70% no final de 2010, para cerca de 60% no final de 2011.

Os instrumentos de curto prazo também reduziram a sua importância no saldo da dívida, sendo de destacar a diminuição prevista do peso dos bilhetes do Tesouro (BT), de quase 13% para menos de 7 por cento no final do ano. Verifica-se ainda, em termos previsionais, uma redução significativa do saldo de certificados de aforro (CA) de mais de 3 mil milhões de euros, que será só parcialmente compensada por um aumento do *stock* de certificados do Tesouro (CT), pelo que o peso dos instrumentos de retalho no *stock* da dívida diminuirá de 10,7 para cerca de 7,5%.

#### Quadro III.4.3. Estrutura da Dívida Direta do Estado

(ótica da contabilidade pública; milhões de euros)

Instrumentos	2010		2011 P	
	Montante	%	Montante	%
<b>OT - taxa fixa</b>	105.946	69,8	103.939	60,0
<b>Certificados do Tesouro</b>	685	0,5	1.427	0,8
<b>Certificados de Aforro</b>	15.471	10,2	11.390	6,6
<b>Dívida de curto prazo em euros</b>	25.321	16,7	17.446	10,1
<b>Da qual: Bilhetes do Tesouro</b>	19.261	12,7	11.831	6,8
<b>Outra dívida em euros <sup>(1)</sup></b>	2.012	1,3	2.793	1,6
<b>Dívida em moedas não euro <sup>(1)</sup></b>	2.340	1,5	1.962	1,1
<b>Programa de Assistência Financeira</b>	-	-	34.174	19,7
<b>TOTAL</b>	<b>151.775</b>	<b>100,0</b>	<b>173.131</b>	<b>100,0</b>

<sup>(1)</sup> Inclui promissórias de participação no capital de instituições internacionais e exclui derivados financeiros.

Fonte: Ministério das Finanças.

A partir de maio, o financiamento líquido da República foi garantido pelos empréstimos concedidos ao abrigo do Programa de Assistência Financeira acordado com a UE e o FMI. Estes empréstimos, que deverão ascender a um total de aproximadamente 34,2 mil milhões de euros (quase 20 por cento do *stock* total de dívida) no final do ano, foram também parcialmente utilizados na amortização de dívida de médio e longo prazo que se venceu em 2011.

A expressão da dívida denominada em moedas não euro continuou a ser residual, com exceção dos empréstimos do FMI que são denominados em SDR (um cabaz que inclui USD, EUR, GBP, e JPY) e deverão alcançar um saldo de aproximadamente 12,9 mil milhões de euros no final do ano.

## Financiamento do Estado

### Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2011

Em 2011, as necessidades líquidas de financiamento do subsector Estado, apuradas na ótica da contabilidade pública, deverão atingir 18,7 mil milhões de euros. Este montante é superior ao do ano anterior, não por via do défice orçamental, que se terá reduzido em quase 7 mil milhões de euros, mas porque se incluem nas necessidades deste ano um montante significativo resultante da regularização da situação do BPN (cerca de 3,5 mil milhões de euros), e da criação de um fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário (1.000 milhões de euros). A estes fatores acresce ainda o facto de algumas empresas do sector empresarial do Estado, integradas no perímetro de consolidação das administrações públicas, terem tido dificuldade em cobrir as suas necessidades de financiamento no mercado, tendo o Estado suprido essas necessidades num montante que poderá ascender a 5,1 mil milhões de euros. As receitas de privatizações a aplicar na amortização de dívida são estimadas em 600 milhões de euros, devendo contribuir assim para limitar o aumento das necessidades líquidas de financiamento. Prevê-se que o remanescente das receitas da privatização das empresas do sector da energia só seja recebido em janeiro de 2012.

As amortizações de dívida fundada deverão totalizar 39,8 mil milhões de euros em 2011, com o volume relativo às OT a atingir 9,5 mil milhões de euros, aos BT 19,3 mil milhões de euros e aos CA/CT 4,8 mil milhões de euros. Assim, as necessidades brutas de financiamento deverão atingir 58,4 mil milhões de euros no total do ano.

**Quadro III.4.4. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado – 2011**  
(milhões de euros)

	2010	2011 E
<b>1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO</b>	<b>17,106</b>	<b>18,689</b>
Défice Orçamental	14,249	7,505
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto receita de privatizações)	2,088	10,784
Reforço da estabilidade financeira *	-	1,000
Dotação para o FRDP	1,500	-
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-) **	731	600
<b>2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)</b>	<b>32,245</b>	<b>39,752</b>
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	1,920	4,828
Dívida de curto prazo em euros	21,777	25,321
Dívida de médio e longo prazo em euros	7,709	9,541
Dívida em moedas não euro	1,245	378
Fluxos de capital de sw aps (líq.)	-406	-316
<b>3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)</b>	<b>49,351</b>	<b>58,441</b>
<b>4. FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>49,552</b>	<b>59,544</b>
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	98	201
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	48,671	59,344
Emissões de dívida no Período Complementar	783	0
<b>5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE</b>	<b>201</b>	<b>1,103</b>
<b>p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)</b>	<b>51,171</b>	<b>60,126</b>
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	2,500	783
Relativas ao Orçamento do ano	48,671	59,344

\* Montante cativado pelo Estado para criação de um fundo de suporte à recapitalização do sistema bancário. Até à data nenhuma instituição de crédito recorreu a este fundo.

\*\* O valor previsto para 2011 é uma estimativa conservadora, que se justifica pela dificuldade em antecipar com precisão a data de entrada destes montantes.

Fonte: Ministério das Finanças.

O financiamento fundado em 2011, numa perspetiva de ano civil, deverá situar-se em 60,1 mil milhões de euros, incluindo 783 milhões de emissões efetuadas ao abrigo do período complementar de receita de 2010, para satisfação de necessidades orçamentais do ano anterior.

O financiamento líquido terá sido assegurado através dos empréstimos concedidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, num montante de cerca de 33 mil milhões de euros. Estes empréstimos servirão, não só para financiar as necessidades líquidas de financiamento, como para cobrir as emissões líquidas negativas observadas nos outros instrumentos: BT 7,4 mil milhões de euros, CA/CT 3,3 mil milhões de euros, e OT 2,2 mil milhões de euros.

**Quadro III.4.5. Composição do Financiamento em 2011**  
(estimativa da dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	<b>Emissão</b>	<b>Amortização</b>	<b>Líquido</b>
<b>DÍVIDA EURO</b>	<b>47.180</b>	<b>39.690</b>	<b>7.489</b>
CA - Certificados de Aforro	386	4.467	-4.080
CT - Certificados do Tesouro	1.104	362	742
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	5.065	4.887	178
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	139	0	139
BT - Bilhetes do Tesouro	11.831	19.261	-7.430
OT - taxa fixa	7.321	9.491	-2.169
FEEF	6.026	0	6.026
MEEF	14.066	0	14.066
Outra Dívida	1.242	1.223	19
<b>DÍVIDA NÃO EURO</b>	<b>12.947</b>	<b>378</b>	<b>12.569</b>
FMI	12.947	0	12.947
Outra Dívida	0	378	-378
<b>FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)</b>		<b>-316</b>	<b>316</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60.126</b>	<b>39.752</b>	<b>20.374</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

### **Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado em 2012**

As necessidades líquidas de financiamento deverão atingir cerca de 17,4 mil milhões de euros em 2012, valor inferior em 1,3 mil milhões de euros ao do ano anterior. De salientar, no entanto, que uma parte substancial das necessidades (8 mil milhões de euros) resulta do reforço do fundo de recapitalização do sistema bancário acordado no Programa de Assistência Económica e Financeira, que contempla verbas próprias para este efeito. Excluindo este montante, as necessidades situar-se-iam então em 9,4 mil milhões de euros.

As amortizações de dívida fundada são estimadas em cerca de 31,9 mil milhões de euros, o que representa uma redução de cerca de 7,8 mil milhões de euros, quando comparado com o valor de 2011. Em resultado, as necessidades brutas de financiamento deverão atingir 49,4 mil milhões de euros em 2012.

**Quadro III.4.6. Necessidades e Fontes de Financiamento do Estado – 2012**  
(milhões de euros)

	<b>2012 P</b>
<b>1. NECESSIDADES LÍQUIDAS DE FINANCIAMENTO</b>	<b>17,420</b>
Défice Orçamental	7,593
Aquisição líquida de activos financeiros (excepto receita de privatizações)	5,827
Reforço da estabilidade financeira	8,000
Receita de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	4,000
<b>2. AMORTIZAÇÕES E ANULAÇÕES (Dívida Fundada)</b>	<b>31,941</b>
Certificados de Aforro + Certificados do Tesouro	2,300
Dívida de curto prazo em euros	17,446
Dívida de médio e longo prazo em euros	11,847
Dívida em moedas não euro	370
Fluxos de capital de sw aps (líq.)	-22
<b>3. NECESSIDADES BRUTAS DE FINANCIAMENTO (1. + 2.)</b>	<b>49,361</b>
<b>4. FONTES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>49,361</b>
Saldo de financiamento de Orçamentos anteriores	1,103
Emissões de dívida relativas ao Orçamento do ano	48,258
Emissões de dívida no Período Complementar	0
<b>5. SALDO DE FINANCIAMENTO PARA EXERCÍCIOS SEGUINTE</b>	<b>0</b>
<b>p.m. EMISSÕES DE DÍVIDA NO ANO CIVIL (Dívida Fundada)</b>	<b>48,258</b>
Relativas ao Orçamento do ano anterior (Período Complementar)	0
Relativas ao Orçamento do ano	48,258

Fonte: Ministério das Finanças.

Tal como em 2011, em 2012 está previsto que o programa de financiamento se baseie nos empréstimos concedidos pelas instituições internacionais (num total de aproximadamente 30,3 mil milhões de euros), que será suficiente para cobrir as necessidades líquidas de financiamento e emissões líquidas negativas dos restantes instrumentos, nomeadamente 10,2 mil milhões de euros de OT.

**Quadro III.4.7. Composição do Financiamento em 2012**  
(previsão da dívida fundada ao valor de encaixe – ano civil; milhões de euros)

	<b>Emissão</b>	<b>Amortização</b>	<b>Líquido</b>
<b>DÍVIDA EURO</b>	<b>39,925</b>	<b>31,592</b>	<b>8,332</b>
CA - Certificados de Aforro	500	2,000	-1,500
CT - Certificados do Tesouro	900	300	600
CEDIC - Certificados Especiais de Dívida Pública CP	5,065	5,065	0
CEDIM - Certificados Especiais de Dívida Pública MLP	0	0	0
BT - Bilhetes do Tesouro	10,122	11,831	-1,709
OT - taxa fixa	0	10,163	-10,163
FEEF	13,666	0	13,666
MEEF	8,333	0	8,333
Outra Dívida	1,338	2,234	-896
<b>DÍVIDA NÃO EURO</b>	<b>8,333</b>	<b>370</b>	<b>7,963</b>
FMI	8,333	0	8,333
Outra Dívida	0	370	-370
<b>FLUXOS DE CAPITAL DE SWAPS (LÍQ.)</b>		<b>-22</b>	<b>22</b>
<b>TOTAL</b>	<b>48,258</b>	<b>31,941</b>	<b>16,317</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

### III.4.3. Avals Concedidos e Dívidas Garantidas

#### Requisitos para a Concessão de Garantias Pessoais pelo Estado

Durante quase uma década, a concessão de garantias pessoais pelo Estado encontrou-se enquadrada apenas pelo regime jurídico estabelecido na Lei n.º 112/97, de 16 de setembro. No entanto, desde 2006, o papel das garantias tem vindo a ser alargado à área da cooperação financeira do Estado Português e a objetivos de reforço da estabilidade financeira, tanto ao nível nacional como Europeu.

Assim, atualmente, as garantias pessoais do Estado podem ser concedidas ao abrigo de 5 diplomas distintos:

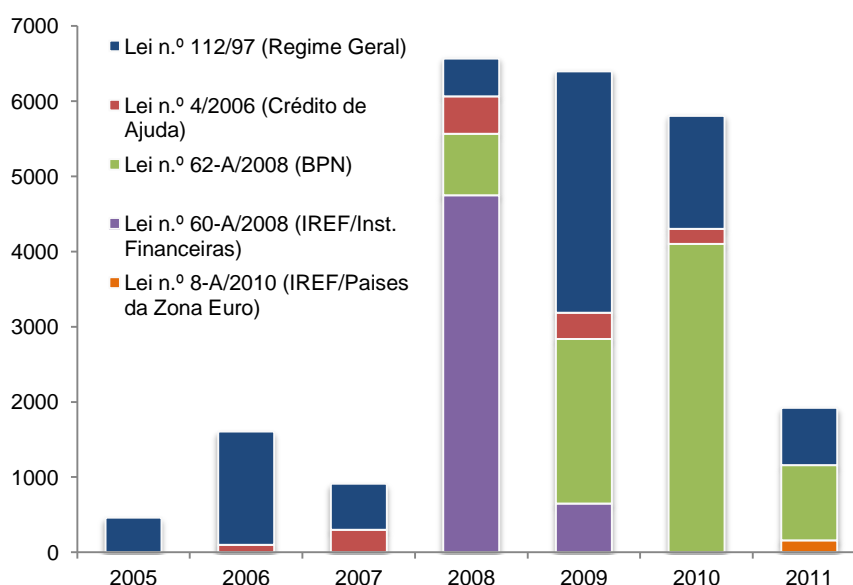
- **Lei n.º 112/97, de 16 de setembro:** estabelece o regime geral de concessão de garantias;
- **Lei n.º 4/2006, de 21 de fevereiro:** regula a concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito de operações de crédito de ajuda destinadas aos países beneficiários da cooperação Portuguesa. Estas revestem a forma de empréstimos de instituições financeiras, com bonificação de juros do Estado, para assegurar condições financeiras mais favoráveis ao desenvolvimento de países beneficiários;
- **Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro:** estabelece a possibilidade de concessão extraordinária de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito do sistema financeiro, inserindo-se na Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira (IREF);
- **Lei n.º 62-A/2008, de 11 de novembro:** estabelece que as operações de crédito ou de assistência de liquidez realizadas pela Caixa Geral de Depósitos (CGD) a favor do Banco Português de Negócios (BPN), no contexto da nacionalização deste último, beneficiam de garantia pessoal do Estado. A concessão obedece ao *plafond* anualmente estabelecido pelo Orçamento do Estado para as garantias concedidas ao abrigo da Lei n.º 112/97, de 16 de setembro;

- **Lei n.º 8-A/2010, de 18 de maio:** aprova o regime que viabiliza a possibilidade de o Governo financiar Estados-Membros da zona euro, no âmbito da IREF, e na sequência do lançamento do *European Financial Stability Fund* (EFSF), tendo em vista o estabelecimento de um mecanismo de estabilização financeira da zona euro.

### Garantias Concedidas e Assumidas (2005-2011)

No período de 2005 a 2011 (até 30 de junho), foram concedidas garantias pessoais do Estado, sob a forma de fiança, no montante total de 23.671 milhões de euros (Gráfico III.4.1).

**Gráfico III.4.1. Montante das Garantias Concedidas pelo Estado (2005-2011<sup>14</sup>)**  
(milhões de euros)



Fonte: Ministério das Finanças/Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Os últimos quatro anos foram relativamente atípicos em relação à concessão de garantias pessoais pelo Estado, uma vez que grande parte do montante de garantias concedidas destinou-se apoiar o sistema financeiro, no âmbito da iniciativa para o reforço da estabilidade financeira e no contexto da nacionalização do BPN.

Na sequência da instabilidade financeira que atingiu a área do euro, foi lançada em 2010 a *European Financial Stability Facility* (EFSF), através da emissão de obrigações nos mercados internacionais com garantia dos Estados membros. No início de 2011 foi emitida dívida através daquela Facilidade, com a finalidade de apoiar a Irlanda, no montante total de 5.000 milhões de euros, cabendo a Portugal uma responsabilidade contingente de cerca de 157 milhões de euros. Realça-se que, embora o compromisso português no âmbito desta Facilidade ascendesse inicialmente a 11.035 milhões de euros, a mencionada emissão foi a única que beneficiou da garantia da República Portuguesa. Face à posterior deterioração

<sup>14</sup> Os dados referentes a 2011 reportam-se a 30 de junho, enquanto os restantes anos correspondem à posição a 31 de dezembro.

das condições de financiamento, o Governo português solicitou o *step out* (não envolvimento em novas emissões) o qual foi aceite pelos restantes Estados membros.

Salienta-se que, não obstante o elevado valor das garantias de apoio ao sistema financeiro concedidas nos últimos anos, a responsabilidade assumida pelo Estado ainda se concentra nas garantias abrangidas pela Lei n.º 112/97, de 16 de setembro, ou seja, nos financiamentos a projetos de investimento executados por empresas públicas, no sector dos transportes e infraestruturas (Quadro III.4.8)

#### Quadro III.4.8. Distribuição Sectorial da Responsabilidade Total Assumida pelo Estado por Garantias Prestadas (2005-2011<sup>15</sup>)

(percentagem do montante total)

Sectores	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indústria e Energia	6%	5%	5%	4%	2%	0%	0%
Habituação e Obras Públicas	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%
Comércio e Turismo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Agricultura, Pescas e Agro-alimentação	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Transportes e Comunicações	82%	82%	81%	50%	44%	43%	39%
Financeiro	0%	0%	0%	34%	39%	35%	37%
Outros *	9%	12%	14%	12%	15%	20%	22%
Regiões Autónomas	3%	1%	0%	0%	0%	0%	0%

Nota: \* Cerca de 76% das responsabilidades assumidas a 30 de junho de 2011, correspondem a garantias concedidas à AdP, Parque Escolar e aos países beneficiários da cooperação portuguesa (crédito ajuda).

Fonte: Ministério das Finanças/Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

A responsabilidade assumida por garantias concedidas ao sistema financeiro representava, em 30 de junho de 2011, cerca de 37% da responsabilidade total, com tendência de crescimento em relação a 2010. Esta encontra-se centralizada nas garantias concedidas ao abrigo da Lei n.º 60-A/2008, cuja posição no final do 2.º semestre de 2011, em termos de garantias em vigor, consta no Quadro III.4.9.

#### Quadro III.4.9. Garantias Concedidas ao Abrigo da Lei n.º 60-A/2008, de 20 de outubro

(milhões de euros)

ISIN CODE	Emitente	Montante
PTFBIJOE003	BANCO FINANTIA, S.A.	100
PTBAFPOE0003	BANIF - BANCO INTERNACIONAL DO FUNCHAL, S.A.	500
PTARBEOM0002	BANCO INVEST, SA	25
PTBCP9OM0051	BANCO COMERCIAL PORTUGUÊS, S.A.	1.500
PTBEMPOE0018	BANCO ESPÍRITO SANTO, S.A.	1.500
PTCG1HOM0003	CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, S.A.	1.250
<b>TOTAL</b>		<b>4.875</b>

Fonte: Ministério das Finanças/Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Refira-se que, já no decorrer do 2.º semestre de 2011, foram autorizadas novas garantias ao sistema financeiro no montante de 3.330 milhões de euros.

Em termos de distribuição sectorial das responsabilidades assumidas pelo Estado, destacam-se também as garantias concedidas no âmbito das operações de crédito de ajuda aos países em desenvolvimento,

<sup>15</sup> Os dados referentes a 2011 reportam-se a 30 de junho, enquanto os restantes anos correspondem à posição a 31 de dezembro.



com os quais Portugal dispõe de relações privilegiadas em matéria de cooperação, e que ascendem a cerca de 1.850 milhões de euros.

### Evolução da Dívida Garantida (2005-2011)

A dívida garantida, no período de 31 de dezembro de 2005 a 30 de junho de 2011, é apresentada no Quadro III.4.10 em termos do total das responsabilidades assumidas (montante contratual dos empréstimos garantidos) e efetivas (somatório dos montantes utilizados dos empréstimos garantidos, deduzidos das amortizações efetuadas):

**Quadro III.4.10. Evolução da Dívida Garantida (2005-2011)**

(milhões de euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Responsabilidades Assumidas	8.647,6	9.779,0	10.316,2	16.566,7	22.831,6	24.138,7	25.270,1
Responsabilidades Efetivas	8.310,1	9.191,2	9.596,2	11.435,7	20.744,6	21.410,8	23.107,2

Fonte: Ministério das Finanças /Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Verifica-se que a dívida garantida tem vindo progressivamente a aumentar nos últimos seis anos, tanto ao nível de responsabilidades assumidas como ao nível das responsabilidades efetivas

### Pagamentos em Execução de Garantias (2005-2011)

Em relação à execução de garantias, o Estado tem sido chamado a efetuar pagamentos relativos a um reduzido número de operações, destacando-se o pagamento efetuado no âmbito da garantia concedida ao Banco Privado Português (Quadro III.4.11)

**Quadro III.4.11. Beneficiários dos Pagamentos em Execução de Garantias (2005-2011)**

(milhões de euros)

Beneficiário	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>(1)</sup>
Convenções de LOMÉ	0,13	0,11	0,20	0,10	0,05	0,06	-
CNEMA	0,48	0,24	-	-	-	-	-
Gestnave	5,40	5,39	1,42	-	-	-	-
Casa do Douro	11,19	11,29	9,27	7,21	6,04	5,60	3,15
Operações SGEEB	-	5,10	-	-	-	-	-
BPP-Banco Privado Português	-	-	-	-	-	450,97	-
<b>Total</b>	<b>17,19</b>	<b>22,13</b>	<b>10,88</b>	<b>7,32</b>	<b>6,09</b>	<b>456,63</b>	<b>3,15</b>

Nota: (1) Dados reportados a 30 de junho de 2011.

Fonte: Ministério das Finanças/Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Na sequência do pagamento em execução da garantia concedida ao Banco Privado Português (BPP), o Estado já acionou todos os mecanismos legais tendentes a assegurar a recuperação do seu crédito, quer em sede do processo de liquidação judicial do BPP, quer em sede de execução de contragarantias que foram prestadas a favor do Estado, cujo valor excede, nos termos contratuais e de acordo com avaliação do Banco de Portugal, o valor da garantia prestada pelo Estado.

## III.5. Tesouraria do Estado

### III.5.1. 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.

#### 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.

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 Diretos (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 zona EURO, o IGCP realizou os ajustamentos, do sistema de compensação de transferências a crédito e a débito, à 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 migração das aplicações para a plataforma da AT2 e a adesão à *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)*. Acompanhando as melhorias promovidas na vertente tecnológica, tem-se vindo a desencadear procedimentos que visam a otimização dos custos de emissão dos pagamentos internacionais. Estas evoluções, em termos da tesouraria externa, permitem 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 setor bancário a nível europeu, no quadro da criação da Área Única de Pagamentos Europeia.

### Aplicações Informáticas

Acompanhando as evoluções tecnológicas, o IGCP iniciou em 2011 o desenvolvimento de um novo sistema aplicacional (CAH) que permitirá gerir de forma integrada as contas correntes dos seus clientes externos, os clientes da Tesouraria do Estado e os da dívida pública de retalho, para uma mais eficiente e racional utilização dos serviços disponibilizados. A nova aplicação será disponibilizada gradualmente aos organismos públicos durante o ano de 2012.

A nova aplicação terá o seu enfoque no cliente, na gestão da sua conta corrente e também nos produtos financeiros a disponibilizar, não só através de uma gestão de base de dados que se pretende comum, mas também na disponibilização *on-line* de funcionalidades (serviços bancários/produtos de aforro), como forma de aproximação ao cliente, no intuito de ir ao encontro das suas necessidades e exigências.

### 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 na gestão das disponibilidades da tesouraria do Estado, permitindo a obtenção de ganhos de eficiência, uma vez que os saldos de tesouraria passaram a ser utilizados para compensar interanualmente os saldos da dívida, diminuindo a dívida em circulação e os consequentes encargos financeiros para o Estado.

### III.5.2. 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.5.1. Situação da Tesouraria – Saldos Pontuais**  
(milhões de euros)

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011 (P)</b>
	<b>Dez</b>	<b>Dez</b>	<b>Ago</b>
Contas no BdP	2,41	1,00	2.127,28
Apli. Financeiras nas IC	884,02	1883,52	5.504,20
Contas em Divisas	11,09	16,39	13,00
Contas Cofres Consulares	4,04	4,05	4,05
Contas Receb. IGCP-DUC	137,29	113,43	69,56
Outras Contas Bancárias	3,55	2,69	3,63
Contas Caixas nas IC			
- Alfândegas	346,38	138,47	2,90
- Serviços Locais Finanças	89,60	88,21	27,24
Contas Caixas do Tesouro			
- Alfândegas	3,23	282,12	378,41
- Serviços Locais Finanças	50,17	41,29	42,83
Contas Caixas Tesouro			
- CTT	35,23	40,34	27,97
- SIBS	8,96	9,77	28,97
- IRN	2,03	2,60	1,30
Depósitos Externos nas IC	7,98	13,34	3,20
Cheques a Cobrar	3,65	0,76	0,41
<b>TOTAL</b>	<b>1.589,63</b>	<b>2.637,98</b>	<b>8.234,95</b>

(P) Previsão

Fonte: Ministério das Finanças.

### Centralização de Fundos

Nos últimos três anos, tem-se assistido à estabilização dos valores à ordem e aplicações dos serviços e fundos autónomos e entidades públicas empresariais, podendo concluir-se que o saldo de terceiros, que tem rondado os 7.000 milhões de euros, reflete a evolução da atividade que tem vindo a ser desenvolvida pela Tesouraria Central do Estado.

Com a inclusão no Regime da Tesouraria do Estado do Sector Empresarial do Estado, tem-se assistido a um acréscimo da utilização dos serviços bancários prestados pelo IGCP, visível no aumento do número de contas bancárias (

Quadro III.5.2), ocorrido no presente ano, com reflexos em termos da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado.

Em 2011, observa-se a centralização de fundos na Tesouraria do Estado de mais de 1.000 milhões de euros, face à tendência dos últimos anos. Para 2012, prevê-se que o mesmo comportamento se mantenha.

Quadro III.5.2. Centralização de Fundos de Terceiros – Contas da Tesouraria

	Nº de Contas	Depósitos à Ordem (Milhões euros)	CEDIC euros	TOTAL (Milhões euros)
	(1)	(2)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)
Dez-08	2.153	2.524,68	4.183,05	6.707,74
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
Ago-11 (P)	2.010	3.032,89	5.058,97	8.091,86

(P) Previsão

Fonte: Ministério das Finanças.

### III.6. 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, que se traduz num pagamento mensal dos vários recursos próprios, e, do lado da receita, o recebimento das participações da UE no cofinanciamento dos fundos estruturais.

No quadro seguinte indicam-se os valores relativos aos fluxos financeiros entre Portugal e a UE:

Quadro III.6.1. Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia

(milhões de euros)

	2009	2010	2011 (E)	2012 (P)
<b>1. Transferências de Portugal para a UE</b>	<b>1.595</b>	<b>1.802</b>	<b>1.802</b>	<b>1.685</b>
Direitos Aduaneiros e Agrícolas	118	134	177	186
Recursos Próprios IVA	231	276	250	245
Recursos Próprios RNB	1.235	1.349	1.304	1.166
Recursos Próprios com base no RNB Suécia/Holanda	32	11	11	11
Compensação ao Reino Unido	123	78	65	78
Outras Saídas	1	0	0	0
Restituições e Reembolsos/ Diversos	-144	-47	-5	0
<b>2. Transferências da U.E para Portugal</b>	<b>3.583</b>	<b>4.195</b>	<b>5.975</b>	<b>5.685</b>
FEOGA - Garantia/FEAGA	724	737	748	826
FEDER	965	1.510	2.771	2.363
FSE	1.010	910	1.344	1.254
FEOGA Orientação	109	2	127	0
FEADER	236	456	458	636
IFOP	25	3	8	0
FEP	-	30	22	64
Fundo de Coesão	457	475	448	537
Diversos	59	71	49	5
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>1.988</b>	<b>2.393</b>	<b>4.173</b>	<b>4.000</b>

Nota: (E) Estimativa; (P) Previsão.

Fontes: DGO, IGCP DGAIEC, IFDR, IGFSE e IFAP.

#### Transferências de Portugal para a UE

Dentro do atual sistema são quatro as principais fontes de receita da União Europeia: o recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB), que se obtém aplicando uma taxa fixada anualmente, no

quadro do processo orçamental, a uma matéria coletável que representa a soma dos rendimentos nacionais brutos dos Estados Membros a preços de mercado; o recurso próprio IVA, como forma de harmonizar a matéria coletável do IVA; os direitos aduaneiros cobrados nas fronteiras externas, em conformidade com a pauta aduaneira comum, e os direitos niveladores agrícolas, que são cobrados sobre as trocas de produtos agrícolas com países terceiros, onde se acresce 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, onde o custo de financiamento da compensação no Reino Unido é repartido entre os restantes Estados-Membros proporcionalmente ao seu RNB, (com exceção da Alemanha, que beneficia de uma redução de um terço) e o *recurso próprio baseado no RNB Suécia/Holanda*, onde apenas relativamente ao período 2007-2013, estes dois países beneficiam de uma redução anual bruta da sua contribuição RNB, sendo este custo suportado pelos outros Estados-Membros.

Os valores reportados para 2009 e 2010 correspondem a transferências efetivas para a União Europeia.

No que concerne a 2011, os montantes indicados baseiam-se numa estimativa face à execução orçamental de janeiro a julho de 2011, prevendo que até ao final do ano não se verifiquem alterações significativas, quanto à cobrança dos recursos próprios tradicionais.

No que respeita a 2012, os valores designados 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 Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais (DGAIEC).

### **Transferências da UE para Portugal**

Os valores para 2009 e 2010 são os reportados pelo IGCP sendo que as estimativas para 2011 foram indicadas pelas entidades que recebem estes fundos.

De acordo com as Unidades de Gestão, as previsões para o FEADER e para o FEP tiveram como pressuposto que as taxas de participação comunitária dos Programas serão de 85%. Por outro lado, a estimativa pressupõe que os reembolsos dos saldos dos programas do QCA III do FEOGA – Orientação e do IFOP são recebidos em 2011.

No âmbito do FEDER e Fundo de Coesão, relativamente à estimativa de 2011, importa salientar que no que respeita ao QCA III os montantes indicados se referem aos pedidos de pagamento finais solicitados à Comissão Europeia em setembro de 2010 e que no Fundo de Coesão II as previsões indicadas para cada um dos anos também integram, maioritariamente, montantes solicitados a título de pedido de saldo. Atendendo a que a instrução destes processos é mais complexa, as transferências da Comissão Europeia, poderão não ocorrer nos anos da previsão indicados.

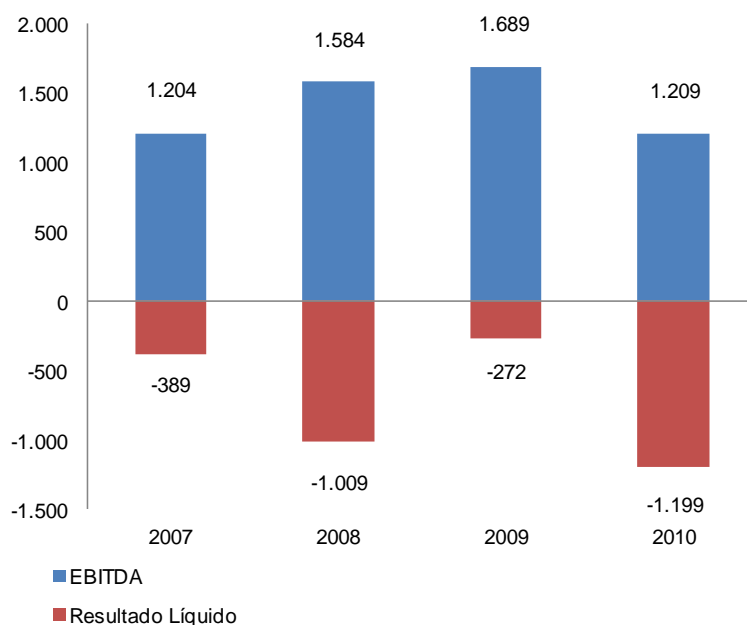
No que concerne às previsões para 2012 os valores foram indicados pelos organismos que recebem estes fundos, designadamente, IGFSE, IFDR e IFAP.

## III.7. Sector Empresarial do Estado

### III.7.1. Síntese do Balanço de Atividade

Em 2010, o desempenho económico das empresas que constituem o Sector Empresarial do Estado (SEE), excluindo o sector financeiro, refletiu-se na diminuição da capacidade de libertação de meios. O EBITDA<sup>16</sup> agregado foi de aproximadamente 1.209 milhões de euros, o que representa um decréscimo de 28% face ao exercício anterior (Gráfico III.7.1). A margem EBITDA das empresas do SEE sofreu uma quebra de 8,8 p.p.

**Gráfico III.7.1. EBITDA e Resultado Líquido das Empresas Públicas não Financeiras**  
(milhões de euros)



Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

O resultado líquido global agregado do conjunto das Empresas Públicas não Financeiras (EPNF) foi negativo em consequência, fundamentalmente, do maior peso dos resultados apurados pelas empresas do Sector de Transportes e das Infraestruturas (mais concretamente a REFER). Importa sublinhar o desempenho económico positivo registado pelo conjunto das restantes empresas do Sector das Infraestruturas, Comunicação Social, grupo Parpública e CTT, com resultados líquidos positivos.

O passivo agregado das EPNF registou um aumento percentual próximo, mas superior, do crescimento observado no ativo. Assim, observou-se um agravamento do capital próprio agregado para -1.507 milhões de euros, o que representa uma diminuição de 35,3% face ao ano anterior. Por outro lado, verificou-se uma degradação dos rácios financeiros, evidenciando um excessivo recurso a capitais alheios para financiamento das suas atividades, não obstante os apoios financeiros concedidos pelo Estado através de indemnizações compensatórias (IC) e dotações de capital. Esta evolução espelha o crescente peso do endividamento, com um crescimento de 5,5% (excluindo as empresas que foram

<sup>16</sup> Resultado antes de impostos, juros, depreciações e amortizações



excecionadas<sup>17</sup> do cumprimento do limite estipulado de 7%), e dos elevados encargos financeiros na atividade das EPNF, com agravamento de 128,2% para os 1.049 milhões de euros.

No que respeita às Empresas Públicas Financeiras (EPF), no qual o Grupo CGD tem uma posição muito substancial, importa referir que o resultado líquido consolidado do grupo foi de 299 milhões de euros em 2010 (-5 milhões de euros do que no ano anterior). Este reflete, sobretudo, o contributo da margem financeira alargada<sup>18</sup> com 1.613 milhões de euros, a qual registou um ligeiro decréscimo de -1,7% em relação a 2009. O grupo continuou a deter posições de liderança nos mercados bancário e segurador.

### III.7.2. Evolução dos Indicadores Económico-Financeiros do SEE

No exercício de 2010 registou-se um acréscimo de seis empresas, sendo o sector da Saúde o que mais contribuiu para esse aumento (Quadro III.7.1).

Quadro III.7.1. Movimentos na Carteira de Títulos do Estado

Sector	Ano		Entradas	Saídas	Var.
	2009	2010			
Participações Relevantes	Saúde	39	42	Hospital Curry Cabral, EPE	+3
				Hospital do Litoral Alentejano, EPE	
				Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE	
	Outros	12	13	SPMS - Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, EPE	+1
	Empresas Sediadas no Estrangeiro	0	1	Fundo de Estabilização da Zona Euro, SA	+1
Restantes setores	42	42		0	
<b>subtotal <sup>(1)</sup></b>	<b>93</b>	<b>98</b>			
Outras participações	Carteira Acessória	32	33	Parquiverca - Coop. Abastecimento Alimentar, SCARL	+1
	<b>TOTAL</b>	<b>125</b>	<b>131</b>		<b>+6</b>

Fonte: Direção-Geral de Tesouro e Finanças.

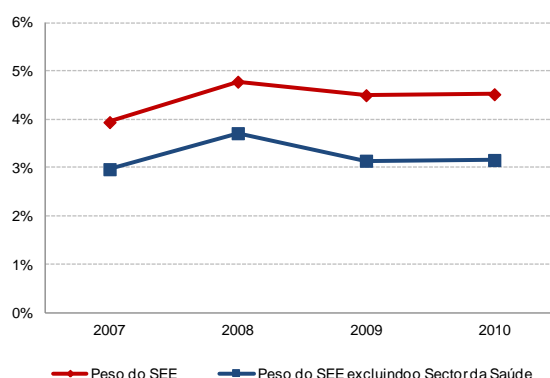
O peso do SEE na economia apresentou, em 2010, uma tendência de estabilização (Gráfico III.7.2). O rácio Valor Acrescentado Bruto a preços de mercado do SEE/PIB preços de mercado ( $VAB_{pm}SEE/PIB_{pm}$ ) manteve-se constante relativamente ao exercício anterior em 4,5%. Caso se excluam da análise as empresas do sector da Saúde<sup>19</sup>, a situação de estabilidade mantém-se: o rácio  $VAB_{pm}SEE/PIB_{pm}$  é de 3,1%, valor igual ao ano anterior.

<sup>17</sup> De acordo com o Despacho n.º 948/10 - SETF, de 3 de setembro, foram excecionadas de acordo com as regras previstas no Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (PEC), as empresas ANA, APDL, EDM, EMPORDEF, Parública, Parque Escolar e RAVE, por serem consideradas estruturalmente não deficitárias, e apresentarem investimentos em curso com fortes componentes de financiamento comunitário ou já contratados junto do Banco Europeu de Investimento, ou ainda, cujo cancelamento implicaria fortes penalizações contratuais.

<sup>18</sup> A margem financeira alargada corresponde à margem financeira mais os Rendimentos em Instrumentos de Capital.

<sup>19</sup> O sector da Saúde deverá ser analisado de forma isolada, uma vez que o universo de entidades integradas no SEE tem vindo a evoluir com a passagem progressiva de unidades hospitalares em novos Hospitais EPE.

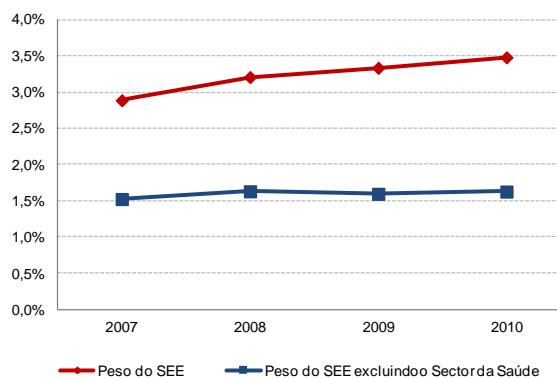
**Gráfico III.7.2. Peso do SEE no PIB**  
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2010, o número médio de trabalhadores do SEE revelou um crescimento de 2,8% relativamente ao exercício anterior. Este aumento reflete-se no reforço da importância relativa do SEE medida pelo rácio EmpregoSEE/EmpregoTotal que passou de aproximadamente 3,3% para 3,5% (Gráfico III.7.3). Excluindo o sector da Saúde, o acréscimo de emprego no SEE em 2010 é de 0,4%. O peso no emprego total permaneceu praticamente estável (aumento de 0,03 p.p.)

**Gráfico III.7.3. Peso do SEE no Emprego**  
(em percentagem do emprego total)



Fonte: Ministério das Finanças.

O Quadro III.7.2 apresenta os Resultados das EPNF, sendo salientado o sector da Saúde, devido ao seu contínuo crescimento, e a Parapública, dado o grande peso no conjunto das EPNF.

**Quadro III.7.2. Resultados das Empresas Públicas não Financeiras**  
(milhões de euros)

Resultados das EPNF	2007	2008	2009	2010	2009-2010
<b>Total EPNF</b>					
Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.	(340)	(525)	(5)	(323)	-5884,7%
Resultado Operacional após Subsídios e I.C.	169	(127)	359	47	-87,0%
Resultado Líquido do Exercício	(389)	(1 009)	(272)	(1 199)	-341,1%
<b>EBITDA</b>	1 204	1 584	1 689	1 209	-28,4%
Margem EBITDA	13,8%	14,5%	15,1%	9,9%	-5,2 p.p.
<i>das quais</i>					
<b>Sector Saúde</b>					
Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.	(223)	(313)	(315)	(410)	-30,3%
Resultado Operacional após Subsídios e I.C.	(150)	(263)	(288)	(389)	-34,9%
Resultado Líquido do Exercício	(91)	(208)	(265)	(319)	-20,4%
<b>EBITDA</b>	(12)	(105)	(111)	(199)	-78,9%
Margem EBITDA	-0,4%	-2,9%	-2,5%	-4,2%	-1,7 p.p.
<b>Parpública</b>					
Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.	491	189	830	498	-40,0%
Resultado Operacional após Subsídios e I.C.	520	209	844	514	-39,1%
Resultado Líquido do Exercício	376	(180)	545	159	-70,9%
<b>EBITDA</b>	519	680	1 216	907	-25,4%
Margem EBITDA	20,8%	20,1%	37,8%	25,4%	-12,5 p.p.

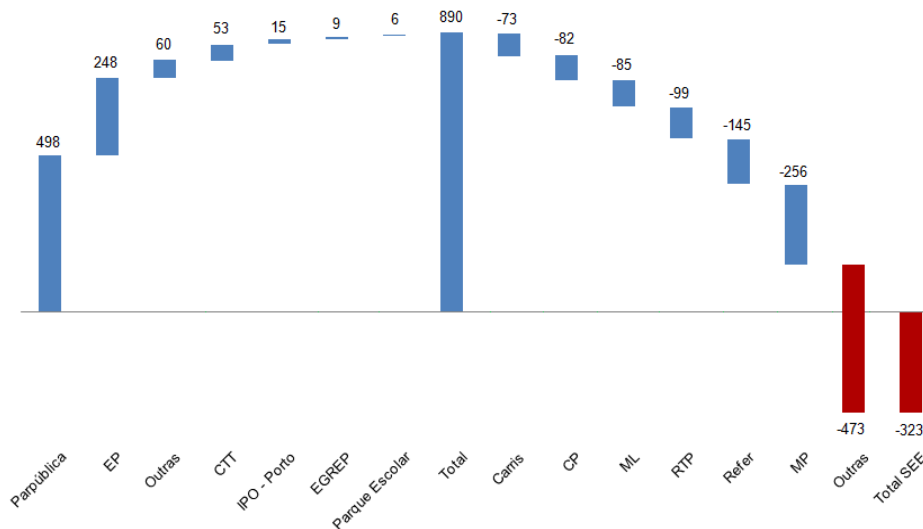
Nota 1: Total das EPNF não inclui resultados da ANA e AdP, por estas serem sub-holdings da Parpública.

Nota 2: A agregação das contas contém paradigmas contabilísticos diferentes.

Fonte: Ministério das Finanças/Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Em relação ao Resultado Operacional antes de subsídios e IC, destacam-se os contributos positivos da Parpública e Estradas de Portugal. Na situação oposta temos no sector dos transportes, a Metro do Porto, o Metropolitano de Lisboa, a CP e a Carris; no sector das infraestruturas, a REFER; e no da Comunicação Social, a RTP (Gráfico III.7.4). Verifica-se que mais de metade dos contributos negativos estão alocados ao sector dos Transportes e à REFER.

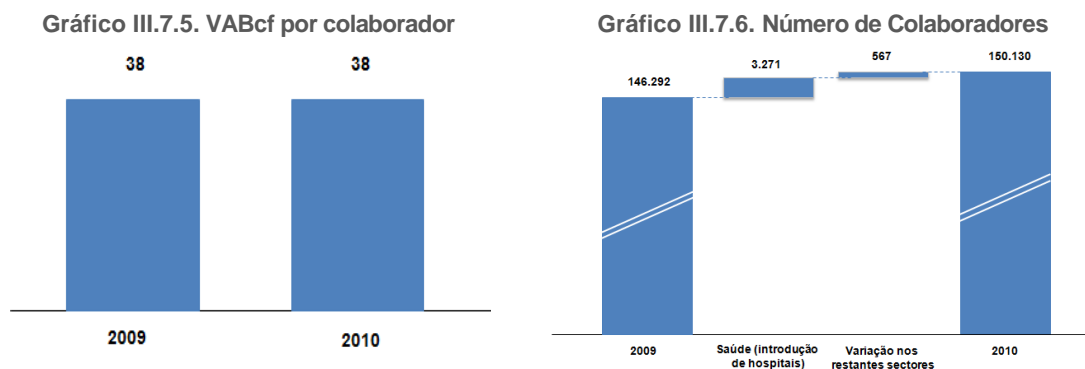
**Gráfico III.7.4. Principais contributos para o Resultado Operacional antes de Subsídios e I.C.**  
(milhões de euros)



Fonte: DGTF.

## Produtividade e Eficiência

Em 2010, a produtividade, medida em função do Valor Acrescentado Bruto a custos de fatores (VABcf) por colaborador, verificou uma manutenção do valor registado face ao ano anterior (Gráfico III.7.5). Este pode explicar-se conjugando o aumento do volume de negócios e do número médio de trabalhadores (Gráfico III.7.6).

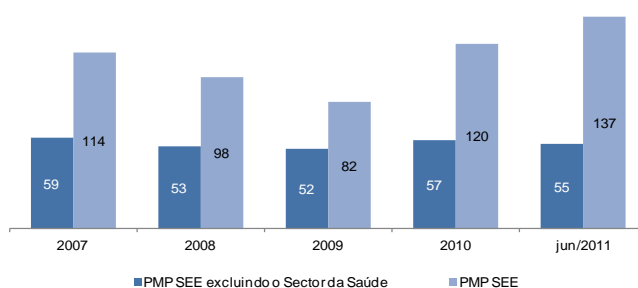


Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

## Prazo Médio de Pagamento a Fornecedores

O Prazo Médio de Pagamento a Fornecedores (PMP) no SEE agravou-se de 120 dias em 2010 para 137 dias no final do 1.º semestre de 2011 (Gráfico III.7.7). O valor deste indicador sem o sector de Saúde melhorou ligeiramente no mesmo período, passando de 57 dias para 55 dias.

Gráfico III.7.7. Prazo Médio de Pagamento a Fornecedores (número de dias)



Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

## Esforço Financeiro do Estado

Em 2010, o esforço financeiro do Estado, líquido de dividendos, relativo às empresas públicas e prestadoras de serviço público atingiu 1.130 milhões de euros. Este valor representa aproximadamente menos 410 milhões de euros do que em 2009 (Quadro III.7.3).

**Quadro III.7.3. Esforço Financeiro do Estado**  
(milhões de euros)

Descrição	2007	2008	2009	2010	2009-2010
Indemnizações Compensatórias	413	411	456	495	8%
Dotações de Capital	408	691	1 481	1 011	-32%
Assunção de passivos e de outras responsabilidades	59	70	2	8	382%
Empréstimos	0	42	176	75	-57%
<b>Esforço Financeiro Bruto para o SEE</b>	<b>881</b>	<b>1 214</b>	<b>2 115</b>	<b>1 588</b>	<b>-25%</b>
Dividendos	556	561	573	458	-20%
<b>Esforço Financeiro Líquido para o SEE</b>	<b>324</b>	<b>653</b>	<b>1 541</b>	<b>1 130</b>	<b>-27%</b>

Fonte: Ministério das Finanças/Direção-Geral do Tesouro e Finanças.

Esta diminuição decorre principalmente do decréscimo de dotações de capital. Importa sublinhar que a Caixa Geral de Depósitos (CGD) fez um aumento do capital social de 550 milhões de euros, o qual foi inferior ao montante realizado no ano de 2009. Este aumento de capital social teve como objetivos o reforço da atividade doméstica, refletido na capacidade de concessão de crédito à economia, assim como a expansão da atividade internacional.

Outras empresas com aumentos de capital relevantes são a Estradas de Portugal, com 130 milhões de euros, e a RTP com 120,3 milhões de euros.

### III.7.3. Reestruturação do SEE

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

No final de 2010, existiam 94 EPNF na carteira de participações da Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) a atuar nos mais diversos sectores de atividade. Dentro deste universo consta a Parpública, entidade que engloba ainda um subconjunto relevante de participações, designadamente nos sectores de águas e resíduos, e aeronáutico.

A reestruturação do SEE envolverá uma atuação em múltiplas vertentes:

#### Redução do Universo

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

O objetivo de médio prazo corresponde à redução de um mínimo de 20% no número de empresas integradas nas carteiras principais de participações da DGTF e da Parpública, através de processos de privatização, fusão ou extinção. Neste sentido deverão verificar-se transferências de competências e de projetos entre entidades que conduzam a uma diminuição global de gastos.

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

### **Gastos com Pessoal**

Deverão ser aplicadas ao SEE as medidas de racionalização previstas para as Administrações Públicas, designadamente na redução dos cargos dirigentes, e na restrição de remunerações e benefícios acessórios. Aplicar-se-á igualmente o corte dos subsídios de férias e de Natal, este a todas as entidades que integram o SEE.

### **Endividamento**

A imposição de limites progressivamente mais restritivos ao aumento do endividamento representa um passo intermédio, sendo o objetivo de médio prazo a redução efetiva do endividamento. Nesse sentido, define-se como objetivo mínimo o equilíbrio operacional para todas as empresas. Com a forte redução de investimento a realizar, mantém-se como único fator determinante do aumento do endividamento do serviço da dívida histórica.

### **Redução de Atividade**

Em consequência da redução dos planos de investimento e da racionalização da prestação de serviços públicos, registar-se-á uma diminuição significativa dos níveis de atividade de muitas empresas de diversos sectores, com reflexos no redimensionamento dos respetivos quadros de pessoal.

### **Reporte de Informação**

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

### **Medidas transversais**

Serão aplicadas, com carácter de obrigatoriedade para o Sector Empresarial do Estado, um conjunto de medidas transversais, que complementam os processos de reestruturação empresariais e sectoriais. Incluem:

- Adesão ao Sistema Nacional de Compras Públicas e Parque de Veículos do Estado
- Renegociação dos acordos de empresa para permitir o ajustamento de remunerações acessórias, de acordo com o objectivo de convergência de níveis salariais com as Administrações Públicas
- Racionalização dos quadros de pessoal
- Redução de custos com deslocações e comunicações
- Contratação de consultoria e assessoria sujeita a prévia autorização da tutela financeira

- Redu o do parque automóvel das empresas, procedendo também   revisão dos modelos dos veículos e correspondente valor de aquisi o
- Redu o do número de elementos dos Conselhos de Administra o

### III.7.4. Perspetivas para 2012

Até ao final de 2011 e ao longo do ano de 2012 serão implementados os planos de reestrutura o sectoriais. O universo do SEE, abarcando um leque alargado de sectores fundamentais da economia, será dotado das condi es necessárias para que se limite o problema do crescimento do endividamento, por via da redu o ou mesmo elimina o dos défices operacionais e da minimiza o do investimento.

Será promovida ativamente a abertura   iniciativa privada, em modelos de privatiza o e/ou concessão e proceder-se-  com a celeridade possível   aliena o de ativos não essenciais ao objeto social das empresas públicas.

O novo enquadramento jurídico do SEE será concluído até ao final de 2011, entrando em vigor em 2012.

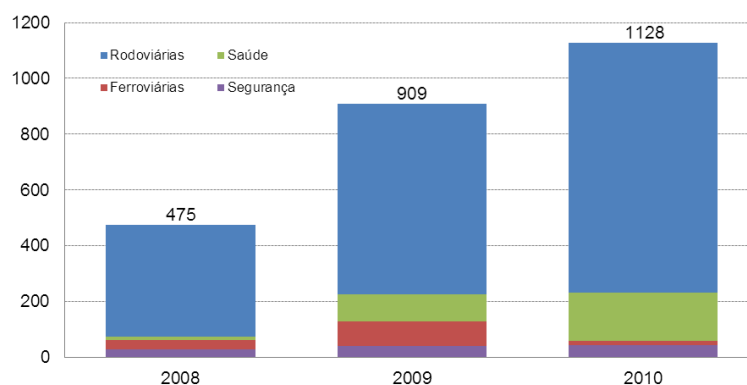
## III.8. Parcerias Público-Privadas

### III.8.1. Síntese do Balanço de Atividade

O universo de concessões e projetos desenvolvidos na modalidade de Parcerias Público Privadas (PPP), abrange sectores de atividade muito diversificados. Para efeitos do presente relatório, apenas foram considerados os projetos contratados relativamente aos quais se prevê a ocorrência de encargos financeiros para o ente público.

Entre 2008 e 2010, o montante dos encargos líquidos com as PPP mais do que duplicou, ascendendo a 1.128 milhões de euros no último ano (Gráfico III.8.1). Em percentagem do PIB estes encargos evoluíram de aproximadamente 0,3% em 2008 para 0,7% em 2010. Neste âmbito, importa ainda destacar que o valor dos encargos líquidos em 2010 representou um acréscimo de aproximadamente 19% face ao valor previsto.

Gráfico III.8.1. Evolu o dos Encargos Líquidos das PPP  
(milhões de euros)



Fonte: Dire o-Geral do Tesouro e Finanças

Em 2011, os encargos brutos com as PPP serão de 1.766 milhões de euros. Em termos de encargos líquidos, estima-se que estes atinjam aproximadamente 1.590 milhões de euros, representando um acréscimo de 41% face ao ano anterior. Assim, o impacto dos encargos com as PPP na conta das Administrações Públicas será de aproximadamente de 0,9% do PIB. Neste universo, o sector rodoviário representa 80% do valor total a pagar pelo ente público (direta ou indiretamente) ao parceiro privado. Segue-se o sector da saúde, o qual representa 16% do valor total dos encargos líquidos (Quadro III.8.1).

**Quadro III.8.1 Encargos Estimados por PPP em 2011**

(milhões de euros)

Sectores /Parcerias	Encargos Brutos	Proveitos	Encargos Líquidos
<b>Rodoviárias</b>	<b>1.449</b>	<b>176</b>	<b>1.272</b>
Lusoponte	14	0	14
Oeste	15	0	15
Norte	332	57	274
Grande Lisboa	22	11	10
Douro Litoral	0	0	0
Túnel do Marão	3	0	3
Beira Interior	155	8	147
Algarve	49	5	43
Costa de Prata	85	33	52
Interior Norte	442	3	439
Beiras Litoral e Alta	175	8	168
Norte Litoral	59	25	34
Grande Porto	98	24	74
<b>Ferroviárias</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>12</b>
MST	12	0	12
PPP1	0	0	0
<b>Saúde</b>	<b>259</b>	<b>0</b>	<b>259</b>
Centro de Atendimento SNS	16	0	16
Centro de MFR do Sul	7	0	7
Hospital de Cascais			
EG Estabelecimento	62	0	62
EG Edifício	9	0	9
Hospital de Braga			
EG Estabelecimento	124	0	124
EG Edifício	18	0	18
Hospital de Loures			
EG Estabelecimento	0	0	0
EG Edifício	0	0	0
Hospital de Vila Franca Xira			
EG Estabelecimento	23	0	23
EG Edifício	0	0	0
<b>Segurança</b>	<b>46</b>	<b>0</b>	<b>46</b>
Siresp	46	0	46
<b>TOTAL</b>	<b>1.766</b>	<b>176</b>	<b>1.590</b>

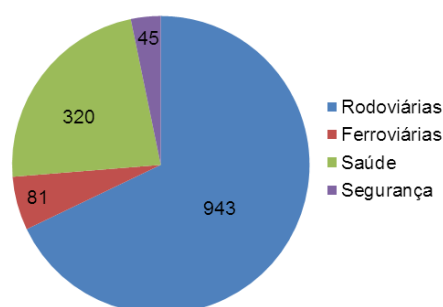
Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

### III.8.2. Perspetivas para 2012

Em 2012, as previsões indicam que os encargos brutos com as PPP poderão atingir os 1.389 milhões de euros (Gráfico III.8.2). A verificarem-se as projeções de proveitos, que incluem receitas das portagens no sector rodoviário, o valor líquido dos encargos situar-se-á nos 1.036 milhões de euros, o que significará um decréscimo de 35% face ao ano de 2011.



Gráfico III.8.2 Encargos Brutos Previstos com PPP em 2012  
(milhões de euros)



Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Os encargos brutos das parcerias rodoviárias do Estado e das subconcessões das Estradas de Portugal representam, para o ano de 2012, cerca de 943 milhões de euros. Em termos líquidos, os encargos são estimados em 590 milhões de euros. Este montante contempla previsões de quebra de tráfego decorrente da introdução de portagens. Porém, se as receitas realizadas ficarem abaixo das projeções, o valor dos encargos líquidos para o Estado será maior do que o previsto.

Acrescem para o Estado os encargos com as parcerias no sector ferroviário, saúde e segurança, em cerca de 446 milhões de euros (o valor bruto dos encargos coincide com o líquido). Na saúde assumem um peso relevante, cerca de 60 %, os encargos relacionados com a construção e a gestão do estabelecimento de cuidados de saúde dos novos hospitais de Braga e Loures.

Nesta conjuntura, e tendo em especial consideração os encargos financeiros plurianuais assumidos pelo Estado Português (Gráfico III.8.2), a ação do Governo em relação às PPP pautar-se-á por:

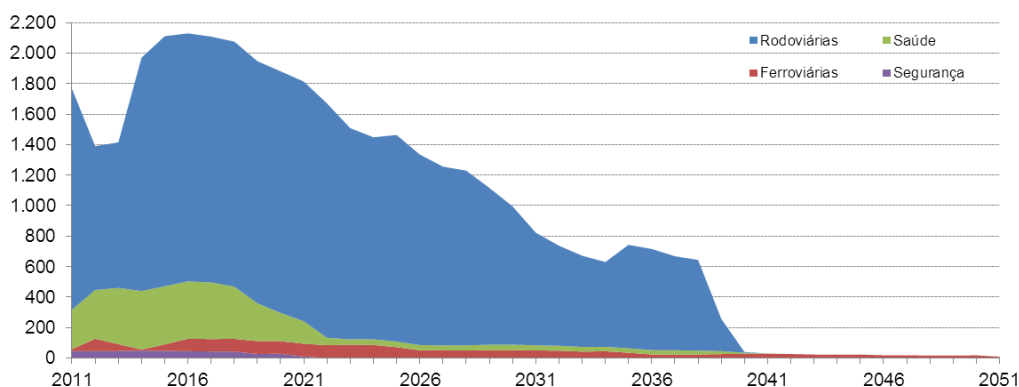
- a) Não celebrar novos contratos sem pleno conhecimento e avaliação dos compromissos financeiros já assumidos pelo Estado e dos riscos orçamentais presentes e futuros, enquadrando-se neste caso os projetos que presentemente estão na fase de concurso.
- b) Proceder à reavaliação dos principais contratos celebrados, com recurso a sociedade de auditoria de topo, e, em função dos resultados da auditoria, proceder à renegociação dos contratos económico-financeiramente mais representativos (apenas quando tal se justifique plenamente, atenta a análise de custo-benefício que deverá presidir decisões desta natureza).
- c) Centralizar em unidade de gestão o *know-how* acumulado pelo sector público, até agora disperso pela Parpública, DGTF e ex-Ministério da Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Esta unidade terá, designadamente, as seguintes incumbências
  - i) Recolher e tratar a informação económico-financeira relativa a contratos de parcerias a celebrar ou já celebrados;
  - ii) Informar o Ministério das Finanças da situação económico-financeira dos contratos de parcerias e da sua evolução;
  - iii) Dotar o Ministério das Finanças de adequados instrumentos de informação suscetíveis de contribuir para as decisões políticas;
  - iv) Identificar situações suscetíveis de contribuir para um eventual agravamento do esforço financeiro do sector público;
  - v) Contribuir para melhorar o processo de constituição de novas parcerias;

- vi) Contribuir para uma eficaz divulgação da experiência recolhida no âmbito do sector público;
  - vii) Prestar assessoria no lançamento de novas parcerias público-privadas.
- d) Aumentar a transparência relativamente aos contratos de PPP e de Concessões já celebrados, designadamente através da disponibilização pública dos mesmos, respetivas adendas e anexos, bem como através da inclusão no relatório do Orçamento de Estado de um capítulo específico com todos os encargos (atuais e futuros).
- e) Reforçar o princípio do utilizador-pagador, designadamente através da inclusão de portagens nas concessões rodoviárias.
- f) Reforçar os poderes sancionatórios e de fiscalização do Tribunal de Contas.

### III.8.3. Encargos Plurianuais

Até 2051, existe um valor significativo de encargos brutos contratualizados, em particular no período 2015-2018, no qual se estima que estes ultrapassem os 2.000 milhões de euros por ano (Gráfico III.8.3). Como se pode observar, a maior parte do valor dos investimentos contratados diz respeito a infraestruturas rodoviárias, seguida das na área da saúde e das ferroviárias.

**Gráfico III.8.3. Estimativa de Encargos Brutos com as atuais PPP**  
(Milhões de Euros)

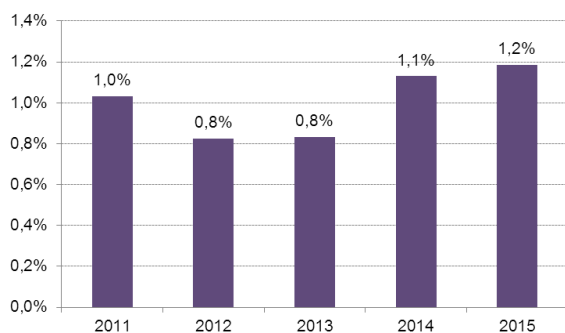


Fonte: Direção-Geral do Tesouro e Finanças

Os compromissos assumidos aumentam a pressão sobre as contas públicas no médio prazo, uma vez que os encargos brutos estimados apresentam valores em torno de 1% do PIB previsto para os próximos anos (Gráfico III.8.4). O valor atualizado do total dos pagamentos futuros do Estado aos parceiros privados é estimado em 26.004 milhões de euros, o que representa cerca de 15,1% do PIB previsto para 2011 (Gráfico III.8.5). Após considerar o valor dos proveitos previstos, o valor atualizado dos encargos líquidos é de 15.129 milhões de euros, aproximadamente 8,8% do PIB para o corrente ano.

Gráfico III.8.4. Peso dos Encargos Brutos com PPP no PIB

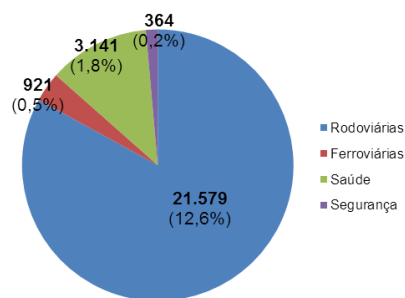
(em percentagem do PIB)



Fonte: Ministério das Finanças.

Gráfico III.8.5. Valor atualizado dos Encargos Brutos com PPP 2011-2051

(em milhões de euros e em percentagem do PIB previsto para 2011)



Fonte: Ministério das Finanças.

Os valores dos encargos líquidos anuais com PPP até 2051 estão apresentados por sector no Quadro III.8.2.

Quadro III.8.2. Encargos Líquidos das Parcerias Contratadas

(Milhões de euros)

Parcerias Sectors	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rodoviárias	1.272	590	439	986	1.074	979	946	927	895
<i>encargos brutos</i>	1.449	943	955	1.531	1.641	1.627	1.612	1.608	1.588
<i>receitas</i>	176	353	516	545	567	649	666	681	693
Ferroviárias	12	81	45	7	43	81	81	83	84
Saúde	259	320	369	384	381	377	372	343	248
Segurança	46	45	46	48	47	45	43	42	27
<b>Total</b>	<b>1.590</b>	<b>1.036</b>	<b>900</b>	<b>1.425</b>	<b>1.544</b>	<b>1.481</b>	<b>1.443</b>	<b>1.395</b>	<b>1.253</b>
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>
Rodoviárias	876	854	809	643	566	363	363	275	244
<i>encargos brutos</i>	1.585	1.573	1.537	1.386	1.326	1.355	1.250	1.172	1.146
<i>receitas</i>	709	719	728	744	760	992	887	897	901
Ferroviárias	83	84	84	87	85	71	51	50	50
Saúde	186	147	49	34	37	37	34	33	33
Segurança	28	10	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1.172</b>	<b>1.094</b>	<b>942</b>	<b>765</b>	<b>689</b>	<b>471</b>	<b>448</b>	<b>358</b>	<b>328</b>
	<b>2029</b>	<b>2030</b>	<b>2031</b>	<b>2032</b>	<b>2033</b>	<b>2034</b>	<b>2035</b>	<b>2036</b>	<b>2037</b>
Rodoviárias	191	180	187	210	191	146	86	108	99
<i>encargos brutos</i>	1.028	907	739	656	598	556	678	663	617
<i>receitas</i>	837	728	552	447	407	410	593	555	518
Ferroviárias	52	51	50	48	42	44	35	23	22
Saúde	36	36	34	32	31	29	29	29	29
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>279</b>	<b>267</b>	<b>270</b>	<b>290</b>	<b>264</b>	<b>220</b>	<b>149</b>	<b>160</b>	<b>150</b>
	<b>2038</b>	<b>2039</b>	<b>2040</b>	<b>2041</b>	<b>2042</b>	<b>2043</b>	<b>2044</b>	<b>2045</b>	<b>2046</b>
Rodoviárias	95	-59	-28	0	0	0	0	0	0
<i>encargos brutos</i>	594	213	5	0	0	0	0	0	0
<i>receitas</i>	500	272	34	0	0	0	0	0	0
Ferroviárias	23	26	28	27	26	23	23	22	18
Saúde	26	19	7	3	0	0	0	0	0
Segurança	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>-14</b>	<b>6</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>18</b>
	<b>2047</b>	<b>2048</b>	<b>2049</b>	<b>2050</b>	<b>2051</b>				
Rodoviárias	0	0	0	0	0				
<i>encargos brutos</i>	0	0	0	0	0				
<i>receitas</i>	0	0	0	0	0				
Ferroviárias	18	16	16	17	9				
Saúde	0	0	0	0	0				
Segurança	0	0	0	0	0				
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>9</b>				

Nota: Valores a preços constantes com IVA.

Fonte: Entidades Gestoras dos Projetos.

### III.9. Análise de Riscos Orçamentais para 2012

#### III.9.1. Estratégia de Gestão da Dívida pública e Seu Impacto na Exposição ao Risco

##### Enquadramento

De acordo com a legislação que enquadra a gestão da dívida pública, o IGCP assegura o financiamento requerido pela execução orçamental, com o objetivo de, por um lado, minimizar os custos diretos e indiretos dessas emissões numa perspetiva de longo prazo, e, por outro, evitar a concentração temporal das amortizações e uma exposição excessiva a outro tipo de riscos, nomeadamente de taxa de juro.

Neste sentido, as Normas Orientadoras para a Gestão da Dívida Pública (*guidelines*) identificam os indicadores de risco considerados mais relevantes para a carteira de dívida do Estado e estabelecem limites para a exposição que a carteira pode assumir. Em particular, as *guidelines* definem limites máximos para o risco de taxa de juro (perfil de *refixing* e duração modificada), o perfil de refinanciamento, risco cambial e risco de crédito.

##### Risco de taxa de juro

Os riscos para a execução orçamental decorrentes de movimentos adversos no nível das taxas de juro dependem da duração da carteira de dívida, e do perfil de refinanciamento e *refixing* das taxas variáveis. Os valores destes indicadores são monitorizados continuamente, e trimestralmente é desenvolvida uma análise *cost-at-risk* para o Orçamento do próprio ano e do seguinte. São ainda efetuados *stress tests* regulares.

A dívida a refinar ou com taxa de juro a refixar em 2012 corresponde a 21% do valor total da dívida, o que limita o grau de incerteza que envolve a previsão dos juros da dívida pública naquele ano.

Para 2012, estima-se que um aumento de 1 ponto percentual ao longo de toda a curva de rendimentos aumente os juros do Estado em contas públicas num valor de aproximadamente 390 milhões de euros (aproximadamente 0,2% do PIB). Numa ótica de contas nacionais, o impacto seria maior – o que se justifica pelo impacto que essa alteração teria sobre os juros corridos a pagar apenas no ano seguinte –, aproximando-se de 570 milhões de euros (aproximadamente 0,3% do PIB). Assumindo que não existe qualquer correlação entre as taxas de juro e outras variáveis orçamentais ou macroeconómicas, seria este o efeito esperado no défice e na dívida pública.<sup>20</sup>

Quadro III.9.1. Impacto de um Aumento das Taxas de Juro em 1 ponto percentual

	Juros do Estado	
	Contas Públicas	Contas Nacionais
EUR milhões	388	572
Em % do PIB	0,23	0,34

Fonte: Ministério das Finanças.

<sup>20</sup> Repare-se, no entanto, que uma correlação negativa entre as taxas de juro e o crescimento do PIB poderia fazer com que o impacto no défice e na dívida fosse superior ao aqui estimado, ao passo que se aquela correlação fosse positiva, o impacto seria menor.

### Risco de refinanciamento

Como referido, uma das preocupações da gestão da carteira de dívida pública é o controlo do perfil de refinanciamento, no sentido de evitar excessivas concentrações de amortizações que possam vir a onerar, no futuro, o custo de financiamento da carteira. Continuamente são monitorizados indicadores deste risco num horizonte de 3 anos.

O programa de emissão de BT sofreu ao longo do último ano uma revisão significativa, que se traduziu, por um lado, numa redução do prazo médio dos leilões – até abril de 2011 os leilões concentravam-se nas maturidades de 3, 6, e 12 meses, mas com maior peso para os leilões a 12 meses, ao passo que atualmente se concentram apenas nas maturidades de 3 e 6 meses, com maior peso para a primeira –, e, por outro lado, numa redução do saldo total de BT – de cerca de 19,3 mil milhões de euros no final de 2010, para aproximadamente 11,8 mil milhões de euros no final deste ano. Esta alteração aumenta o risco de refinanciamento dos BT, mas, tendo em consideração a redução do *stock* de BT, acaba por ter um reflexo reduzido no risco de refinanciamento do total da carteira de dívida.

Numa perspetiva de médio e longo prazo, importa ainda salientar que a decisão da UE estender os prazos de amortização dos empréstimos concedidos no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira – de um prazo médio de 7,5 anos, para cerca de 12,5 anos – terá um impacto positivo sobre o risco de refinanciamento da carteira a partir de 2016, data das primeiras amortizações destes empréstimos.

### 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 10%, tal como definido no OE 2012. Atualmente, a exposição cambial líquida é de 2,65%. Este valor tem vindo a subir em resultado dos desembolsos da *Extended Fund Facility* do FMI que é denominada em DSE (direitos de saque especiais).

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 qualidade creditícia da República, as contrapartes têm-se revelado pouco disponíveis para a contratação de novas operações de derivados.

Assumindo um cenário extremo em que não fosse possível fazer qualquer cobertura cambial adicional dos empréstimos do FMI, estima-se que uma depreciação do euro em % face às outras moedas que compõem o cabaz DSE se repercuta num aumento da dívida pública no final de 2012 de aproximadamente 1,5 mil milhões de euros, ou 0,9 pontos percentuais do PIB. O impacto de tal depreciação nos juros seria de aproximadamente 0,02 pontos percentuais do PIB.

Quadro III.9.2. Impacto de uma Depreciação do Euro em 10%

Dívida directa do Estado no final de 2012	
EUR milhões	1.461
Em % do PIB	0,86

Fonte: Ministério das Finanças.

### Risco de crédito

A assunção de risco de crédito por parte da República decorre da contratação de operações com instrumentos derivados, repos e aplicações no mercado monetário. As normas orientadoras estabelecem

a diversificação dos riscos e a atribuição de limites de exposição a cada contraparte em função da sua qualidade creditícia, os quais são monitorizados continuamente.

### **Risco operacional**

Na sequência da missão da *Safeguards Assessment of Funds* do FMI e da auditoria do Tribunal de Contas foram reforçados os controlos internos do IGCP, numa perspetiva de minimização dos riscos operacionais.

### **Risco de mercado**

Para além dos montantes de financiamento a obter no âmbito do PAEF, o IGCP prevê a manutenção de um programa de Bilhetes do Tesouro e a continuação da emissão dos instrumentos de dívida de retalho existentes, designadamente Certificados de Aforro e Certificados do Tesouro. Ainda que se preveja um contributo negativo destes vários instrumentos para as necessidades líquidas de financiamento do ano, existe o risco de que as emissões de Bilhetes do Tesouro previstas não venham a encontrar procura no mercado e que o saldo negativo entre subscrições e resgates de instrumentos de dívida de retalho tenha sido subestimado.

## **III.9.2. Parcerias Público-Privadas**

No que concerne às PPP, podem identificar-se riscos orçamentais e/ou responsabilidades contingentes decorrentes dos concursos suspensos, da exploração dos atuais contratos ou da alteração de contratos.

No que diz respeito a pedidos de indemnização no âmbito de concursos cancelados ou suspensos e a pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro de contratos já celebrados, não se estima que sejam gerados encargos financeiros adicionais com repercussões no Orçamento de 2012.

A este propósito faz-se notar que múltiplos pedidos apresentados pelas Concessionárias não têm sido, parcial ou totalmente, objeto de acolhimento por se ter concluído que os factos invocados não são suscetíveis de fundamentar contratualmente o pagamento de compensações.

Na exploração de determinados contratos, existem riscos de procura assumidos pelo Concedente Estado. Contudo, como as projeções de procura subjacentes aos valores orçamentados assentam em bases que tiveram em consideração o decréscimo de tráfego, em especial no que diz respeito à previsão de tráfego nas autoestradas concessionadas, não se configura expectável que se verifiquem desvios orçamentais com alguma expressão entre as receitas orçamentadas e aquelas que virão de facto a ocorrer. Se as previsões de tráfego não se verificarem as receitas serão afetadas e, como tal, os encargos líquidos para o Estado serão maiores.

No que se refere a uma esperada insuficiência de tráfego na Concessão do Metro Sul do Tejo, já se encontra adequadamente orçamentado o valor suscetível de dar resposta aos compromissos contratualmente assumidos pelo Concedente.

Relativamente aos investimentos realizados com a instalação dos equipamentos de cobrança nas concessões que passam a ser objeto de cobrança de taxas de portagem aos utentes, poderá o Estado ter de assumir, parcial ou totalmente, o pagamento desses investimentos e dos respetivos encargos

financeiros, estimados, globalmente, em cerca de 78 milhões de euros, na eventualidade e na medida em que as respetivas Concessionárias tenham dificuldades de se refinarciar junto da Banca para proceder à liquidação dos financiamentos entretanto obtidos para fazer face ao pagamento dos equipamentos aos respetivos fornecedores.

### III.9.3. Sector Empresarial do Estado

As empresas que compõem o SEE estimaram em 4.460 milhões de euros as necessidades previsionais de refinanciamento para 2012. Estas elevadas necessidades, face às atuais condições dos mercados financeiros, colocam uma pressão adicional sobre as empresas que poderão ter o acesso ao crédito dificultado e em condições mais gravosas.

A estas necessidades acrescem, segundo informação disponibilizada pelas empresas, novas necessidades de financiamento no valor de 1950 milhões de euros.

Refira-se ainda que a forma de refinanciamento das responsabilidades que se vencem no último trimestre de 2011 podem, caso financiadas a curto prazo, representar necessidades adicionais de financiamento no próximo exercício económico.

As empresas poderão solicitar a concessão de garantias, tendo por finalidade melhorar o acesso ao financiamento, sendo que a dotação considerada pode revelar-se insuficiente. Às EPR poderão ser concedidos empréstimos do Tesouro.

#### Desempenho económico-financeiro do SEE

A elevada dimensão das empresas reclassificadas, cujo impacto no défice de 2010 ascendeu a 0,8% do PIB, e pela primeira vez integradas na elaboração do Orçamento do Estado, expõe as contas públicas a um risco adicional, caso as metas definidas na elaboração do presente orçamento não se verifiquem, quer na vertente da receita quer na da despesa.

O risco orçamental é, nesta situação, o de agravamento do défice, podendo ocorrer por via da receita em consequência de:

- Redução de procura;
- Tarifários estabelecidos e eventuais revisões dos mesmos não se encontrarem devidamente ajustados;

ou por via da despesa:

- Aumento dos encargos financeiros suportados por via do aumento das taxas de juro de referência;
- Incapacidade negocial com os fornecedores em virtude do elevado PMP a fornecedores, verificado em determinados sectores;
- Exposição ao aumento do preço das matérias-primas, tal como o combustível.

Os dividendos relativos a 2010 ascenderam a 236 milhões de euros, apresentando um desvio negativo de 125 milhões de euros. As dificuldades económicas sentidas em 2011, e ainda que traduzidas numa estimativa prudente de receitas de dividendos podem, ainda assim, revelar-se otimistas, conduzindo a um risco orçamental pela não realização da receita estimada.

### Responsabilidades contingentes do SEE

A informação reportada a 30 de junho de 2011 indica que 70 empresas que integram a carteira de participações diretas do Estado têm responsabilidades contingentes, não refletidas no Balanço. Cerca de 6,6% destas não estão quantificadas, nem foi indicado um horizonte temporal para as mesmas. Destacam-se as responsabilidades contingentes por garantias concedidas, ações judiciais contra as empresas e responsabilidades assumidas e não contabilizadas pela empresa.

As garantias concedidas, por 22 empresas, ascendem a 1.267 milhões de euros.

Nestas responsabilidades contingentes, dever-se-ão ter em consideração os valores já provisionados pelas empresas e que se podem traduzir, em 2012, em responsabilidades exigíveis.

Quer os montantes provisionados, quer as responsabilidades contingentes não provisionadas, podem traduzir-se em necessidades adicionais efetivas de financiamento.

### Empresas em liquidação / a liquidar

Para 2012 prevê-se dar continuidade às diligências já 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, 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, estimando-se, por conseguinte, um acréscimo das empresas em situação de liquidação, que integram a carteiras do SEE. Também se prevê, em 2012, a extinção de Fundações que não demonstrem viabilidade económico-financeira.

Neste contexto, poderão equacionar-se riscos associados a eventuais passivos, não devidamente identificados ou acautelados que poderão envolver um esforço financeiro acrescido do Estado, relativamente à dotação prevista em sede orçamental. Configuram-se assim duas situações possíveis: (1) o património da empresa não é suficiente para liquidar as responsabilidades da empresa; (2) o desaparecimento da empresa, e a eventual não transferibilidade dos contratos de financiamento, pode suscitar a sua exigibilidade imediata, traduzindo-se em novas necessidades de financiamento.

A DGTF, à data de 30 de setembro, tinha 15 empresas em processo de liquidação. No âmbito do PREMAC foi ainda anunciada a extinção da ANCP, Egrep, Gerap, entre outras. Foi também já anunciada a extinção da Parque Expo, SA, Frente Tejo, SA, Arco Ribeirinho Sul, SA, NAER – Novo Aeroporto, SA, EDAB – Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja, SA e RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA.

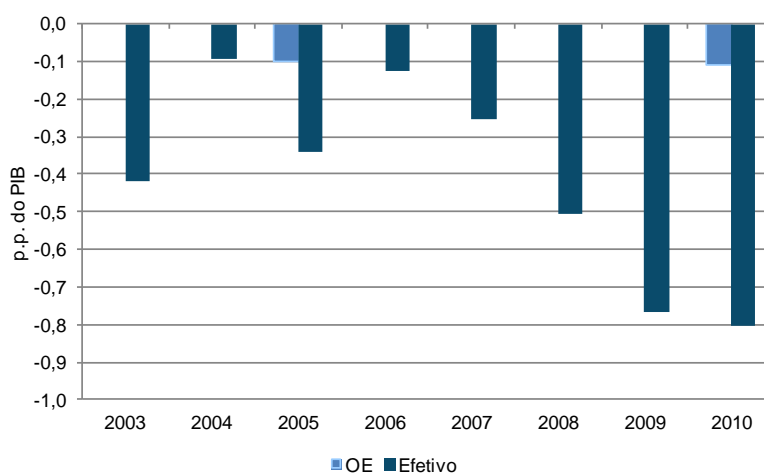
## III.9.4. Administração Local e Regional

Um outro fator de risco que impende sobre a evolução das finanças públicas prende-se com o desempenho orçamental das Administrações Regionais e Locais (ARL).

A análise dos desvios entre os saldos das ARL previstos nos Orçamentos do Estado e os verificados denota a importância deste tipo de risco. Nos últimos anos, os défices efetivos apurados na execução orçamental tendem a ser superiores aos valores previstos, atingindo, em média, 0,4 pontos percentuais do PIB no período de 2003 a 2010 (cf. Gráfico III.9.1).



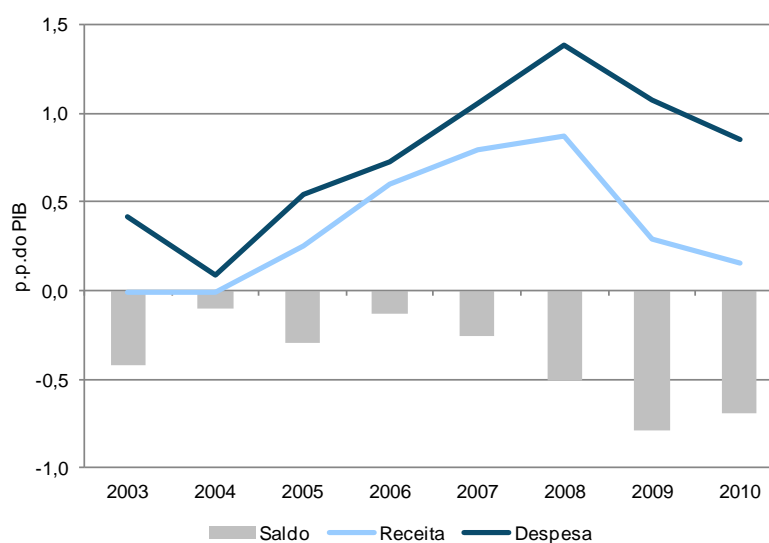
**Gráfico III.9.1. Saldos Orçamentais da ARL Estimados no OE e Efetivos**  
(ótica da contabilidade nacional, em % do PIB efetivo)



Fonte: Ministério das Finanças e Instituto Nacional de Estatística.

Os desvios face às previsões apresentadas repercutem subestimações tanto do lado da receita como do lado da despesa, embora estas últimas evidenciem uma maior magnitude.

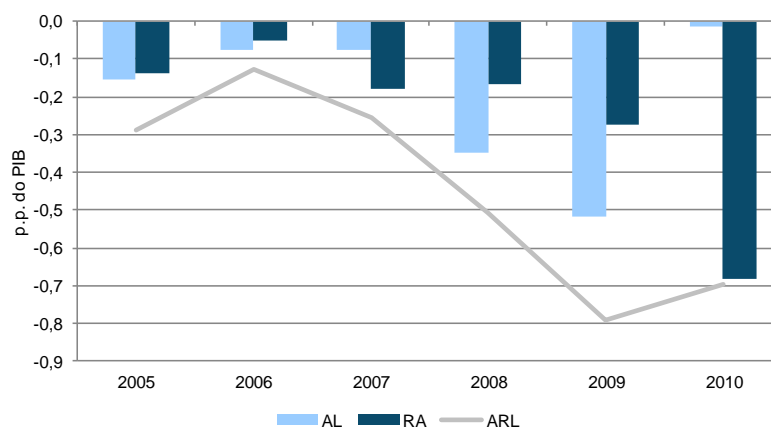
**Gráfico III.9.2. Desvios das Receitas, Despesas e Saldos da ARL Estimadas no OE e Efetivas**  
(ótica da contabilidade nacional, em % do PIB efetivo)



Fonte: Ministério das Finanças e Instituto Nacional de Estatística.

Em termos de subsectores, as projeções efetuadas apresentam em média, no período de 2005 a 2010, diferenciais que rondam os -0,2 pontos percentuais, em ambos os tipos de administrações (local e regional). No entanto, as Administrações Locais evidenciaram desvios superiores ao longo do período considerado, com exceção dos anos de 2007 e 2010.

**Gráfico III.9.3. Desvios dos Saldos Orçamentais da ARL**  
(ótica da contabilidade nacional, em % do PIB efetivo)



Fonte: Ministério das Finanças e Instituto Nacional de Estatística.

Neste contexto, salienta-se a importância do cumprimento e acompanhamento das disposições das respetivas leis de finanças, nomeadamente no que diz respeito às que limitam o endividamento dos dois subsetores.

### Administração Regional

No âmbito da avaliação de riscos orçamentais da Administração Regional merece atenção particular a situação da Região Autónoma da Madeira (RAM).

Os principais riscos orçamentais inerentes a esta região encontram-se descritos no relatório da Inspeção Geral das Finanças (IGF) divulgado no passado dia 30 de setembro de 2011.<sup>21</sup> Este relatório surge no seguimento de um outro, da autoria do Tribunal de Contas, que identificou a celebração de Acordos de Regularização de Dívidas entre o Governo Regional da Madeira e empresas de construção, dívidas essas não consideradas na lista de encargos assumidos e não pagos a reportar às autoridades estatísticas. Esta informação, bem como o trabalho desenvolvido subsequentemente pelas referidas autoridades, esteve na base da decisão do Governo Português em solicitar à IGF, em colaboração com outras entidades, um diagnóstico à situação financeira da RAM, tendo como principais objetivos (i) a apreciação dos procedimentos relativos à gestão financeira e orçamental; (ii) o levantamento da dívida dos subsetores da Região; (iii) a identificação das necessidades de tesouraria; (iv) a apreciação dos riscos orçamentais suscetíveis de ter implicações no défice e na dívida em 2011 e nos anos subsequentes; (v) a apreciação sumária do quadro legislativo e regulamentar; e (vi) a formulação de propostas tendentes à elaboração de um programa de assistência financeira para a Região.

Das conclusões deste diagnóstico destacam-se as seguintes:

- a) A dívida financeira, administrativa e comercial assumida pelas entidades que integram os setores da administração direta e indireta regional, empresarial e local da RAM, no final do 1º semestre de 2011, totalizava 6328 milhões de euros, valor que inclui cerca de 179 milhões de euros de dívida do setor empresarial que poderá não ser da responsabilidade da RAM;

<sup>21</sup> “Região Autónoma da Madeira - Situação Financeira”, disponível em <http://www.min-financas.pt/informacao-economica/regiao-autonoma-da-madeira-situacao-financeira/view>.

- b) O Governo Regional da Madeira detinha, no final de junho de 2011, responsabilidade indireta sobre dívida financeira de diversas entidades, no montante de 1255 milhões de euros, a maioria das quais pertencentes setor empresarial, na sequência da concessão de avales a empréstimos contraídos por aquelas junto de instituições financeiras;
- c) Em virtude dos encargos acima referidos, as necessidades de financiamento da Administração Regional da Madeira deverão ascender, em 2010, a 1189,8 milhões de euros;<sup>22</sup>
- d) As necessidades de tesouraria da RAM para os próximos 4 anos serão, pelo menos, de 3550 milhões de euros. Tendo em conta que um conjunto de empresas do setor empresarial da RAM apresenta dificuldades económicas e financeiras, que as impedirão de satisfazer os compromissos financeiros e comerciais assumidos, admite-se como bastante provável que o governo regional tenha de assumir o pagamento de parte dos encargos destas;
- e) Não têm sido observados os princípios da estabilidade orçamental, da coordenação e da transparência, consagrados na Lei das Finanças Regionais;
- f) O regime de fixação dos limites de endividamento direto da região propicia o crescimento do stock da dívida;
- g) A fixação do limite máximo dos avales a conceder anualmente pela RAM é da competência da Assembleia Legislativa Regional, sem qualquer interferência da Assembleia da República, e não tem em conta o *stock* global quer da dívida quer dos avales acumulados;
- h) A atribuição de competências ao membro do Governo Regional da área responsável pela execução, acompanhamento e disciplina das finanças públicas regionais é insuficiente;
- i) A dimensão da Administração Regional na economia da RAM é excessiva;
- j) Regras básicas de administração financeira dos dinheiros públicos, como seja, a regra do cabimento dos compromissos a assumir e respetiva relevação contabilística, não tem vindo a ser cumpridas;
- k) Tem vindo a ser realizados investimentos e prestação de garantias a projetos cuja viabilidade não parece suficientemente demonstrada;
- l) Não assunção nas PPP, pela parte privada, de risco equivalente ao assumido pela Administração Regional;
- m) Sobreorçamentação da receita e suborçamentação das despesas;

Estão assim aqui subjacentes diversos riscos que, a materializarem-se, terão especial impacto ao nível da contabilidade nacional e/ou das necessidades financeiras/tesouraria anuais da RAM.

Como referido no relatório da IGF, em matéria de contabilidade nacional existem diversos riscos futuros para a capacidade/necessidades de financiamento da região e conseqüentemente das administrações públicas nacionais, dos quais se destacam.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> O reporte do INE ao Eurostat no dia 30 de setembro de 2011, no âmbito do procedimento dos défices excessivos, refere que a revisão da necessidade de financiamento das administrações públicas aí patente reflete essencialmente as alterações decorrentes dos factos apurados sobre despesas e dívidas da RAM.

<sup>23</sup> A secção 5 do relatório da IGF detalha, de forma mais pormenorizada e quantificada, a atual situação do setor empresarial da RAM no qual assentam estes riscos.

- A possibilidade de surgirem no futuro novas despesas com a aquisição de bens e serviços, nomeadamente bens de investimento, com o conseqüente impacto na capacidade/necessidade de financiamento;
- O elevado montante de garantias concedidas pelo governo regional a empresas do setor empresarial da RAM que se encontram em situação económico-financeira deficitária. De acordo com as regras definidas pelo Eurostat, a concessão de garantias ou outro tipo de assistência financeira a este tipo de empresas poderá conduzir à reclassificação da totalidade da dívida garantida destas empresas como dívida pública, com um impacto significativo no défice das administrações públicas. De referir que a dívida financeira do setor empresarial da RAM reporta a empréstimos contraídos por 31 empresas daquele universo, 13 das quais têm os respetivos empréstimos, na totalidade ou em parte, garantidos mediante a concessão de avales, pelo governo regional, correspondendo estes a cerca de 45% do total da dívida financeira do setor empresarial da RAM;
- A possibilidade do governo regional poder vir a assumir a responsabilidade pela totalidade do passivo de empresas públicas em situação económico-financeira deficitária.

### **Administração Local**

A implementação de um efetivo controlo sobre o contributo do setor das autarquias locais para o défice público pressupõe o reconhecimento prévio das fragilidades que decorrem, não só de práticas adotadas na gestão orçamental e financeira dos municípios ao longo dos últimos anos mas, igualmente, de algumas das disposições legais aplicáveis neste domínio e constantes do atual enquadramento legal.

Os riscos reconhecidos para o setor da administração local decorrem, não apenas do contexto económico atual no qual as autarquias terão de desenvolver a sua gestão orçamental e financeira mas também da inaptidão de alguns dos atuais instrumentos legais no reconhecimento do efetivo nível de endividamento e necessidades de financiamento do setor.

Genericamente, os riscos orçamentais que podem ser identificados agrupam-se em três itens fundamentais:

- Processo de elaboração e gestão do orçamento;
- Dívida a terceiros e saneamento financeiro;
- Endividamento municipal.

Ao nível do processo de elaboração e gestão do orçamento das autarquias reconhecem-se fragilidades que decorrem da aplicação do princípio de equilíbrio orçamental, sempre que esta aplicação pressupõe um empolamento de receita ou falsas expectativas orçamentais.

Reconhece-se o risco do princípio do equilíbrio orçamental ser perspetivado, pela generalidade dos municípios, apenas em termos formais e não em termos substanciais, isto é, não pelo equilíbrio efetivo entre receitas cobradas e despesas realizadas.

A prática seguida num número significativo de municípios portugueses de acordo com a avaliação produzida pela IGF e comprovada pela DGAL, demonstra o empolamento orçamental das receitas (falsas expectativas orçamentais), em especial, de natureza de capital, que articulada com uma gestão menos rigorosa da execução orçamental, baseada em expectativas não sustentadas e sem monitorização da execução da despesa realizada face aos níveis efetivos de cobrança de receita, aumenta o risco de se verificar:

- Um nível de provisão de bens e serviços públicos e, assim, de despesa pública, desadequados face à capacidade financeira de cada município, o que provoca desequilíbrios financeiros, em especial, ao nível do endividamento de curto prazo;
- A realização de despesas de montante materialmente relevante sem uma efetiva cobertura pela receita cobrada.

A assunção de compromissos e a realização de despesas nem sempre cobertas pela efetiva cobrança de receita em conjugação com a atual dificuldade no recurso ao financiamento bancário por parte dos municípios agrava o risco de se registar um aumento da dívida não financeira, agravando a tendência já verificada desde 2008, com o aumento progressivo da dívida total dos municípios, em particular no ano de 2009. Em 2010, a redução verificada no recurso ao crédito bancário para financiamento da atividade das autarquias coincidiu com um aumento de 15% na dívida a fornecedores relativamente ao ano imediatamente anterior.

**Quadro III.9.3. Dívidas a Terceiros (fornecedores e endividamento bancário)**  
2008-30/06/2011

(em euros)

	Dívidas a fornecedores	Outras dívidas a terceiros não financeira	Dívida Bancária (CP+MLP)	TOTAL
2008	1.733.555.299	993.313.707	4.178.470.166	<b>6.905.339.172</b>
2009	1.978.514.900	1.266.481.659	4.681.252.920	<b>7.926.249.479</b>
2010 <sup>a)</sup>	2.278.509.089	1.116.899.671	4.554.244.388	<b>7.949.653.148</b>
30-06-2011 <sup>b)</sup>	2.156.802.721	1.219.911.592	4.558.028.259	<b>7.934.742.572</b>

Fonte: DGAL

CP - Curto Prazo

MLP - Médio e Longo Prazos

a) Dados provisórios (informação relativa a 306 municípios)

b) Dados provisórios (informação relativa a 305 municípios)

Data última actualização: 16-09-2011.

Desde 2010 e até ao 1.º semestre de 2011, verifica-se uma quase estabilização do stock total da dívida, o que indicia dificuldades na regularização de encargos assumidos e não pagos, agravadas pela dificuldade de recurso ao endividamento de médio e longo prazos.

Por outro lado, estando apenas vedado aos municípios, no que respeita aos limites de empréstimos de curto prazo, a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos, surge o risco de os municípios celebrem acordos de pagamento diretamente com os seus fornecedores, consolidando a dívida de curto prazo, através da sua transformação em dívida de médio e longo prazo contornando os objetivos de controlo sobre empréstimos de curto prazo.

As dificuldades na obtenção do financiamento bancário mesmo nos casos em que se verifica a autorização de contratação de empréstimo de reequilíbrio financeiro, pode comprometer a eficácia do

respetivo plano de reequilíbrio financeiro. Essas dificuldades ficam claramente evidenciadas no aumento do número de autarquias em situação de desequilíbrio conjuntural e sobretudo estrutural.

**Quadro III.9.4. Evolução do Número de Municípios em Situação de Reequilíbrio e Saneamento Financeiro face à Lei e Contratos Celebrados 2008-2010**

(n.º)

	Municípios em situação de desequilíbrio financeiro...		Contratos celebrados ao abrigo da actual LFL (Lei n.º 2/2007, de 15/01)	
	conjuntural (saneamento)	estrutural (reequilíbrio)	Saneamento financeiro	Reequilíbrio financeiro <sup>b)</sup>
31-12-2008	90	29	11	-
31-12-2009	108	48	11	2
31-12-2010 <sup>a)</sup>	107	37	9	1

Fonte: DGAL

a) Dados provisórios

b) Tendo em conta a data de despacho conjunto de autorização para celebração do contrato de reequilíbrio financeiro.

Por outro lado, a diferença entre os municípios que se encontram em situações de desequilíbrio estrutural (nos termos em que estas são legalmente definidas) e os contratos efetivamente celebrados, demonstra que, na maioria dos casos, as autarquias têm preferido outras estratégias à declaração destas situações e utilização do mecanismo de reequilíbrio financeiro municipal, o qual impõe a adoção de um plano com medidas específicas de contenção da despesa e maximização da receita, tendo em vista alcançar o equilíbrio e sustentabilidade económico-financeira.

Acresce ao risco de não obtenção de empréstimo através da banca comercial, o risco de este ser obtido por valores inferiores aos necessários à consolidação da dívida a terceiros detida, podendo comprometer a eficácia do respetivo plano de reequilíbrio financeiro.

No que respeita aos níveis de endividamento dos municípios existe o risco dos valores apresentados refletirem uma desadequação entre limites legais de endividamento e limites reais ao endividamento, isto é, aqueles que decorrem da capacidade da entidade continuar a poder cumprir atempadamente os seus compromissos para com terceiros.

**Quadro III.9.5. Evolução do Endividamento Líquido Municipal**

(euros)

31/Dez/07		31/Dez/08		31/Dez/09		31/Dez/10	
Incluindo montantes legalmente excepcionados	Excluindo montantes legalmente excepcionados	Incluindo montantes legalmente excepcionados	Excluindo montantes legalmente excepcionados	Incluindo montantes legalmente excepcionados	Excluindo montantes legalmente excepcionados	Incluindo montantes legalmente excepcionados	Excluindo montantes legalmente excepcionados
4 130 218 324	2 626 962 181	4 368 069 533	2 850 864 887	5 014 643 318	3 514 760 092	4 921 407 581	3 494 486 252

Fonte: DGAL.

O peso dos empréstimos excepcionados no total do capital em dívida, embora tenha diminuído nos últimos anos, ainda se apresenta elevado, representando cerca de 33% do endividamento líquido dos municípios. Tal situação tem inerente a possibilidade de se verificarem elevados níveis de endividamento nos municípios, mesmo dentro dos limites legais, por força da utilização de exceções.

O limite de endividamento líquido é apurado de acordo com um *stock* no final do exercício e não com base num fluxo anual, o que acresce um risco para o controlo do contributo do setor das autarquias locais para o défice público. Por outro lado, não existe uma articulação entre o limite de empréstimos de médio e longo prazos e o contributo do setor das autarquias locais para a dívida pública consolidada.

Atualmente verifica-se a possibilidade dos limites legais ao endividamento serem contornados, através do recurso a operações de vária natureza, designadamente contabilísticas, como a inclusão, nos ativos relevantes, dos saldos da conta de investimentos financeiros e pela possibilidade de afastar, dos limites legais, as empresas participadas cujo equilíbrio de exploração seja aferido numa ótica plurianual.

No quadro da atual Lei de Finanças Locais não é possível abranger a globalidade das entidades controladas pelos municípios com uma execução financeira relevante, não relevando para os limites legais, a participação dos municípios em cooperativas, fundações ou associações que não sejam exclusivamente de municípios, sendo ainda pouco clara a eventual relevância de associações de municípios constituídas ao abrigo do direito civil.

O perímetro de consolidação legalmente obrigatório de cada município integra apenas as entidades de natureza empresarial em que este participe, de forma direta ou indireta, em 100% do capital, e os serviços municipalizados que detenha no final do exercício económico a consolidar.

Os municípios têm hoje um leque muito diversificado de outras participações em entidades empresariais (ainda que não a 100%) ou de diversa natureza (fundações, cooperativas, associações de direito privado, etc.), que controlam e utilizam para prosseguir as suas atribuições e competências, mas que não são abrangidas no processo de consolidação, o que reduz claramente os resultados deste instrumento de gestão e de prestação de contas.

A questão da consolidação financeira entre os municípios e as empresas participada revela-se como uma fragilidade do sistema atual no apuramento dos reflexos da gestão financeira do setor autárquico para a dívida e o défice públicos relevantes em termos da União Europeia.

No sentido de serem minimizados os riscos enunciados no domínio da Administração Local prevê-se a adoção de algumas medidas, em especial:

- A revisão da Lei de Finanças Locais, com vista à sua adaptação aos princípios e normas consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, promovendo-se a revisão dos conceitos e instrumentos determinantes para o apuramento do nível de endividamento municipal, a aplicação das regras de orçamentação plurianual e uma maior concretização e especificação legal do conceito de equilíbrio orçamental para as autarquias locais;
- O aperfeiçoamento do regime legal atual no sentido no que respeita aos parâmetros adotados para aferir da existência de uma situação de desequilíbrio conjuntural ou estrutural.

O Orçamento do Estado de 2012 procede, por sua vez, a uma revisão dos limites de endividamento aplicáveis aos municípios, com o objetivo de limitar o acréscimo de endividamento líquido e de médio e longo prazos, baixando os níveis atuais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor.

Em paralelo, prevê-se a suspensão, durante o ano de 2012, da aplicação do regime de exceção consagrado na Lei de Finanças Locais respeitante a empréstimos a médio e longo prazo a contrair pelos municípios no âmbito de programas de reabilitação urbana e projetos com comparticipação de fundos comunitários.





## IV. POLÍTICAS SECTORIAIS PARA 2012 E DESPESA CONSOLIDADA

### IV.1. Introdução

#### IV.1.1. Investimentos

##### Indicadores gerais de investimento

O presente orçamento reflete as alterações metodológicas decorrentes da aplicação da 6ª alteração à Lei de Enquadramento orçamental<sup>24</sup> e ainda a incorporação de medidas previstas no Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal.

Neste contexto, o universo do orçamento de investimentos da Administração Central passou a incluir as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR).

As alterações metodológicas têm impacto na comparação com o ano anterior, pelo que se explicita em coluna autónoma o orçamento de investimentos das EPR.

A estimativa de execução de 2011 aponta para uma execução aproximada à do ano anterior. Esta execução reflete o esforço de contenção da despesa pública nacional, operacionalizado, nomeadamente, através do despacho do Ministro de Estado e das Finanças de 28 de abril, que condicionou a autorização prévia a assunção de novos compromissos no âmbito do Cap-50 – Investimentos.

O orçamento para 2012 prevê um financiamento global de 4.173 M€<sup>25</sup>, sendo que 49% deste valor é justificado pelo investimento das EPR. Reduzindo o universo a valores comparáveis o decréscimo é de 2,7% face à estimativa de execução para 2011.

**Quadro IV.1.1. Investimentos - Dados Comparáveis**

(milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011 Estimativa	2012 Orç. Ajustado	Por memória 2012 EPR
Despesa Corrente	435	651	759	619	885	216
Despesa de Capital	1.867	2.290	1.438	1.577	3.288	1.822
<b>Total</b>	<b>2.301</b>	<b>2.941</b>	<b>2.197</b>	<b>2.196</b>	<b>4.173</b>	<b>2.038</b>
Financiamento Nacional	1.284	1.822	1.204	981	2.406	1.473
Financiamento Comunitário	1.017	1.119	993	1.215	1.767	565
<b>Total</b>	<b>2.301</b>	<b>2.941</b>	<b>2.197</b>	<b>2.196</b>	<b>4.173</b>	<b>2.038</b>

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos

Fonte: Ministério das Finanças.

<sup>24</sup> Lei nº52/2011, de 13 de outubro (Sexta alteração à LEI nº91/2011, de 20 de agosto).

<sup>25</sup> O Quadro supra contém a série da execução, estimativa e orçamento ajustado dos Investimentos utilizando uma metodologia consistente, restringindo-se aos investimentos com financiamento através do Orçamento de Estado da Administração Central. Encontram-se excluídos deste quadro os cofinanciamentos comunitários em que os serviços são meros intermediários ou pagadores de fundos a beneficiários fora da Administração Central, os quais representam 9% da dotação inscrita em Investimentos. A análise deste relatório é realizada sobre o orçamento de investimentos expurgado de cativos, os quais ascendem a 104,2M€.

## Quadro IV.1.2. Investimentos – por Ministérios

(milhões de euros)

Ministérios	SI		SFA incluindo EPR				Total M€	Estrutura %
	SI M€	Estrutura %	SFA M€	Estrutura %	EPR M€	Estrutura %		
01 - Encargos Gerais do Estado			1	0,1			1	0,0
02 - Presidência do Conselho de Ministros	40	10,8	30	1,7			70	1,7
03 - Finanças	12	3,2	3	0,2			15	0,4
04 - Negócios Estrangeiros	8	2,2		0,0			8	0,2
05 - Defesa Nacional	15	4,1	0	0,0			15	0,3
06 - Administração Interna	89	24,0		0,0			89	2,1
07 - Justiça	26	7,0	77	4,3			103	2,5
08 - Economia e Emprego	35	9,5	418	23,7	1.455	71,4	1.908	45,7
09 - Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	44	11,9	808	45,8	137	6,7	989	23,7
10 - Saúde		0,0	40	2,2			40	1,0
11 - Educação e Ciência	94	25,4	388	22,0	446	21,9	928	22,2
12 - Solidariedade e da Segurança Social	7	1,9	0	0,0	0	0,0	7	0,2
<b>Despesa Total</b>	<b>370</b>	<b>100,0</b>	<b>1.765</b>	<b>100,0</b>	<b>2.038</b>	<b>100,0</b>	<b>4.173</b>	<b>100,0</b>
<b>Despesa Efectiva</b>	<b>370</b>	<b>100,0</b>	<b>1.414</b>	<b>80,1</b>	<b>1.850</b>	<b>90,8</b>	<b>3.634</b>	<b>87,1</b>

Por Memória	SI	SFA	EPR
Activos Financeiros		351	
Passivos Financeiros			188

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos

Fonte: Ministério das Finanças.

Por ministérios, o investimento concentra-se em 92% nos ministérios da Economia e Emprego, o da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território e o da Educação e Ciência. Os SFA incluindo as EPR são responsáveis por 91% das dotações, sendo as EPR as entidades com maior expressão orçamental detendo 49% dos recursos. Os SFA e os SI absorvem 2.135 M€ da despesa total.

## Quadro IV.1.3. Investimentos – Indicadores Gerais por Programas

(milhões de euros)

Designação	2012 Orç. Ajustado	Estrutura %	Por memória 2012 EPR
Orgãos de Soberania	1	0,0	
Governança e Cultura	70	1,6	
Finanças e Administração Pública	15	0,4	
Representação Externa	9	0,2	
Defesa	15	0,3	
Segurança Interna	89	2,1	
Justiça	103	2,5	
Economia e Emprego	1.907	45,7	1.455
Agricultura e Ambiente	988	23,7	137
Saúde	40	1,0	
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	524	12,6	430
Ciência e Ensino Superior	405	9,7	16
Solidariedade e Segurança Social	7	0,2	0
<b>Total</b>	<b>4.173</b>	<b>100,0</b>	<b>2.038</b>

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos

Fonte: Ministério das Finanças.

Por programas, o maior investimento regista-se na Economia e Emprego, responsável pela absorção de 46% do total de recursos. Destes, 91% são relativos às Estradas de Portugal SA, Parque Escolar - EPE; Metro do Porto, SA e Rede Ferroviária Nacional –REFER, EPE.

Os programas Agricultura e Ambiente, Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e o da Ciência e Ensino Superior, representam cerca de 46% do total de investimento.

Quando expurgados os investimentos relativos às EPR, assumem relevância os programas da Agricultura e Ambiente, Economia e Emprego e Ciência e Ensino Superior, sendo responsáveis por 79,3% dos investimentos, para o que o IFAP, IAPMEI e a FCT contribuem com 1.365M€..

#### Quadro IV.1.4. Investimentos por Programa e Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

Designação	Financiamento Nacional		Financiam. Comunitário	Total	Taxa de Participação %
	Total	Cap. 50			
Orgãos de Soberania	1	1		1	0,0
Governança e Cultura	44	44	26	70	37,1
Finanças e Administração Pública	6	5	9	15	60,0
Representação Externa	7	6	2	9	22,2
Defesa	15	15		15	0,0
Segurança Interna	80	80	9	89	10,1
Justiça	86	10	17	103	16,5
Economia e Emprego	1.451	76	456	1.907	23,9
Agricultura e Ambiente	261	144	727	988	73,6
Saúde	23	23	17	40	42,5
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	154	58	370	524	70,6
Ciência e Ensino Superior	271	261	134	405	33,1
Solidariedade e Segurança Social	7	7		7	0,0
<b>Total</b>	<b>2.406</b>	<b>730</b>	<b>1.767</b>	<b>4.173</b>	<b>42,3</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Em 2012, o investimento é financiado em 58% por recursos nacionais, sendo que 30% daquele financiamento tem origem no Capítulo 50-Investimentos e o restante em receitas próprias e contração de Empréstimos essencialmente pelas EPR.

O financiamento comunitário ascende a 1.767 M€, correspondendo a uma taxa média de participação de 42,3%, em que cerca de 95% daquele financiamento tem como destino os programas orçamentais da Agricultura e Ambiente, a Economia e Emprego, o Ensino Básico e Secundário e Administração e o programa da Ciência e Ensino Superior, enquadrando-se 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 e Pescas.

#### Investimentos por projetos cofinanciados e não cofinanciados

Os projetos não cofinanciados constituem 51,9% do total do investimento. De entre estes projetos têm peso os denominados projetos de apoio aos cofinanciados, situação que ocorre quando o investimento total é superior ao investimento elegível para cofinanciamento.

**Quadro IV.1.5. Investimentos – Estádio e Financiamento dos Projetos**  
(milhões de euros)

Designação	Projectos não co-financiados	Projectos co-financiados			Total
		Total	Com candidatura aprovada ou submetida	Com candidatura a submeter	
Orgãos de Soberania	1				1
Governação e Cultura	36	34	27	7	70
Finanças e Administração Pública	2	13	12	1	15
Representação Externa	6	3	3		9
Defesa	15				15
Segurança Interna	76	13	10	3	89
Justiça	79	24	21	3	103
Economia e Emprego	1.525	382	381	1	1.907
Agricultura e Ambiente	121	867	744	123	988
Saúde	18	22	18	4	40
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	43	481	481		524
Ciência e Ensino Superior	235	170	165	5	405
Solidariedade e Segurança Social	7				7
<b>Total</b>	<b>2.164</b>	<b>2.009</b>	<b>1.862</b>	<b>147</b>	<b>4.173</b>
<b>Estrutura %</b>	<b>51,9</b>	<b>48,1</b>	<b>44,6</b>	<b>3,5</b>	<b>100,0</b>

Nota: Foram considerados 95 M€ na coluna dos projectos não co – financiados relativos a reembolsos comunitários inscritos em projectos não co – financiados, respeitantes a EPR.

Fonte: Ministério das Finanças.

Quanto ao estágio de implementação dos projetos verifica-se que 1.862 M€ se encontram afetos a projetos com candidaturas já aprovadas ou submetidas. Os restantes constituem intenções de investimento, aguardando a abertura dos respetivos concursos.

Os projetos com estágio de candidatura aprovada ou submetida representam cerca de 93%, dos projetos cofinanciados e 44,6% do total dos investimentos a realizar em 2012, destacando-se os programas orçamentais: Agricultura e Ambiente; Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar; Economia e Emprego.

No âmbito dos projetos com candidatura a submeter, o programa orçamental Agricultura e Ambiente é responsável por cerca de 84% do valor daquele estágio de candidaturas, concentrando essencialmente candidaturas no âmbito dos programas operacionais Valorização do Território e Regional Algarve.

### Investimentos por projetos novos e em curso

O orçamento de Investimento é composto por 1.004 projetos, em que 75% são projetos em curso e os restantes respeitam a projetos novos. No âmbito dos projetos novos, destaca-se a inscrição de 74 projetos relativos ao investimento das EPR (anteriormente não incluídas no universo do orçamento).

Os programas orçamentais Agricultura e Ambiente; Governação e Cultura e Economia e Emprego são responsáveis por 64% do total de projetos inscritos na proposta de OE 2012.

**Quadro IV.1.6. Investimentos – Projetos Novos e em Curso**  
(milhões de euros)

Programa	2012 Orçamento Ajustado					
	Projectos (nº)			Projectos (M€)		
	Novos	Em Curso	Total	Novos	Em Curso	Total
Orgãos de Soberania		4	4	0	1	1
Governação e Cultura	73	93	166	5	65	70
Finanças e Administração Pública	5	28	33	3	12	15
Representação Externa	5	10	15	3	6	9
Defesa		21	21	0	15	15
Segurança Interna	3	7	10	8	81	89
Justiça	5	89	94	7	96	103
Economia e Emprego	35	102	137	1.481	426	1.907
Agricultura e Ambiente	75	266	341	152	836	988
Saúde	20	23	43	7	33	40
Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	2	38	40	431	93	524
Ciência e Ensino Superior	26	46	72	27	378	405
Solidariedade e Segurança Social	5	23	28	1	6	7
<b>Total</b>	<b>254</b>	<b>750</b>	<b>1.004</b>	<b>2.125</b>	<b>2.048</b>	<b>4.173</b>

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos

Fonte: Ministério das Finanças .

### Investimentos por programa operacional

Na distribuição do financiamento comunitário por programa operacional (PO) destaca-se o Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR) que ascende a 507M€ (29% do total do financiamento comunitário), e os PO temáticos de Fatores de Competitividade e Valorização do Território, que totalizam 803 M€, cerca de 45% do financiamento comunitário. Face a 2011 estima-se uma aceleração na absorção de financiamento comunitário.

**Quadro IV.1.7. Investimentos – Financiamento Comunitário por Programas Operacionais**  
(milhões de euros)

Programa Operacional	2012 Orçamento Ajustado			Estrutura %
	Financiamento Nacional	Financiamento Comunitário	Total	
Potencial Humano	15	57	72	3,4
Factores de Competitividade	34	303	337	15,8
Valorização do Território	126	500	626	29,4
Regional Norte	16	113	129	6,1
Regional Centro	10	98	108	5,1
Regional Lisboa	6	10	16	0,8
Regional Alentejo	5	26	31	1,5
Regional Algarve	9	40	49	2,3
Cooperação Transfronteiriça	1	2	3	0,1
Cooperação Transnacional	0	1	1	0,0
PO Assistência Técnica FEDER	4	9	13	0,6
PO Pescas	8	54	62	2,9
PDR Continente	89	507	596	28,0
Outros*	38	47	85	4,0
<b>Total</b>	<b>361</b>	<b>1.767</b>	<b>2.128</b>	<b>100,0</b>

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos

Foram considerados 95M€ na coluna do Financiamento Comunitário relativos a reembolsos comunitários inscritos em projetos não cofinanciados, respeitantes a EPR.

\*Inclui Outras Iniciativas Comunitárias; QCA III; FEAGA; FEOGA Garantia e Orientação; Cooperação Inter-Regional e PO Assistência Técnica FSE.

Fonte: Ministério das Finanças.

### Investimentos por agrupamento económico

Em termos globais, os agrupamentos económicos das despesas de capital são os mais representativos da despesa dos Investimentos, correspondendo a 66% do total.

**Quadro IV.1.8. Investimentos por Agrupamento Económico**  
(milhões de euros)

Agrupamento Económico	2012 Orç. Ajustado	Estrutura %	Por memória 2012 EPR
<b>Despesa Corrente</b>	<b>885</b>	<b>21,2</b>	<b>216</b>
Despesas com pessoal	22	0,5	1
Aquisição de Bens e serviços	263	6,3	83
Encargos Correntes da Dívida	129	3,1	126
Transferências Correntes	463	11,1	
Subsídios	0	0,0	
Outras Despesas Correntes	8	0,2	6
<b>Despesa de Capital</b>	<b>2.749</b>	<b>65,9</b>	<b>1.635</b>
Aquisição de Bens de Capital	2.057	49,3	1.635
Transferências de Capital	687	16,5	
Outras Despesas de Capital	5	0,1	
<b>Despesa Total Efectiva</b>	<b>3.634</b>	<b>87,1</b>	<b>1.851</b>
Activos	351	8,4	
Passivos	188	4,5	187
<b>Despesa Total</b>	<b>4.173</b>	<b>100,0</b>	<b>2.038</b>

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos

Fonte: Ministério das Finanças.

De entre as despesas de capital, as aquisições de bens de capital têm um peso significativo, seguidas das transferências de capital desagregadas no quadro seguinte:

**Quadro IV.1.9. Investimentos – Transferências de Capital**  
(milhões de euros)

Agrupamento Económico	2011	2012	2011	2012
	Estimativa	Orç. Ajustado	Estimativa	Orç. Ajustado
	M€		Estrutura(%)	
<b>Transferências de Capital</b>	<b>788</b>	<b>687</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Empresas Públicas	118	56	14,9	8,1
Empresas Privadas	207	144	26,3	21,0
Famílias	132	146	16,8	21,2
Administração Local	56	65	7,1	9,5
Outras	275	276	34,9	40,2

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos  
Fonte: Ministério das Finanças.

Nas despesas de capital assumem um peso significativo as transferências enquadradas em “Outras”, para o que contribuem a FCT com 69% e o IFAP com 21%. Maioritariamente, estas transferências destinam-se a Instituições Sem Fins Lucrativos, no âmbito das candidaturas às iniciativas de investimento levadas a cabo por ambas as entidades.

### Investimento Regionalizado

No que concerne à regionalização destacam-se os investimentos na região Norte que totalizam 19% do Total (326 M€ pertencem ao Metro do Porto). O programa orçamental que mais contribui para o Investimento na região Norte é o P09 – Economia e Emprego, representando 13% em relação ao total do País.

**Quadro IV.1.10. Investimentos – Regionalização – Ótica NUTS I e II**  
(milhões de euros)

NUTS I e II	2012 Orç. Ajustado	Estrutura %
<b>Continente</b>	<b>3.780</b>	<b>90,6</b>
Norte	811	19,4
Centro	375	9,0
Lisboa e Vale do Tejo	298	7,2
Alentejo	315	7,5
Algarve	101	2,4
Várias Nuts II do Continente	1.880	45,1
<b>Açores</b>	<b>17</b>	<b>0,4</b>
<b>Madeira</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>Várias NUTS I do País</b>	<b>357</b>	<b>8,5</b>
<b>Estrangeiro</b>	<b>19</b>	<b>0,5</b>
<b>Total</b>	<b>4.173</b>	<b>100,0</b>

Nota: 2012 Orçamento Ajustado = Orçamento Líquido de Cativos  
Fonte: Ministério das Finanças.

É de ressaltar o aumento do peso das Várias NUTS I e II, quando comparado com 2011, sofrendo um aumento conjunto de 80% do total dos Investimentos, motivado essencialmente pela não regionalização

de projetos associados aos orçamentos das EPR e à alteração da metodologia de aferimento da Regionalização, a qual a partir deste ano se passa a realizar ao nível de Nuts I e II. Contribuem para estes valores, projetos pertencentes ao IAPMEI IP, IFAP IP, REFER EPE, Estradas de Portugal SA e Parque Escolar EPE, em ambos os níveis de regionalização.

## IV.2. Encargos Gerais do Estado

### IV.2.1. Orçamento

A estrutura orgânica dos Encargos Gerais do Estado integra os orçamentos dos órgãos de soberania e as transferências no âmbito das leis das Finanças Locais e Regionais.

A despesa total consolidada dos Encargos Gerais do Estado totaliza 2 839 M€, apresentando um decréscimo de 6,9% (menos 210 M€) face à estimativa de execução de 2011.

**Quadro IV.2.1. Encargos Gerais do Estado – Despesa Total Consolidada**

(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	3.030,5	2.831,2	-6,6	95,9
1. Funcionamento	3.029,2	2.830,1	-6,6	95,9
1.1. Com cobertura em receitas gerais	3.022,7	2.823,3	-6,6	95,6
Funcionamento em sentido estrito	61,6	52,9	-14,1	1,8
Dotações específicas	2.961,1	2.770,4	-6,4	93,8
Assembleia da República	99,2	83,5	-15,8	2,8
Transferências para a Administração Local	2.261,9	2.121,1	-6,2	71,8
Lei das Finanças Locais	2.222,3	2.076,6	-6,6	70,3
Outras	39,6	44,5	12,4	1,5
Transferências para as Regiões Autónomas	600,0	565,8	-5,7	19,2
Solidariedade	483,3	460,2	-4,8	15,6
Fundo de Coesão	66,7	55,6	-16,6	1,9
Lei de Meios para Reconstrução da Madeira	50,0	50,0	0,0	1,7
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	6,5	6,8	4,6	0,2
2. Investimentos	1,3	1,1	-15,4	0,0
2.1. Financiamento nacional	1,3	1,1	-15,4	0,0
2.2. Financiamento comunitária	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	139,4	121,2	-13,1	4,1
<b>Entidades Pública Reclassificadas</b>	-	-	-	-
Consolidação entre e intra-subsectores	120,6	113,2	-6,1	-
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	3.049,3	2.839,2	-6,9	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	3.049,3	2.839,2		

Este decréscimo fica a dever-se, sobretudo, à diminuição das transferências para as Administrações Local e Regional e para a Assembleia da República, que registam no seu conjunto, um decréscimo de 6,4%, correspondente a 190,7 M€, refletindo o esforço de contenção da despesa pública necessária à consolidação orçamental.

No subsector Estado, a despesa de funcionamento em sentido estrito, decresce também 14,1%, face à estimativa de execução do corrente ano, cerca de 8,7 M€, o que traduz a incorporação das medidas de contenção orçamental.



**Quadro IV.2.2. Encargos Gerais do Estado – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012					Variação (%)	
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		Total
Total SFA	139,4	102,5	8,1	0,0	10,6	0,0	121,2	-13,1
Total EPR	-	-	-	-	-	-	-	-
Sub-Total	139,4	102,5	8,1	0,0	10,6	0,0	121,2	-13,1
Transferências intra-SFA	8,1	7,2	0	0,0	0	0	7,2	
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	131,3	95,3	8,1	0,0	10,6	0,0	114,0	-13,2
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	131,3	95,3	8,1	0,0	10,6	0,0	114,0	-13,2

No que respeita à despesa dos serviços e fundos autónomos verifica-se uma variação negativa na despesa total consolidada de 13,2%, correspondente a uma redução de 17,3 M€, justificada essencialmente pela redução no orçamento privativo da Assembleia da República, que traduz uma forte contenção de despesa, também suportada pela subvenção estatal para campanhas eleitorais. Refira-se que devido ao não carregamento pela Assembleia da República do respetivo orçamento privativo foi feita uma imputação usando a mesma estrutura da dotação corrigida de 2011

**Quadro IV.2.3. Encargos Gerais do Estado – Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	1 560,3	115,4	0,0	115,4	1 567,4	55,2
Despesas com Pessoal	35,6	57,3		57,3	92,9	3,3
Aquisição de Bens e Serviços	4,1	25,8		25,8	29,9	1,1
Transferências Correntes	1 519,5	10,7		10,7	1 421,9	50,1
das quais: intra-instituições do ministério	98,0	10,3		10,3		0,0
para as restantes Adm. Públicas	1 421,0	0,1		0,1	1 421,1	50,1
Subsídios	0,0	16,6		16,6	16,6	0,6
Outras Despesas Correntes	1,1	5,0		5,0	6,1	0,2
<b>Despesa Capital</b>	1 270,9	5,8	0,0	5,8	1 271,8	44,8
Aquisição de Bens de Capital	0,4	4,9		4,9	5,3	0,2
Transferências de Capital	1 270,5	0,3		0,3	1 265,9	44,6
das quais: intra-instituições do ministério	4,7	0,2		0,2		0,0
para as restantes Adm. Públicas	1 266,0	0,0		0,0	1 266,0	44,6
Outras Despesas de Capital	0,0	0,6		0,6	0,6	0,0
<b>DESPESA TOTAL</b>	2 831,2	121,2	0,0	121,2		
<b>Total Consolidado</b>					2 839,2	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	144,2	121,1	0,0	121,1	152,1	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	2 831,2	121,2	0,0	121,2	2 839,2	-

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 92,9 M€, com maior peso no subsector dos serviços e fundos autónomos.

**Quadro IV.2.4. Encargos Gerais do Estado – Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012 (%)
<b>P001 - Órgãos de soberania</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	235,7	8,0
- Sistema Judiciário	22,5	0,8
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Cultura	3,3	0,1
- Comunicação Social	3,9	0,1
Outras funções económicas		
- Transferências entre Administrações	2.687,0	91,0
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>2.952,4</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>2.839,2</b>	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>2.839,2</b>	

No programa 01-Órgãos de Soberania, a Medida com maior preponderância situa-se nas outras funções económicas e diz respeito às despesas com transferências da Administração Central para as Administrações Local e Regional, que representam 91% da despesa total.

### IV.3. Presidência do Conselho de Ministros

#### IV.3.1. Políticas

##### Comunicação Social

Neste âmbito, o Governo pautará a sua atividade de acordo com o novo contexto tecnológico e financeiro. Será dada particular atenção às mudanças em curso (por exemplo, a introdução da Televisão Digital Terrestre dentro do calendário previsto e acordado entre os operadores, a ANACOM e a PT ou as novas gerações de banda larga) de forma a garantir que não há cidadãos excluídos relativamente aos benefícios que se possam colher dessas mudanças.

O Governo acompanhará, a partir de um novo registo de posicionamento do Estado, tanto ao nível do Grupo RTP como da Lusa, os planos de reestruturação em curso em respeito pelo princípio de manutenção de um serviço público de meios de comunicação social redefinido à luz das realidades atuais, quer a nível societário, quer a nível tecnológico, e que responda aos desafios da lusofonia e do Portugal europeu e cosmopolita que queremos solidificar.

O Grupo RTP será reestruturado de maneira a realizar uma forte contenção de custos operacionais no decurso de 2012. Pretende-se, assim, reduzir significativamente o esforço financeiro dos contribuintes e criar as condições necessárias para o processo de alienação de um canal da televisão pública que assegure total respeito pelas regras e condições do mercado.

##### Estatística

O atual contexto económico veio realçar a importância de estatísticas nacionais isentas de pressões políticas de qualquer espécie como caução suprema de credibilidade. A intervenção do poder político ocorrerá apenas para dotar o Instituto dos recursos adequados ao respetivo funcionamento e ampliar os

mecanismos de isenção e rigor científico das autoridades estatísticas. Assim, no ano 2012, sem prejuízo do atual contexto de contenção orçamental, pretende-se conceder ao INE os meios necessários ao respetivo funcionamento, nomeadamente através das alterações legislativas que se revelem necessárias à formalização do trabalho credível desenvolvido por este Instituto.

### **Imigração**

Apesar dos cortes apresentados o Governo pretende garantir na sua globalidade as medidas previstas no II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013) e implementar uma Estratégia Nacional para a integração das Comunidades Ciganas. Num quadro de contenção orçamental, pretende-se continuar o trabalho desenvolvido até aqui e com o apoio do financiamento comunitário – em especial o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu para a Integração de Nacionais de Países Terceiros - e de uma gestão parcimoniosa, aprofundar o trabalho desenvolvido em áreas chaves.

### **Modernização administrativa**

A Agência para a Modernização Administrativa, I.P. terá a responsabilidade de gerir uma rede de 36 Lojas do Cidadão e 9 Lojas da Empresa, e prosseguirá com o esforço de expansão de 5 a 7 Lojas do Cidadão de Segunda Geração. No entanto, será obtida uma redução global de despesa em cerca de dois milhões de euros. Este esforço será conseguido em grande medida através da colaboração e partilha de recursos entre a Administração central e as autarquias, quer no que respeita às instalações, infraestruturas e plataformas, quer no que respeita aos recursos humanos.

### **Cidadania e igualdade de género**

O exercício orçamental para 2012 traduzir-se-á num grande esforço de contenção e rigor. No entanto, este não põe em causa o essencial da execução das políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção da igualdade de género, da prevenção e da luta contra a violência doméstica e contra o tráfico de seres humanos. Neste sentido, o Governo prosseguirá a execução do IV Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação (IV PNI), do IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (IV PNCVD) e do II Plano Nacional Contra o Tráfico de Seres Humanos (II PNCTSH).

### **Administração local**

Em 2012, 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.

A Reforma Administrativa do Poder Local assumirá um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e do serviço aos cidadãos. Neste contexto, o Governo acompanhará a implementação das orientações e medidas adotadas no âmbito da reforma que se pretende levar a cabo na Administração

Local Autárquica ao nível dos seus 4 eixos estruturantes: o sector empresarial local (SEL), a Organização do território, a Gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento e a Democracia local.

Neste contexto, será revista a Lei das Finanças Locais. Para o efeito, será constituído um grupo de trabalho que atuará fora do âmbito da Reforma da Administração Local, respeitando um cronograma de atuação específico. Esta revisão terá como objetivo criar condições para a sustentabilidade financeira das autarquias e para um novo paradigma de receita própria, reforçando os mecanismos de disciplina, tanto a nível orçamental, como na gestão de recursos humanos.

### **Desporto e juventude**

Em 2012 será enfatizada a relação entre desporto e juventude, que também encontra expressão em diversos organismos internacionais. Neste contexto, a ação do Governo ficará marcada pelo funcionamento do Instituto Português do Desporto e Juventude, IP (IPDJ,IP). A criação deste novo organismo materializou-se numa fusão entre o Instituto do Desporto de Portugal, IP e o Instituto Português da Juventude, IP, e na dissolução da MOVIOJovem- CIPRL e da Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação (FDTI), absorvendo as respetivas atribuições.

O Governo propõe-se aprofundar a política integrada de juventude que tem vindo a ser desenvolvida, com particular destaque para: (i) agilização e fomento dos mecanismos de arrendamento jovem; (ii) promoção do empreendedorismo e fomento do autoemprego; (iii) apoio às iniciativas empresariais em articulação com as instituições de ensino superior. Merece também referência a promoção do voluntariado jovem, bem como da participação cívica e política dos jovens nos mecanismos de decisão. Será iniciada a rentabilização da Rede Nacional de Pousadas da Juventude, bem como de toda a mobilidade juvenil, em especial através do cartão jovem. Será ainda dada continuidade aos programas de formação e promoção no âmbito das Tecnologias de Informação e Comunicação.

As principais medidas a desenvolver na área do desporto visam objetivos como: apoiar o desenvolvimento desportivo e a generalização da sua prática em sinergia com as autarquias locais, o movimento associativo e cultural; contribuir para o desenvolvimento do desporto escolar e universitário, em articulação com os seus promotores; articular as políticas de promoção desportiva com as de índole social e educativa; equacionar, com rigor, o apoio a eventos desportivos internacionais numa lógica de custo/benefício e de desenvolvimento da economia local e nacional, em articulação com os diferentes sectores como o turismo; proceder à avaliação do modelo de financiamento do sistema desportivo e da partilha de competências entre a administração pública desportiva, o movimento associativo e os diversos sectores da economia.

### **Cultura**

Nos próximos anos o Governo afirmará uma visão clara sobre o que deve ser o futuro da Cultura em Portugal: uma atitude geradora de riqueza, emprego e qualidade de vida, e um instrumento para a afirmação de Portugal no exterior.

Neste contexto, constituir-se-á como prioridade a preservação do Património Cultural, herança comum a todos os portugueses, através da manutenção responsável e da valorização dos museus e monumentos nacionais, numa estratégia integrada com o sector do Turismo, Municípios, Escolas e Sociedade Civil. A adoção do Acordo Ortográfico, constituirá uma oportunidade para colocar a Língua Portuguesa no centro

da agenda política, tanto interna como externamente. Igualmente importante é a reavaliação do Plano Nacional de Leitura, peça chave na articulação entre a linguagem falada e a linguagem escrita.

Será implementada uma nova política de atribuição de apoios às artes, ao teatro e ao cinema, procurando desburocratizar procedimentos e agilizar candidaturas. Pretende-se, deste modo, uma transparência absoluta na sua atribuição, com identificação das mais-valias que representam, seja no âmbito de serviço público, seja na recetividade e atratividade das iniciativas e dos espetáculos. O trabalho dos criadores nacionais é também fundamental para a definição da identidade contemporânea de Portugal, sendo importante contribuir para o desenvolvimento das indústrias criativas, aumentando a autossustentabilidade do sector cultural, assegurando a difusão e defesa dos Direitos de Autor e gerando emprego qualificado. O Governo legislará e atuará, com urgência, na área da pirataria de música, de cinema e de livros, defendendo os criadores, os direitos dos autores, as empresas e a qualidade das plataformas em que circulam os seus trabalhos e produtos.

Sendo a Cultura património de cada um de nós, devemos ser formados, enquanto público não especialista, para a importância das várias formas e conteúdos produzidos. Reforçar a ligação à escola, permite estimular a introdução de hábitos culturais a partir da idade escolar. A paisagem que nos envolve é um pilar da identidade cultural de cada região, pelo que a sua alteração deverá ser entendida como uma eventual interferência nessa raiz cultural, logo, sujeita a um parecer prévio desta tutela.

A par do alargado esforço de consolidação orçamental, promover-se-á um novo Modelo Organizacional, com vista à redução dos custos; ao aumento da eficiência de funcionamento e à reavaliação do papel do Estado na vida cultural:

- Fusão/extinção de organismos, reduzindo-se o número de estruturas de 16 para 11, os cargos de dirigentes de 191 para 122, e uma redução da despesa na ordem dos 2,6 milhões de euros;
- Criação de um Agrupamento Complementar de Empresas, durante o 1º trimestre de 2012, que permitirá uma gestão mais eficaz e racional das várias empresas públicas, reduzindo as despesas com pessoal, nomeadamente ao nível dos Conselhos de Administração, e os encargos com as contratações e serviços externos;
- Limitação das admissões de pessoal, contribuindo para a redução de efetivos na Administração Central em pelo menos 2%;
- Reorganização e racionalização das instalações da propriedade da tutela, permitindo a redução dos encargos de locação de imóveis, que poderá atingir os 0,8 milhões de euros em 2012 e 2 milhões de euros em 2013;
- Generalização das aquisições na Unidade Ministerial de Compras, permitindo obter preços mais competitivos e reduzidos;
- Avaliação, no decorrer do 1º semestre, do custo/benefício e da viabilidade financeira das fundações que beneficiem de apoios financeiros concedidos no âmbito das atividades culturais, exigindo-se uma maior disciplina na utilização dos mesmos;
- Revisão do regime de gratuidade dos museus e património cultural e alteração dos seus horários de funcionamento, a aplicar durante o 1.º semestre, promovendo o aumento das receitas;
- Reforço do acompanhamento e monitorização da execução económica e financeira dos Serviços e Organismos sujeitos à tutela.

### IV.3.2. Orçamento

A despesa consolidada dos serviços e organismos da Presidência do Conselho de Ministros, ascende a 1.082 M€, o que representa um aumento de 116,4% face à estimativa de 2011.

**Quadro IV.3.1. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	355,9	267,1	-24,9	23,1
1. Funcionamento	287,3	212,1	-26,2	18,4
1.1. Com cobertura em receitas gerais	244,7	179,8	-26,5	15,6
Funcionamento em sentido estrito	197,8	172,0	-13,0	14,9
Dotações Específicas	46,9	7,8	-83,4	0,7
Porte Pago/Apoios à Comunicação Social	7,0	5,4	-22,9	0,5
Censos 2011	39,9	2,4	-94,0	0,2
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	42,6	32,3	-24,2	2,8
2. Investimentos	68,6	55,0	-19,8	4,8
2.1. Financiamento nacional	56,5	44,4	-21,4	3,8
2.2. Financiamento comunitária	12,1	10,6	-12,4	0,9
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	232,3	206,4	-11,1	17,9
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	682,0	-	59,0
Consolidação entre e intra-subsectores	88,0	73,1	-16,9	-
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	500,2	1.082,4	116,4	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	499,4	737,8		

Por Memória

Activos Financeiros	0,8	0,0
Passivos Financeiros	0,0	344,6

A despesa do subsector Estado apresenta uma diminuição de 24,9%, face a 2011 em virtude do impacto das medidas de contenção orçamental previstas para 2012, bem como da assunção, no ano de 2011, de encargos com a realização do inquérito Censos 2011 por parte do INE e com a estrutura organizativa das Comemorações do Centenário da República, extinta a 31 de agosto 2011 nos termos do nº 2 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 17/2008, de 29 de janeiro.

Em 2012, a despesa total consolidada aumenta 582 M€ face a 2011, na sequência da alteração da composição do universo de serviços que integram a Presidência do Conselho de Ministros. A inclusão das EPR no perímetro das Administrações Públicas, justifica cerca de 59% do valor orçamentado para 2012, nomeadamente: o Teatro Nacional S. João, EPE, a OPART - Organismo de Produção Artística, EPE e a Rádio e Televisão de Portugal, SA.

Excluídas as EPR, a despesa total consolidada do ministério apresenta uma diminuição de 100 M€, menos 19,9% que em 2011, diminuição que é influenciada pela redução das verbas afetas ao subsector Estado, devido às causas acima assinaladas, a que acresce a redução no orçamento do Instituto Português da Juventude, IP, na sequência da fusão deste organismo com o Instituto do Desporto de Portugal, IP, formalizada pelo Decreto-Lei n.º 98/2011, de 21 de setembro.

O investimento do ministério registará um decréscimo de 13,6M€ face a 2011, menos 19,8%, devido à adoção de medidas de restrição orçamental, cujo impacto se repercute no financiamento nacional e comunitário.

### Quadro IV.3.2. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento

(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	232,3	72,6	105,8	20,7	7,3	0,0	206,4	-11,1
Total EPR	-	451,2	230,4	0,3	0,1	0,0	682,0	-
Sub-Total	232,3	523,8	336,2	21,0	7,4	0,0	888,4	282,4
Transferências intra-SFA	0,4		0,2				0,2	
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	231,9	523,8	336,0	21,0	7,4	0,0	888,2	283,0
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	231,1	179,3	335,9	21,0	7,4	0,0	543,6	135,2

Por Memória

Activos Financeiros	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	344,5	0,1	0,0	0,0	0,0	344,6

O subsector dos serviços e fundos autónomos encontra-se influenciado pela integração das entidades públicas reclassificadas, registando um acréscimo na ordem dos 656,3 M€, que na sua maioria são justificados pela inclusão do orçamento da Rádio e Televisão de Portugal, SA (RTP).

Os serviços e fundos autónomos, excluindo as EPR, registam uma diminuição, destacando-se o Instituto do Desporto de Portugal, IP, com um decréscimo de 18,8% explicado fundamentalmente pela diminuição das verbas provenientes da Santa Casa da Misericórdia, relativas ao imposto devido pela exploração de apostas mútuas, e pela diminuição das receitas cobradas com a venda de bens e a prestação de serviços relacionados com as atividades desportivas, culturais, recreativas e sociais oferecidas pelo Centro Desportivo Nacional do Jamor, pelo Centro Desportivo de Lamego, pelos Centros de Medicina Desportiva e pelo Laboratório de Análises e Dopagem.

O Instituto do Cinema e do Audiovisual regista igualmente uma diminuição das receitas devidas pela cobrança da taxa de exibição, nos termos do Decreto-Lei n.º 227/2006, de 15 de novembro, o que representa uma redução do orçamento deste organismo na ordem dos 4,4 M€, face à estimativa de execução para 2011.

### Quadro IV.3.3. Presidência do Conselho de Ministros - Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	239,1	179,9	321,1	501,0	674,3	62,3
Despesas com Pessoal	93,7	49,3	109,9	159,2	252,9	23,4
Aquisição de Bens e Serviços	41,5	39,0	180,3	219,3	260,8	24,1
Juros e Outros Encargos	0,0	0,0	14,7	14,7	14,7	1,4
Transferências Correntes	94,9	77,5	0,0	77,5	106,6	9,8
das quais: intra-instituições do ministério	65,6	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,4	0,2	0,0	0,2	0,6	0,1
Subsídios	5,5	8,4	0,0	8,4	13,9	1,3
Outras Despesas Correntes	3,5	5,7	16,2	21,9	25,4	2,3
<b>Despesa Capital</b>	28,0	26,5	360,9	387,4	408,1	37,7
Aquisição de Bens de Capital	16,7	24,7	16,3	41,0	57,7	5,3
Transferências de Capital	11,3	1,8	0,0	1,8	5,8	0,5
das quais: intra-instituições do ministério	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
para as restantes Adm. Públicas	1,3	0,1	0,0	0,1	1,4	0,1
Activos Financeiros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros	0,0	0,0	344,6	344,6	344,6	31,8
<b>DESPESA TOTAL</b>	267,1	206,4	682,0	888,4		
<b>Total Consolidado</b>					1.082,4	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	265,4	206,1	682,0	888,1	1.080,4	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	267,1	206,4	337,4	543,8	737,8	-

A despesa, por classificação económica, mostra a inversão do ciclo que se tem verificado em anos anteriores em que mais de 50% da despesa se encontra concentrada em despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes onde está orçamentada a reserva para

cobertura de riscos. De salientar a amortização de dívida prevista da RTP, SA, no âmbito do plano de reestruturação da empresa, visando criar as condições necessárias ao processo de alienação de um dos canais da televisão pública.

Destacam-se ainda as despesas referentes a transferências correntes que se destinam a instituições sem fins lucrativos e a particulares, no âmbito dos apoios concedidos à cultura, à produção artística nacional, ao desporto e à imigração.

**Quadro IV.3.4. Presidência do Conselho de Ministros-Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012 (%)
<b>P002- GOVERNAÇÃO E CULTURA</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	122,8	10,6
- Investigação científica de carácter geral	12,6	1,1
Segurança e Ordem Públicas		
- Forças de Segurança	54,9	4,8
Segurança e Acção Social		
- Administração e regulamentação	2,0	0,2
Habituação e Serviços Colectivos		
- Administração e regulamentação	4,7	0,4
- Ordenamento do território	2,4	0,2
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Administração e regulamentação	0,6	0,1
- Cultura	200,6	17,4
- Desporto, recreio e lazer	83,4	7,2
- Comunicação social	669,4	57,9
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	2,1	0,2
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>1.155,5</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>1.082,4</b>	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>737,8</b>	

Por Memória

Activos Financeiros	0
Passivos Financeiros	344,6

Na estrutura de distribuição da despesa por Medidas inscritas no programa orçamental 002 – Governação e Cultura, destacam-se a Comunicação Social, que representa cerca de 57,9% do total do Ministério, a Cultura, 17,4% e o Desporto, Recreio e Lazer (a concretizar pelo Instituto Português da Juventude, I.P. e pelo Instituto do Desporto de Portugal, I.P.), que corresponde a 7,2%, do total das despesas do programa.

## IV.4. Ministério das Finanças

### IV.4.1. Políticas

As políticas transversais da área das finanças e da administração públicas são apresentadas no Capítulo II.3.2.

Entre estas, assumem particular destaque as políticas referentes ao Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), no qual se pretende uma significativa redução das estruturas macro e do número de dirigentes, ultrapassando os objetivos definidos no PAEF. Prevê-se, também, uma redução



de 2% do número de efetivos, que contrasta com o objetivo inicial de 1%. Esta redução mais acentuada permitirá compensar o não cumprimento da meta de redução de efetivos que foi fixada para 2011.

Em termos de políticas referentes aos trabalhadores em funções públicas, a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012 procede à suspensão temporária do pagamento dos subsídios de férias e de Natal, à revogação da faculdade de renúncia ao direito a férias e à redução do acréscimo remunerado por trabalho suplementar. Adicionalmente, reforçam-se os mecanismos de mobilidade na função pública através da sua simplificação e aumentam-se os mecanismos de reintegração das situações de mobilidade especial, quer reforçando os mecanismos de favorecimento de aplicação das regras da mobilidade interna, quer estimulando a adoção de comportamentos que fomentem o reinício das funções. Neste contexto, a entidade gestora de mobilidade será obrigada a assumir um papel pró-ativo na identificação dos perfis das competências mais requeridas e a promover as ações de formação necessárias à requalificação dos funcionários em mobilidade.

Em termos de gestão de recursos partilhados e de gestão de informação, continua-se a adoção do GeRFiP que se encontra em funcionamento em 65 organismos da Administração Pública Central, pertencentes a 9 ministérios (mais 7 que em 2010), cuja prestação de contas já será feita em Plano Oficial de Contabilidade Pública. A disseminação do GeRFiP continuará de acordo com o calendário que está estabelecido, embora se deva ter em conta as alterações resultantes da implementação do PREMAC. O projeto de implementação do GeRHuP encontra-se na fase de desenvolvimento da solução tecnológica, prevendo-se o início dos testes de aceitação no quarto trimestre de 2011. Este entrará em produtivo em abril de 2012 em 5 organismos piloto do Ministério das Finanças.

No plano institucional, proceder-se-á a uma reforma profunda da Administração Tributária, promovendo a fusão das três Direções Gerais que a compõem, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2012. Estrategicamente, pretende-se com esta fusão renovar a missão e objetivos da Administração Tributária, assegurar maior coordenação na execução das políticas fiscais e garantir a mais eficiente alocação e utilização dos recursos existentes, num quadro de preservação das competências especializadas que constituem a mais-valia daquelas organizações centenárias. Em termos operacionais, durante o ano de 2012, proceder-se-á a uma integração dos serviços centrais e à racionalização da estrutura de serviços regionais e locais. Por outro lado, e dando corpo à estratégia de reforço no combate à fraude e evasão fiscais, será aumentado o quadro de pessoal dedicado à inspeção, que atingirá 30% dos efetivos totais da Administração Tributária até ao final do ano.

A reforma do Sector Empresarial do Estado constitui um elemento central na estratégia orçamental, dada a sua dimensão em termos do volume de responsabilidades efetivas ou contingentes para o Estado. O elevado nível de endividamento acumulado da generalidade das empresas coloca ainda grandes desafios à capacidade de financiamento da economia, competindo com o setor privado na captação de recursos escassos. A reestruturação do SEE envolverá uma atuação em múltiplas vertentes, que deverão gerar uma poupança de global de 438 milhões de euros no universo das empresas reclassificadas. A poupança atingida seria muito superior, não fosse o aumento previsto de encargos financeiros em 378 milhões de euros, resultante, quer do aumento do nível de endividamento em 2011, quer do aumento dos *spreads* praticados nos novos financiamentos.

Do lado da receita (no valor de cerca de 1.7 por cento do PIB) e em cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira, salientam-se as seguintes medidas:

- Reestruturação e racionalização das listas do IVA, preservando-se a aplicação da taxa reduzida ao cabaz de bens e serviços de primeira necessidade e mantendo-se a taxa intermédia para os sectores essenciais de produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas.
- Alargamento da base tributável em sede de IRS, através nomeadamente da restrição de benefícios fiscais e da definição de limites globais progressivos para as deduções à coleta, atendendo-se, no entanto, à dimensão do agregado familiar através da majoração das deduções para as famílias com filhos.
- Em sede de IRC, procede-se à eliminação de todas as taxas reduzidas e restringem-se os benefícios fiscais aplicáveis às empresas:
- Nos impostos sobre os imóveis, reduzem-se substancialmente as isenções aplicáveis aos imóveis destinados à habitação para o futuro, preservando-se, assim, os direitos e legítimas expectativas dos contribuintes que atualmente beneficiam desta isenção

No formulação destas medidas, o Governo manteve-se fiel ao princípio da equidade social na austeridade através da justa repartição dos sacrifícios, exigindo um esforço acrescido aos contribuintes com rendimentos mais elevados e não onerando as famílias com menores recursos. Neste sentido,:

- Os contribuintes do último escalão passam a estar sujeitos a uma taxa adicional de solidariedade de 2,5%, e os dos dois últimos escalões deixam de poder efetuar deduções à coleta.
- A taxa especial aplicável às mais valias de partes sociais e de outros valores mobiliários é agravada para 21,5% .
- As empresas com lucros mais elevados passam a estar sujeitas a uma taxa adicional de solidariedade de 3% sobre os lucros superiores a 1,5 milhões de euros e de 5% sobre os lucros acima de 10 milhões de euros.
- A tributação sobre os veículos ligeiros de alta cilindrada, as embarcações de recreio e as aeronaves de uso particular é agravada em 7,5%.
- O limite de existência em sede de IRS é alargado, pela primeira vez, aos rendimentos de pensões, protegendo-se, desta forma, os pensionistas com menores recursos.
- Em resultado da renegociação do Programa de Assistência Económica e Financeira, o subsídio de desemprego, o subsídio de doença, os abonos de famílias e outras prestações sociais não serão sujeitas a tributação em sede de IRS.
- Finalmente, uma parte significativa da receita adicional de IVA será alocada ao financiamento do Programa de Emergência Social, aumentando os recursos destinados ao auxílio das famílias portuguesas em situação de exclusão ou carência social.

Para assegurar a equidade fiscal e garantir que todos contribuirão para o esforço de consolidação orçamental, o Governo será implacável no combate à fraude e evasão fiscais. Neste sentido, os crimes fiscais mais graves terão as suas penas significativamente aumentadas. A pena máxima de prisão aplicável ao crime de fraude fiscal qualificada, nomeadamente pela ocultação de rendimentos através da utilização de paraísos fiscais é agravada para 8 anos. Em simultâneo, o prazo de prescrição das dívidas tributárias é alargado de 8 para 15 anos, sempre que estejam em causa factos tributários relacionados

com a utilização de paraísos fiscais e as transferências de rendimentos de capitais para entidades localizadas nestes territórios passam a ser sujeitas a uma tributação agravada de 30%.

#### IV.4.2. Orçamento

A despesa total consolidada do ministério em 2012 é na ordem de 161.732 M€, excluindo-se deste valor a dotação provisional (400 M€) e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (1.600 M€), o que representa um aumento de 1,2 % (+ 1879 M€) face à estimativa de 2011.

A despesa de funcionamento do ministério em sentido estrito totaliza cerca de 361 M€ apresentando uma diminuição de 13,9 % face à estimativa de 2011.

**Quadro IV.4.1. Ministério das Finanças – Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	153.382,7	156.116,1	1,8	94,0
1. Funcionamento	153.352,1	156.103,9	1,8	94,0
1.1. Com cobertura em receitas gerais	152.324,8	155.172,3	1,9	93,5
Funcionamento em sentido estrito	419,0	360,9	-13,9	0,2
Dotações específicas:				
Serviços de Protecção Social	31,5	0,0	-100,0	0,0
Pensões e Reformas	4.444,5	4.173,2	-6,1	2,5
Passivos financeiros - Encargos da dívida	115.000,0	122.250,0	6,3	73,6
Juros de encargos correntes da dívida	6.372,0	8.013,0	25,8	4,8
Despesas excepcionais	24.415,2	18.862,9	-22,7	11,4
Encargos com protocolos de cobrança	12,6	12,3	-2,4	0,0
Contribuição financeira p/ a União europeia	1.630,0	1.500,0	-8,0	0,9
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	1.027,3	931,6	-9,3	0,6
2. Investimentos do Plano	30,6	12,2	-60,1	0,0
2.1. Financiamento nacional	9,8	4,9	-50,0	0,0
2.2. Financiamento comunitária	20,8	7,3	-64,9	0,0
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	10.880,8	9.528,1	-12,4	5,7
<b>Entidades Pública Reclassificadas</b>	0,0	368,2	-	0,2
Consolidação entre e intra-subsectores	4.410,4	4.280,0		
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	159.853,1	161.732,4	1,2	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	20.511,4	20.354,6		

Por Memória

Activos Financeiros	24.041,7	18.727,8
Passivos Financeiros	115.300,0	122.650,0

O crescimento da despesa total consolidada de 1,2%, é devido essencialmente aos encargos da dívida que registam um aumento nos juros (25,8%) e na amortização de títulos da dívida pública (6,3%). As restantes componentes da despesa registam reduções, destacando-se os serviços de protecção social dos funcionários e agentes da administração pública –ADSE, cujo financiamento passou a ser integralmente garantido por contribuições da entidade empregadora e dos trabalhadores.

Em termos globais, a despesa de investimento é reduzida em 60,1%, verificando-se uma redução de 64,9% na componente de financiamento comunitário.

**Quadro IV.4.2. Ministério das Finanças – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011		Orçamento de 2012				Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		
Total SFA	10.880,8	4.190,1	4.765,2	1,8	571,0	0,0	9.528,1	-12,4
Total EPR	0,0	0,0	270,9	0,0	0,0	97,3	368,2	-
Sub-Total	10.880,8	4.190,1	5.036,1	1,8	571,0	97,3	9.896,3	-9,0
Transferências intra-SFA								
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	10.880,8	4.190,1	5.036,1	1,8	571,0	97,3	9.896,3	-9,0
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	9.322,9	4.190,1	3.735,4	1,8	571,0	97,3	8.595,6	-7,8

Por Memória

Activos Financeiros	1.257,9	0	900,7	0	0	0	900,7
Passivos Financeiros	300,0	0	400,0	0	0	0	400,0

O subsector dos serviços e fundos autónomos, apesar da integração das entidades públicas reclassificadas, Agência Nacional de Compras Públicas, EPE, GERAP Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE, PARUPS, SA e PARVALOREM, SA, regista um decréscimo de 9% na despesa total consolidada.

Este subsector, excluindo as EPR, apresenta uma redução de 12,4%, face a 2011, sendo esta tendência seguida pela maioria dos serviços, na tutela do ministério, com exceção do Fundo de Estabilização Aduaneiro, Fundo de Acidentes de Trabalho e Fundo de Garantia Automóvel, dada a sua natureza.

No contexto deste subsector merece destaque a CGA, com um orçamento de cerca de 8.970 M€ que corresponde a 94,1% da despesa deste subsector. Este orçamento é financiado em 46,5% pelo orçamento de Estado e 53,5% por receitas próprias provenientes, maioritariamente, de quotizações de subscritores.

**Ministério das Finanças – Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	15.602,0	8.218,9	367,4	8.586,3	19.908,3	12,3
Despesas com Pessoal	441,8	44,5	7,7	52,2	494,0	0,3
Aquisição de Bens e Serviços	677,6	80,0	21,1	101,1	778,7	0,5
Juros e Outros Encargos	8.013,0	4,3	322,8	327,1	8.340,1	5,2
Transferências Correntes	6.144,4	8.069,9	0,0	8.069,9	9.934,3	6,1
das quais: intra-instituições do ministério	4.195,1	84,9	0,0	84,9		
para as restantes Adm. Públicas	227,2	0,3	0,0	0,3	227,5	
Subsídios	298,6	0,0	0,0	0,0	298,6	0,2
Outras Despesas Correntes	26,6	20,2	15,8	36,0	62,6	0,0
<b>Despesa Capital</b>	140.514,1	1.309,2	0,8	1.310,0	141.824,1	87,7
Aquisição de Bens de Capital	10,7	5,3	0,8	6,1	16,8	0,0
Transferências de Capital	426,3	0,0	0,0	0,0	426,3	0,3
das quais: intra-instituições do ministério	0,0	0,0	0,0	0,0		
para as restantes Adm. Públicas	344,5	0,0	0,0	0,0	344,5	
Activos financeiros	17.827,1	900,7	0,0	900,7	18.727,8	11,6
Passivos financeiros	122.250,0	400,0	0,0	400,0	122.650,0	75,8
Outras Despesas de Capital	0,0	3,2	0,0	3,2	3,2	0,0
<b>DESPESA TOTAL</b>	156.116,1	9.528,1	368,2	9.896,3		100,0
<b>Total Consolidado</b>					161.732,4	
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICA</b>	155.544,4	9.527,8	368,2	9.896,0	161.160,4	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	16.039,0	8.227,4	368,2	8.595,6	20.354,6	-

Por Memória

Activos Financeiros	17.827,1	900,7	0,0
Passivos Financeiros	122.250,0	400,0	0,0

A despesa consolidada de 161.732 M€, distribuída por classificação económica, mostra o peso das despesas de capital com 87,7%, constituídas, essencialmente, por transferências de capital para a RTP – Rádio Televisão Portuguesa (345 M€), ativos e passivos financeiros que, no subsector Estado, correspondem, respetivamente, a despesas excecionais e a amortização de títulos da dívida pública.

Quanto à despesa corrente, que corresponde a 12,3% destaca-se o pagamento de juros da dívida pública que atinge 8.013 M€ no Estado e 327 M€ nos serviços e fundos autónomos.

**Quadro IV.4.3. Ministério das Finanças – Despesas Excecionais**  
(milhões de euros)

Despesas Excecionais	2011	2012	Variação
	Estimado	Orçamento	
<b>Bonificação de juros</b>	<b>121,8</b>	<b>119,6</b>	<b>-2%</b>
Crédito ajuda	1,2	4,5	266%
Gestão de recursos financeiros	0,3	0,4	28%
Habitação	119,6	114,1	-5%
Infraestruturas desportivas	0,6	0,6	0%
<b>Subsídios e indemnizações compensatórias</b>	<b>519,1</b>	<b>433,2</b>	<b>-17%</b>
Acessibilidade a tecnologias da informação e comunicação	5,7	-	-100%
Apoio à família	8,3	6,8	-18%
Comunicação social	138,6	111,8	-19%
Comunicações	6,0	4,5	-24%
Gestão de recursos financeiros	0,1	0,0	-44%
Habitação	21,7	20,2	-7%
Qualificação, promoção e divulgação cultural	31,1	22,2	-29%
Transportes aéreos	30,2	22,3	-26%
Transportes ferroviários	152,5	167,9	10%
Transportes marítimos e fluviais	13,0	8,8	-32%
Transportes rodoviários	112,0	68,7	-39%
<b>Garantias financeiras</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0%</b>
Outras despesas correntes	0,7	0,7	0%
<b>Amoedação</b>	<b>6,3</b>	<b>3,3</b>	<b>-48%</b>
Custos da amoedação	6,3	3,3	-48%
<b>Activos financeiros</b>	<b>22.783,8</b>	<b>17.827,1</b>	<b>-22%</b>
Activos financeiros	22.783,8	17.827,1	-22%
Empréstimos a curto prazo	1.658,0	27,0	-98%
Empréstimos a médio e longo prazo	6.155,6	3.113,8	-49%
Acções e outras participações	3.655,2	2.567,0	-30%
Unidades de participação	34,0	54,5	60%
Iniciativa para a recuperação da estabilidade financeira	11.281,1	12.064,9	7%
<b>Comissões e outros encargos</b>	<b>981,2</b>	<b>478,7</b>	<b>-51%</b>
Aquisição de bens e serviços correntes	27,2	23,7	-13%
Aquisição de serviços	27,2	23,7	-13%
Transferências correntes	24,9	19,5	-22%
Sociedades financeiras	2,0	1,8	-10%
Administração central	8,5	5,0	-41%
Segurança social	14,3	12,6	-12%
Famílias	0,1	0,1	-50%
Resto do mundo	-	0,1	0
Outras despesas correntes	13,0	9,2	-29%
Diversas	13,0	9,2	-29%
Transferências de capital	916,1	426,3	-53%
Sociedades e quase soc. não financeiras	853,8	19,7	-98%
Administração central	-	344,5	0%
Resto do mundo	62,3	62,1	0%
Administração do património do estado	0,4	0,3	-41%
Edifícios	0,4	0,3	-41%
<b>Total</b>	<b>24.413,1</b>	<b>18.862,9</b>	<b>-23%</b>

NOTA: O estimado em 2011, não inclui 2,05M€ de despesas de cooperação.

As despesas excepcionais inscritas no Capítulo 60 atingem, em 2012, o montante de cerca de 18 963 M€, apresentando uma redução de 23 %, devido essencialmente à redução dos subsídios e indemnizações compensatórias atribuídos ao sector dos transportes, à redução de empréstimos concedidos e à diminuição no pagamento de comissões e outros encargos, nomeadamente no âmbito das concessões rodoviárias.

#### Quadro IV.4.4. Ministério das Finanças – Despesas por Medidas dos Programas

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012(%)
<b>MINISTÉRIO DAS FINANÇAS</b>		
<b>Programa 003 - Finanças e Administração Pública</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	16.063,4	9,7
- Cooperação económica externa	167,4	0,1
Saúde		
- Serviços individuais de saúde	530,1	0,3
Segurança e acção social		
- Segurança social	13.156,8	7,9
- Acção social	18,7	0,0
Habituação e serv. Colectivos		
- Habituação	134,3	0,1
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Cultura	22,2	0,0
- Desporto, recreio e lazer	0,6	0,0
- Comunicação social	453,6	0,3
Transportes e comunicações		
- Transportes rodoviários	1.000,5	0,6
- Transportes ferroviários	1.791,4	1,1
- Transportes aéreos	29,1	0,0
- Transportes marítimos e fluviais	8,8	0,0
- Sistemas de comunicações	4,5	0,0
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	0,8	0,0
- Diversas não especificadas	697,0	0,4
Outras funções		
- Transferências entre administrações	1.670,2	1,0
<b>Programa 004 - Gestão da Dívida Pública</b>		
Outras funções		
- Operações da dívida pública	130.263,0	78,5
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>166.012,4</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>161.732,4</b>	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>20.354,6</b>	

Por Memória

Activos Financeiros	18.727,8
Passivos Financeiros	122.650,0

O programa orçamental 004 – Gestão da dívida pública, é o que mais contribui para a despesa total do Ministério, representando 78,5% do total da despesa. Quanto ao programa 003 – Finanças e Administração Pública, salienta-se a despesa com a segurança social (4.173 M€) relativa à transferência para a CGA.

## IV.5. Ministério dos Negócios Estrangeiros

### IV.5.1. Políticas

A política externa deve orientar-se para a recuperação do prestígio internacional, da reputação financeira do país e para o fomento da atividade económica com o exterior, potenciando as nossas exportações, apoiando a internacionalização das nossas empresas e a captação de mais investimento direto estrangeiro.

Esta visão do que deve ser o Ministério dos Negócios Estrangeiros não dispensa outras competências que tradicionalmente lhe estão atribuídas, e que neste cenário de dificuldades ganham uma nova importância:

- Uma política europeia competente e credível, que na situação nacional atual e num cenário de desafios comuns e de soberania partilhada, é o espaço de ação essencial;
- Redobrar a importância do relacionamento com os países de expressão portuguesa, tendo sempre presente a relevância da língua que nos une, que no quadro da CPLP se revela estratégica e economicamente relevante;
- Afirmar a nossa lealdade à aliança atlântica, no compromisso pela segurança e estabilidade internacional, assim como a defesa perante as novas ameaças;
- Ter em especial atenção o exercício do mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas, reforçando a imagem do País como um Estado empenhado na paz e na resolução dos conflitos internacionais;
- Acompanhar de forma empenhada as mudanças no Magrebe, o processo de paz do Médio Oriente e o esforço de diálogo e cooperação na região do mediterrâneo;
- Revalorizar as comunidades de portugueses, residentes no estrangeiro, tanto as tradicionais como as mais recentes, que representam um valor estratégico da maior importância para Portugal, nas componentes financeira, económica, cultural, social e política;
- Criar condições favoráveis para o crescimento e desenvolvimento económico do País, ligando o mais estreitamente possível a política externa com a política interna, especialmente no que diz respeito aos objetivos de internacionalização da economia, promoção das exportações e da «Marca Portugal» e captação de investimento estrangeiro;
- Melhorar a coordenação e eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento, reformando e projetando o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD);
- Reformar e projetar o Instituto Camões como instrumento vital da política externa cultural e da afirmação de uma política da língua.

No âmbito da implementação do Programa de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), o Ministério dos Negócios Estrangeiros irá proceder à reorganização dos seus serviços através da revisão das respetivas leis orgânicas, o que se traduzirá na redução em 21% dos cargos dirigentes.

Tendo em vista a racionalização dos recursos afetos ao MNE permitindo uma maior coerência, coesão e capacidade de resposta da política externa portuguesa será prosseguida, em 2012, uma reforma da rede diplomática e consular.

No âmbito dos compromissos assumidos pelo Estado Português no Programa de Assistência Económica e Financeira e na prossecução das medidas de política acima referidas, o Ministério dos Negócios Estrangeiros irá fazer um esforço de redução da sua despesa através da implementação das seguintes medidas de redução de despesa pública:

- Reforma da rede diplomática e consular;
- Redimensionamento do pessoal do quadro externo;
- Reestruturação da organização do Instituto Camões e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;
- Redução de consumos intermédios.

Todas estas medidas serão implementadas ao longo de 2012 e deverão permitir obter uma poupança de 10% dos custos de funcionamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

#### IV.5.2. Orçamento

A despesa total consolidada do Ministério em 2012 é de 334 M€, o que representa uma redução de 10,6% (- 40 M€) face à estimativa de 2011.

##### Quadro IV.5.1. Ministério dos Negócios Estrangeiros - Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	358,4	314,8	-12,2	85,3
1. Funcionamento	354,2	306,4	-13,5	83,0
1.1. Com cobertura em receitas gerais	335,5	300,4	-10,5	81,4
Funcionamento em sentido estrito	280,5	235,4		63,8
Quotizações para Organizações Internacionais	55,0	65,0		17,6
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	18,7	6,0	-67,9	1,6
2. Investimentos	4,2	8,4	100,0	2,3
2.1. Financiamento nacional	3,7	6,2	67,6	1,7
2.2. Financiamento comunitária	0,5	2,2	340,0	0,6
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	60,1	54,3	-9,7	14,7
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>				
Consolidação entre e intra-subsectores	45,2	35,3	-21,9	-
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>373,3</b>	<b>333,8</b>	<b>-10,6</b>	<b>-</b>
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>373,3</b>	<b>333,8</b>		

Esta diminuição traduz a orientação de contenção da despesa pública, através, nomeadamente, da “Reforma da Rede Diplomática e Consular Portuguesa”.

A despesa de Investimento, no montante de 8 M€, é financiada em 6 M€ por recursos nacionais e reflete um aumento de 100% face a 2011, sendo destinada a financiar projetos em curso, como a “Modernização da Rede Consular nas áreas do registo de Identificação Civil”, o “Programa NetInvest Portugal”, a “Rede Única do MNE”, a “Segurança da Rede do MNE” e novos projetos como a “Automatização de procedimentos de tratamento de pedidos de visto” e “Implementação do sistema de recolha e transmissão de dados biométricos”.



**Quadro IV.5.2. Ministério Negócios Estrangeiros - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012					Variação (%)	
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		Total
Total SFA	60,1	32,0	22,3				54,3	-9,7
Total EPR								
Sub-Total	60,1	32,0	22,3				54,3	-9,7
Transferências intra-SFA								
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	60,1	32,0	22,3				54,3	-9,7
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	60,1	32,0	22,3				54,3	-9,7

O subsector dos serviços e fundos autónomos é constituído pelo Instituto Camões e pelo Fundo para as Relações Internacionais, apresentando um decréscimo de 9,7% na despesa face a 2011, sustentado na contenção da despesa pública relativa a encargos com o pessoal.

**Quadro IV.5.3. Ministério Negócios Estrangeiros - Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Estado	Orçamento de 2012			Total Consolidado	Estrutura 2012 (%)
		SFA		Total		
		SFA	EPR			
<b>Despesa Corrente</b>	307,3	47,5		47,5	321,6	96,3
Despesas com Pessoal	139,8	27,1		27,1	166,9	50,0
Aquisição de Bens e Serviços	33,1	7,9		7,9	41,0	12,3
Juros e Outros Encargos	0,4			0,0	0,4	0,1
Transferências Correntes	112,3	8,8		8,8	87,9	26,3
das quais: intra-instituições do ministério	32,1	1,1		1,1		
para as restantes Adm. Públicas	0,6				0,6	0,2
Subsídios						
Outras Despesas Correntes	21,7	3,7		3,7	25,4	7,6
<b>Despesa Capital</b>	7,5	6,8		6,8	12,2	3,7
Aquisição de Bens de Capital	6,7	4,6		4,6	11,3	3,4
Transferências de Capital	0,8	2,1		2,1	0,8	0,2
das quais: intra-instituições do ministério		2,1		2,1		
para as restantes Adm. Públicas						
Activos Financeiros						
Passivos Financeiros						
Outras Despesas de Capital		0,1		0,1	0,1	0,0
<b>DESPESA TOTAL</b>	314,8	54,3		54,3		
<b>Total Consolidado</b>					333,8	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	314,2	54,3		54,3	333,2	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	314,8	54,3		54,3	333,8	-

A estrutura da despesa total consolidada por classificação económica mostra que os encargos com pessoal absorvem 50% do total, incluindo-se nestes encargos a rede do ensino de português no estrangeiro e 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 88 M€, dos quais 74 M€ são relativos a quotizações e outras contribuições para organizações internacionais.

**Quadro IV.5.4. Ministério Negócios Estrangeiros - Despesa por Medidas do Programa**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012 (%)
<b>005 - Representação Externa</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	1,3	0,4
- Negócios Estrangeiros	287,1	77,8
- Cooperação económica externa	80,7	21,9
<b>DESPEZA TOTAL</b>	<b>369,1</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPEZA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>333,8</b>	
<b>DESPEZA EFECTIVA</b>	<b>333,8</b>	

No Programa 005 - Representação externa, estruturado por medidas, destacam-se os “Negócios Estrangeiros”, com 287 M€, representando 77,8% da estrutura orçamental, e a medida “Cooperação económica externa” com 81 M€.

## IV.6. Ministério da Defesa Nacional

### IV.6.1. Políticas

A atividade do Ministério da Defesa Nacional em 2012 será balizada por três grandes eixos de ação: o cumprimento dos compromissos decorrentes da ajuda internacional, a contribuição para a segurança e desenvolvimento globais e a concretização do processo de reestruturação do MDN e das Forças Armadas.

Dessa forma, confere-se relevância primordial à articulação entre os referidos eixos, garantindo que os ganhos de eficiência e eficácia, proporcionados pelo processo de reestruturação interna permitem limitar os efeitos da situação económico-financeira e libertar os recursos necessários àquela atividade.

#### Cumprimento dos compromissos decorrentes da ajuda internacional

A elaboração e preparação do Orçamento da Defesa Nacional teve em conta as medidas, transversais e sectoriais, decorrentes do apoio económico-financeiro a Portugal, garantindo a participação do MDN no esforço nacional de contenção da despesa pública.

Em 2012, e sem prejuízo de legislação que o Governo irá aprovar no exercício das suas competências, são desde já concretizados contributos do MDN para o esforço de consolidação orçamental:

- Impedimento, a qualquer título, de consequências financeiras associadas a promoções e progressões;
- Estabelecimento de quantitativos máximos para militares em regime de contrato (RC) e em regime de voluntariado (RV), neles incluindo os militares em formação;
- Definição do momento em que eventuais promoções produzem efeitos;
- Fim do pagamento de prestações pecuniárias, após o termo da prestação do serviço militar, quando o vínculo contratual não seja renovado por iniciativa do militar ou seja rescindido por motivos imputáveis ao mesmo;

- Racionalização de estruturas e de recursos, tendo em vista maior eficácia e eficiência na sua gestão e implementação de medidas que permitam a redução de 30%, estabelecida nos acordos internacionais celebrados, do custo anualmente suportado pela Assistência na Doença aos Militares;
- Redução dos valores a inscrever na Lei de Programação Militar (LPM) em 2012 em cerca de 20%, a acrescer à redução anteriormente definida de 40%.

### **Contribuição para a segurança e desenvolvimento globais**

No segundo eixo, pretende-se reforçar o relacionamento com a NATO, dando expressão às reformas estruturais da Aliança, designadamente da decisão tomada quanto à instalação, em Portugal, da *Strike Force* NATO, e à transferência, para o nosso país, da Escola de Sistema de Informação e Comunicações desta Organização.

No âmbito da União Europeia, o MDN estará particularmente atento ao processo de consolidação definitiva dos fundamentos do Tratado de Lisboa no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa, designadamente ao nível das formas de Cooperação Estruturada Permanente e Cooperações Reforçadas.

Será mantido o empenhamento das Forças Armadas Portuguesas em missões internacionais humanitárias e de paz, dessa forma continuando a contribuir para a produção de estabilidade, com a particularidade de, pela primeira vez, as Forças Nacionais Destacadas integrarem um contingente militar de um País de Língua Portuguesa, no caso de Timor-Leste.

No âmbito das relações externas bilaterais de Defesa, e para além do reforço do relacionamento com os aliados e parceiros tradicionais, o MDN dará particular ênfase ao diálogo e aproximação com os países do Magreb, cada vez mais justificado face aos acontecimentos da chamada “primavera Árabe”.

A aposta na Cooperação Técnico-Militar aponta para a sua valorização, consolidando os Projetos que se encontram em curso e a formação em Portugal, bem como concretizando ações em novas áreas de cooperação no sector da Defesa com os nossos parceiros de África e de Timor-Leste, não apenas bilateralmente, mas também no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

### **Concretização do processo de reestruturação do MDN e das Forças Armadas**

O Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) permitirá a concretização dos objetivos de racionalização das estruturas do MDN e da melhor utilização dos seus recursos, contribuindo para o processo de modernização e de otimização do funcionamento da Administração Pública e, conseqüentemente, da melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Particular atenção será dada aos Antigos Combatentes e aos Deficientes das Forças Armadas, através da criação de um “balcão único”, com o objetivo de facilitar o acesso e agilizar procedimentos relativos a um universo de militares que honradamente e com espírito de missão serviu o País.

Será também apresentada uma solução para a reestruturação dos Estabelecimentos Fabris do Exército.

Em 2012 será reforçado o mecanismo de coordenação com outros Ministérios, que evite a duplicação de capacidades e de intervenções e que permita ganhos de interoperabilidade e de sinergias entre as

capacidades vocacionadas para a atuação militar e não militar, proporcionando economias de esforço, de escala e de recursos humanos e financeiros.

Ao nível do investimento, proceder-se-á à conclusão dos processos de revisão da Lei de Programação Militar (LPM) e da Lei de Programação de Infraestruturas Militares (LPIM), adequando-as, respetivamente, às necessidades de reequipamento e manutenção de infraestruturas das Forças Armadas face à situação económico-financeira e à real capacidade de rentabilização do património imobiliário da Defesa na atual conjuntura.

Nestas revisões serão lançadas as bases para a partilha, mais organizada, de equipamentos militares, permitindo maiores níveis de poupança, profissionalização e coordenação eficiente.

No que respeita ao sector empresarial da Defesa, sem prejuízo da sua reestruturação, no sentido de lhe conferir sustentação e do início de processos de privatização, o mesmo adotará uma postura proactiva e empenhada de abertura a novos parceiros e parcerias internacionais.

A reforma da Saúde Militar dará passos decisivos na sua concretização no ano de 2012, em resultado da avaliação já em curso e da qual que deverão resultar orientações já em 2011, procurando melhorar as estruturas existentes, o nível de serviço prestado e a racionalização de recursos humanos, financeiros e materiais.

Especial atenção será dada, igualmente, à reforma do ensino militar, matéria na qual se deverá iniciar, ainda em 2011, estudo e caracterização aprofundados.

## IV.6.2. Orçamento

A despesa total consolidada do ministério em 2012, ascende a 2 216 M€, com um decréscimo de 3,9%, face à estimativa de 2011.

**Quadro IV.6.1. Ministério da Defesa Nacional - Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	2.176,7	2.050,4	-5,8	92,2
1. Funcionamento	2.175,4	2.035,8	-6,4	91,6
1.1. Com cobertura em receitas gerais	1.947,7	1.795,8	-7,8	80,8
Funcionamento em sentido estrito	1.420,8	1.366,7	-3,8	61,5
Dotações específicas	526,9	429,1	-18,6	19,3
Lei da Programação Militar	278,2	230,7	-17,1	10,4
Forças Nacionais Destacadas	75,0	52,0	-30,7	2,3
Pensões de Reserva	115,2	105,4	-8,5	4,7
Encargos com a saúde	58,5	41,0	-30,0	1,8
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	227,8	240,0	5,4	10,8
2. Investimentos	1,2	14,6	1.074,9	0,7
2.1. Financiamento nacional	1,2	14,6	1.074,9	0,7
2.2. Financiamento comunitária	0,0	0,0	-	0,0
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	140,6	145,7	3,6	6,6
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	26,8	-	1,2
Consolidação entre e intra-subsectores	11,7	6,9	-40,9	-
<b>DESPEZA TOTAL CONSOLIDADA</b>	2.305,6	2.216,0	-3,9	-
<b>DESPEZA EFECTIVA</b>	2.303,9	2.212,2	-	-

Por Memória

Activos Financeiros	1,8	1,8
Passivos Financeiros		2,0

A despesa do subsector Estado apresenta um decréscimo de 5,8%, devido essencialmente à política de contenção orçamental, nomeadamente, nos encargos com o pessoal e nas dotações específicas.

As verbas afetas à Lei de Programação Militar registam uma redução de 17,1% refletindo as restrições impostas pela consolidação orçamental atingindo 59,6% do que inicialmente estava previsto na respetiva Lei. Para suportar os encargos com a participação das Forças Armadas Portuguesas em Missões Internacionais de natureza militar ou humanitária e de manutenção de paz, designadamente no quadro das Nações Unidas, está prevista uma dotação de 52 M€. As Pensões de Reserva reduzem-se em 8,5%, prevendo-se que o fluxo de passagem dos militares para a Reserva seja muito inferior ao da passagem dos reservistas para a Caixa Geral de Aposentações. A redução de 30% dos Encargos com a Saúde refletem também, o ajustamento necessário para garantir a sustentabilidade futura da consolidação orçamental.

#### Quadro IV.6.2. Ministério da Defesa Nacional - Despesa Ajustada dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento (milhões de euros)

	2011		Orçamento de 2012					Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	140,6	6,7	138,1	0,9	0,0	0,0	145,7	3,6
Total EPR	-		26,8		0,0		26,8	-
Sub-Total	140,6	6,7	164,9	0,9	0,0	0,0	172,5	22,6
Transferências intra-SFA								
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	140,6	6,7	164,9	0,9	0,0	0,0	172,5	22,6
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	138,9	6,7	161,1	0,9	0,0	0,0	168,7	21,5
Por Memória								
Activos Financeiros	1,8		1,8	0	0	0	1,8	
Passivos Financeiros			2,0	0	0	0	2,0	

A despesa total consolidada dos serviços e fundos autónomos apresenta um crescimento de 22,6% face a 2011. Excluindo a EPR Arsenal do Alfeite, o crescimento de 3,6% é justificado sobretudo pelas Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, que prevê crescer face às novas encomendas de fardamento.

#### Quadro IV.6.3. Ministério Defesa Nacional Despesa por Classificação Económica (milhões de euros)

	Estado	Orçamento de 2012			Total Consolidado	Estrutura 2012 (%)
		SFA		Total		
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	1.817,1	138,5	24,0	162,5	1.972,9	89,0
Despesas com Pessoal	1.140,7	55,4	13,6	69,0	1.209,7	54,6
Aquisição de Bens e Serviços	368,3	75,2	7,3	82,5	450,8	20,3
Juros e Outros Encargos		1,4	0,0	1,4	1,4	0,1
Transferências Correntes	86,1	1,8		1,8	81,1	3,7
das quais: intra-instituições do ministério	6,8				6,8	0,3
para as restantes Adm. Públicas	6,1				6,1	0,3
Subsídios				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	222,1	4,7	3,1	7,8	229,9	10,4
<b>Despesa Capital</b>	233,3	7,2	2,8	10,0	243,1	11,0
Aquisição de Bens de Capital	233,2	3,5	2,8	6,2	239,4	10,8
Transferências de Capital	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do ministério	0,2				0,2	0,0
para as restantes Adm. Públicas		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Activos Financeiros		1,8		1,8	1,8	0,1
Passivos Financeiros		2,0		2,0	2,0	0,1
Outras Despesas de Capital						
<b>DESPESA TOTAL</b>	2.050,4	145,7	26,8	172,5		
<b>Total Consolidado</b>					2.216,0	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	2.044,3	145,7	26,8	172,5	2.209,9	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	2.050,4	141,9	26,8	168,7	2.212,2	-

A estrutura da despesa total consolidada por classificação económica mostra que as despesas com o pessoal absorvem 54,6% do total, seguindo-se a aquisição de bens e serviços com um peso de 20,3% e a aquisição de bens de capital com 10,8%.

**Quadro IV.6.4. Ministério da Defesa Nacional Despesa Ajustada por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012(%)
<b>P006 DEFESA</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração Geral	2,3	0,1
- Investigação científica de carácter geral	0,1	0,0
Defesa Nacional		
- Administração e regulamentação	222,0	10,0
- Investigação	9,0	0,4
- Forças Armadas	1.818,6	81,8
- Cooperação militar externa	6,2	0,3
Segurança e ordem públicas		
- Protecção civil e luta contra incêndios	1,2	0,1
Educação		
- Estabelecimentos de ensino não superior	1,7	0,1
- Ensino superior	2,2	0,1
Saúde		
- Hospitais e clínicas	62,1	2,8
Segurança e acção social		
- Segurança social	2,5	0,1
- Acção social	53,0	2,4
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Cultura	1,3	0,1
Indústria e energia		
- Indústrias transformadoras	26,8	1,2
Outras funções económicas		
- Diversas não especificadas	14,0	0,6
<b>DESPEZA TOTAL</b>	<b>2.222,9</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPEZA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>2.216,0</b>	
<b>DESPEZA EFECTIVA</b>	<b>2.212,2</b>	

Por Memória

Activos Financeiros	1,8
Passivos Financeiros	2,0

No P006 – Defesa a medida mais expressiva é a relativa às Forças Armadas representando 81,8% da despesa total.

## IV.7. Ministério da Administração Interna

### IV.7.1. Políticas

Um dos objetivos primordiais do Governo para a presente legislatura é o de garantir a médio prazo a reorganização das Forças de Segurança e a criação de dinâmicas de interoperabilidade entre os serviços do Ministério da Administração Interna (MAI), eliminando duplicação de competências e redundância de funções, numa lógica de eficiência, eficácia e aumento da resiliência organizacional.

Em linha com estes objetivos e com a necessidade de ao mesmo tempo, devolver verdade ao orçamento, é adotado um conjunto de medidas estratégicas e estruturais de longo prazo, por forma a garantir ganhos de eficiência com reflexo prioritário na vertente operacional.

Nesta dinâmica de mudança deu-se início a um conjunto de medidas, com impacto significativo ao nível de racionalização dos recursos, sendo expectável que se verifique um impacto positivo anual.

Assim, a consolidação orçamental já iniciada promoverá a contenção da despesa e do desperdício, a rentabilização dos recursos disponíveis e a racionalização dos serviços, com o objetivo último de assegurar a defesa dos cidadãos e da estabilidade e paz sociais, como pilares fundamentais para o desenvolvimento e crescimento económicos.

Neste contexto, e tendo em conta os compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Governo Português, o MAI propõe-se, em 2012, levar a cabo um conjunto de *medidas estratégicas transversais*:

- Iniciar o programa de integração dos subsistemas de saúde das forças de segurança no Sistema Nacional de Saúde, com a previsão de impactos positivos progressivos;
- Implementar um plano estratégico e operacional para o inter-relacionamento entre os organismos responsáveis pela prevenção e combate às situações de emergência e Serviço 112, com impacto positivo já em 2012;
- Racionalização da ocupação do espaço, com a reafectação, especialmente a nível distrital, de património próprio abandonando-se, sempre que possível, a política de arrendamento de imóveis;
- Diminuição da despesa com investimento, com um impacto positivo de 5,6 milhões de euros.

Ao nível sectorial, o MAI irá implementar em 2012, as seguintes medidas operacionais:

- Gabinetes Governamentais, Serviços Centrais e Distritais: racionalização dos serviços com a eliminação de 21 entidades e um impacto na ordem dos 4 milhões de euros; implementação de um modelo de gestão de serviços partilhados com a criação de economias de escala;
- Forças de Segurança: reorganização interna das Forças e Serviços de Segurança, com vista à melhoria da eficiência operacional; reforço da cooperação entre as forças de segurança, incentivando a partilha de informações; consolidação dos esforços de construção, remodelação e conclusão de instalações e infraestruturas das forças de segurança, com o objetivo de melhorar as condições de trabalho proporcionando meios acrescidos de funcionamento, com eficácia e eficiência financeira; reforço do controlo das fontes de perigo à estabilidade social através de ações sistemáticas;
- Segurança Rodoviária: Incremento da fiscalização no quadro contraordenacional; melhoria contínua dos indicadores de sinistralidade rodoviária; avaliação dos sistemas existentes; dinamização da cooperação com instituições da sociedade civil;
- Sistema de Proteção Civil: dinamização da interoperabilidade nos domínios da emergência e segurança; avaliação do dispositivo disponível para o desempenho dos corpos de bombeiro.

#### IV.7.2. Orçamento

A despesa total consolidada do ministério em 2012 é de 1978 M€, o que representa uma diminuição de 4,5% face à estimativa de 2011.

**Quadro IV.7.1. Ministério da Administração Interna – Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	2.012,5	1.869,5	-7,1	90,5
1. Funcionamento	1.956,0	1.780,2	-9,0	86,2
1.1. Com cobertura em receitas gerais	1.738,0	1.553,8	-10,6	75,2
Funcionamento em sentido estrito	1.448,3	1.331,4	-8,1	64,5
Dotações específicas	289,7	222,4	-23,2	10,8
Encargos com a Saúde	106,3	60,6	-43,0	2,9
Pensões de Reserva	183,5	161,8	-11,8	7,8
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	218,0	226,4	3,8	11,0
2. Investimentos	56,5	89,3	58,1	4,3
2.1. Financiamento nacional	51,4	80,2	56,1	3,9
2.2. Financiamento comunitária	5,2	9,2	77,6	0,4
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	137,9	151,9	10,1	7,4
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	44,3	-	2,1
Consolidação entre e intra-subsectores	79,9	87,9	10,0	-
<b>DESPEZA TOTAL CONSOLIDADA</b>	2.070,5	1.977,8	-4,5	-
<b>DESPEZA EFECTIVA</b>	2.063,4	1.969,9		

Por Memória

Activos Financeiros	7,1	7,9
Passivos Financeiros	0,0	0,0

A despesa do subsector Estado apresenta um decréscimo de 7,1%, devido essencialmente à política de contenção orçamental, nomeadamente, nos encargos com o pessoal e nas Dotações Específicas. As despesas de funcionamento diminuem 9,0%, devido à reorganização interna nas forças de segurança e à integração dos subsistemas de saúde das forças de segurança no Serviço Nacional de Saúde. Esta última induz uma redução expressiva de 43% nos Encargos com a Saúde, refletindo esforço de consolidação orçamental.

**Quadro IV.7.2. Ministério da Administração Interna - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011		Orçamento de 2012					Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	137,9	78,9	71,9	1,1	0,0	0,0	151,9	10,1
Total EPR	0,0	0,0	44,3	0,0	0,0	0,0	44,3	-
Sub-Total	137,9	78,9	116,2	1,1	0,0	0,0	196,2	42,2
Transferências intra-SFA								
<b>DESPEZA TOTAL CONSOLIDADA</b>	137,9	78,9	116,2	1,1	0,0	0,0	196,2	42,2
<b>DESPEZA EFECTIVA</b>	130,8	78,9	108,3	1,1	0,0	0,0	188,3	43,9

Por Memória

Activos Financeiros	7,1	0	7,9	0	0	0	7,9
Passivos Financeiros	0,0	0	0,0	0	0	0	0,0

O subsector dos serviços e fundos autónomos regista um crescimento de 42,2%, justificado pela integração da Empresa dos Meios Aéreos, S.A. no universo.

Excluindo a EPR o aumento de despesa é de 10,1% justificado sobretudo pela Autoridade Nacional de Proteção Civil e Serviços Sociais da GNR. A política de proteção civil, sobretudo nos meios aéreos utilizados pela Autoridade Nacional de Proteção Civil, bem como nos meios necessários ao combate e prevenção de incêndios, justificam a maioria da despesa da EPR.



**Quadro IV.7.3. Ministério da Administração Interna – Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	1.792,9	139,1	44,3	183,4	1.888,9	95,5
Despesas com Pessoal	1.413,0	11,2	4,6	15,7	1.428,7	72,2
Aquisição de Bens e Serviços	242,3	58,2	30,1	88,3	330,6	16,7
Juros e Outros Encargos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	95,2	67,8	0,0	67,8	75,7	3,8
das quais: intra-instituições do ministério	87,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
para as restantes Adm. Públicas	2,6	0,6	0,0	0,6	3,2	0,2
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	42,3	2,0	9,6	11,6	53,9	2,7
<b>Despesa Capital</b>	76,7	12,8	0,0	12,8	88,9	4,5
Aquisição de Bens de Capital	63,4	4,5	0,0	4,5	67,9	3,4
Transferências de Capital	13,3	0,4	0,0	0,4	13,0	0,7
das quais: intra-instituições do ministério	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
para as restantes Adm. Públicas	12,7	0,0	0,0	0,0	12,7	0,6
Activos Financeiros		7,9		7,9	7,9	0,4
Passivos Financeiros		0,0		0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital						
<b>DESPESA TOTAL</b>	1.869,5	151,9	44,3	196,2		
<b>Total Consolidado</b>					1.977,8	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	1.854,2	151,3	44,3	195,6	1.961,9	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.869,5	144,0	44,3	188,3	1.969,9	-

A estrutura da despesa total consolidada, por classificação económica mostra que as despesas com pessoal e a aquisição de bens e serviços absorvem respetivamente 72,2% e 16,7% dos recursos de 2012.

Das transferências internas num total de 88 M€, a maior parte corresponde à transferência do subsector Estado para a Autoridade Nacional de Protecção Civil que totaliza 79 M€.

**Quadro IV.7.4. Ministério da Administração Interna - Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012(%)
<b>P007 - SEGURANÇA INTERNA</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Cooperação Económica Externa	2,8	0,1
Segurança e Ordem Públicas		
- Administração e Regulamentação	126,5	6,1
- Forças de Segurança	1.553,4	75,2
- Protecção Civil e Luta Contra Incêndios	250,2	12,1
Educação		
- Estabelecimentos de Ensino não Superior	17,4	0,8
- Estabelecimentos de Ensino Superior	7,4	0,4
Saúde		
- Serviços Individuais de Saúde	79,6	3,9
Segurança e Acção Social		
- Acção Social	24,9	1,2
Outras Funções		
- Diversas não Especificadas	3,6	0,2
<b>DESPESA TOTAL</b>	2.065,7	100,0
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	1.977,8	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.969,9	

Por Memória

Activos Financeiros	7,9
Passivos Financeiros	0,0

No programa 007 Segurança Interna, a medida “*Forças de Segurança*” é a mais representativa do Ministério, com 1.553 M€ da despesa prevista para 2012, absorvendo 75,2% do total da despesa, seguindo-se as medidas “*Protecção civil e luta contra incêndios*” e “*Administração e Regulamentação*” que representam respetivamente 12,1% e 6,1%.

## IV.8. Ministério da Justiça

### IV.8.1. Políticas

Em 2012, o Governo continuará a reforçar o sistema de Justiça enquanto pilar fundamental do Estado de Direito. As ações a desenvolver terão como prioridades estratégicas: 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, operadores judiciais e respetivas instituições e a sociedade. Este esforço assumirá particular importância no contexto económico atual, constituindo um dos vetores da agenda de transformação da economia portuguesa.

No âmbito da PREMAC, o Ministério da Justiça reduzirá em 21% as suas estruturas orgânicas e em 33% o número de dirigentes superiores de serviços e organismos. Esta redução é enquadrada por uma nova orientação estrutural para o Ministério da Justiça, assente numa reestruturação profunda dos respetivos serviços e organismos. Deste modo, as atribuições dos serviços e organismos serão revistas no sentido de obter um reforço ao nível do planeamento estratégico, e particularmente do legislativo; da centralização da gestão financeira e administrativa; da gestão integrada dos recursos tecnológicos e dos sistemas de informação; e da gestão dos recursos humanos. Com esta reorganização, prevê-se uma redução de despesas superior a 1 milhão de euros.

Neste contexto, em 2012 o Governo irá pôr em prática as seguintes medidas:

- Reforma do Código de Processo Civil (Comissão da Reforma do Processo Civil), criando-se um novo paradigma para a ação declarativa e para a ação executiva, implementando-se medidas de simplificação processual, apostando-se na desformalização de procedimentos, na oralidade processual e na limitação das questões processuais relevantes, de modo a tornar o processo mais célere, eficaz e compreensível pelas partes;
- 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 dilatatórios;
- 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;
- Alteração do Código de Insolvência e de Recuperação de Empresas, redefinindo-se as prioridades dos credores no sentido de decisões rápidas que, sem anular a defesa dos interesses do Estado e dos trabalhadores, permitam contribuir para a aceleração da recuperação económica dos ativos;
- Revisão do Regime de Acesso ao Direito;
- Reavaliação do modelo de Mapa Judiciário, assente em centralidades territoriais reconhecidas pelos cidadãos e numa nova matriz de distribuição da oferta judiciária;
- Revisão dos Estatutos das Magistraturas, reforçando-se a respetiva independência e autonomia;
- Combate ao crime económico, incluindo a corrupção;
- Revitalização do Centro de Estudos Judiciais como entidade referencial vocacionada para recrutamento e formação dos Magistrados e de outros operadores de justiça;

- Revisão do Regulamento das Custas Processuais com vista à uniformização e padronização do regime a todos os processos pendentes, estando previsto um aumento de receita na ordem dos 10 milhões de euros;
- Criação de um Plano para a Justiça na Sociedade de Informação;
- Investimento na justiça de proximidade e nos mecanismos de auto composição dos litígios, designadamente nos meios de resolução alternativa: mediação, conciliação e arbitragem;
- Revisão da legislação sobre arbitragem voluntária;
- Revisão da legislação sobre mediação e julgados de paz;
- Regulamentação do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de novembro, referente à Comissão de Fiscalização de Centro de Arbitragem da Ação Executiva;
- 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, prevendo-se um aumento de receita na ordem dos 0,8 milhões de euros;
- Alterações ao Regime da Informação Empresarial Simplificada, estando previsto um aumento de receita superior a 3 milhões de euros;
- Alteração à Portaria n.º 1098/2008, de 30 de setembro, relativa às taxas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial referentes ao pagamento das anuidades da patente nacional e às de registo e de renovação dos sinais distintivos do comércio, com particular incidência da marca nacional, prevendo-se um aumento de receita de 1 milhão de euros;
- Alterações ao Regulamento Emolumentar dos Registos e do Notariado, prevendo-se um aumento de receita na ordem dos 5 milhões de euros;
- Criação de balcões de atendimento dos serviços de registos competentes para a titulação e regularização da situação registral dos prédios sítos em áreas onde decorram essas operações;
- Criação de regras simplificadoras de harmonização dos dados cadastrais, das inscrições matriciais, dos títulos do registo e, ainda, 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. Com o registo de cerca de 10.000 imóveis do Estado e de Institutos Públicos, prevê-se um aumento de receita de 0,75 milhões de euros;
- Alteração do Código do Registo Comercial e ao Regulamento do Registo Comercial na parte referente ao registo de quotas. Com esta medida, prevê-se a realização de cerca de 23 mil registos *on-line*, de que resultará um aumento de receita de 2 milhões de euros;
- 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;
- Regulamentação do Decreto-Lei n.º 60/2011, de 6 de maio, relativo à Rede Nacional de Centros de Arbitragem Institucionalizada;

- Revisão da política de ocupação de espaços do Ministério da Justiça, no sentido de minimização dos custos, sem prejuízo da sua adequação aos fins em vista (revisão dos contratos de arrendamento, denúncia de contratos em espaços desnecessários, plena ocupação dos espaços disponíveis, entre outros);
- Redefinição de prioridades na política de investimentos do Ministério da Justiça, no sentido de os reduzir ao comportável pelas disponibilidades financeiras previstas: substituição de obras novas por obras de aproveitamento de instalações existentes, realização de obras de reabilitação;
- Revisão da 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).

## IV.8.2. Orçamento

O total da despesa consolidada do Ministério ascende a 1407 M€, o que representa uma diminuição de 8,7% (- 134,8 M€), face à estimativa de 2011.

**Quadro IV.8.1. Ministério da Justiça - Despesa Total Consolidada**

(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	1.589,3	1.180,4	-25,7	67,9
1. Funcionamento	1.551,1	1154,5	-25,6	66,4
1.1. Com cobertura em receitas gerais	829,5	659,5	-20,5	37,9
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	721,6	495,0	-31,4	28,5
2. Investimentos	38,2	25,9	-32,2	1,5
2.1. Financiamento nacional	10,5	9,7	-7,6	0,6
2.2. Financiamento comunitário	27,7	16,2	-41,5	0,9
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	749,1	558,6	-25,4	32,1
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	-	-	-
Consolidação entre e intra-subsectores	796,6	332,0	-58,3	-
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	1.541,8	1.407,0	-8,7	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.541,8	1.407,0		

Esta diminuição traduz a política de contenção orçamental implementada em 2012, designadamente o impacto do PREMAC, da gestão centralizada de estruturas e de equipamentos, otimização da ocupação de espaços e redução de custos operacionais. Com este conjunto de medidas espera-se aumentar a eficiência do processo judicial e garantir a sustentabilidade do orçamento da justiça.

O subsector Estado apresenta uma diminuição da despesa em 25,7%, maioritariamente financiado por receita geral do Estado. As suas receitas próprias decorrentes da atividade do ministério, provenientes de taxas de justiça e de registo, deverão continuar a reduzir em 2012. Todavia, estão previstas revisões em vários regulamentos que incidem sobre a atividade do sector designadamente dos Regulamentos das Custas Processuais, Emolumentar dos Registos e do Notariado, do Regime de Informação Empresarial Simplificada, do Registo Comercial e da receita proveniente da emissão de passaportes, esperando-se que estas medidas conduzam à melhoria da sustentabilidade financeira do sector.

A despesa de Investimento no Estado ascende a 25,9M€, registando uma diminuição de 32,2%, verificando-se um menor recurso ao financiamento comunitário uma vez que em 2011 se encontram em fase de conclusão projetos com elevada componente comunitária, como sejam os projetos REGIS e Cartão do Cidadão.

**Quadro IV.8.2. Ministério da Justiça - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	749,1	0,0	549,3	0,4	8,9	0,0	558,6	-25,4
Total EPR	-	-	-	-	-	-	-	-
Sub-Total	749,1	0,0	549,3	0,4	8,9	0,0	558,6	-25,4
Transferências intra-SFA	1,0				8,8		8,8	780,0
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	748,1	0,0	549,3	0,4	0,1	0,0	549,8	-26,5
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	748,1	0,0	549,3	0,4	0,1	0,0	549,8	-26,5

A despesa consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos, composto pelo Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, I.P., pelo Instituto Nacional de Medicina Legal, I.P. e pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I.P., totaliza 549,8 M€, traduzindo um decréscimo de 198,3 M€ face a 2011 (menos 26,5%). Esta evolução reflete a diminuição da capacidade de autofinanciamento do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, I.P., entidade responsável pela gestão unificada dos recursos financeiros do Ministério da Justiça, traduzindo uma redução nas transferências correntes para os serviços integrados do Estado. Ao nível do investimento mantêm-se os projetos prioritários, designadamente a construção do edifício para a Diretoria Nacional da Polícia Judiciária e a construção e beneficiação de vários estabelecimentos prisionais.

**Quadro IV.8.3. Ministério da Justiça - Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	1.147,1	479,0	0,0	479,0	1.296,8	92,2
Despesas com Pessoal	908,8	19,3		19,3	928,1	66,0
Aquisição de Bens e Serviços	198,2	107,3		107,3	305,5	21,7
Transferências Correntes	8,0	340,2		340,2	18,9	1,3
das quais: intra-instituições do ministério		329,3		329,3		0,0
para as restantes Adm. Públicas	2,0	4,6		6,6	8,6	0,6
Subsídios		0,6		0,6	0,6	0,0
Outras Despesas Correntes	32,1	11,6		11,6	43,7	3,1
<b>Despesa Capital</b>	33,3	79,6	0,0	79,6	110,2	7,8
Aquisição de Bens de Capital	33,3	76,9		76,9	110,2	7,8
Transferências de Capital		2,7		2,7	0,0	0,0
das quais: intra-instituições do ministério		2,7		2,7		0,0
<b>DESPESA TOTAL</b>	1.180,4	558,6	0,0	558,6		
<b>Total Consolidado</b>					1.407,0	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. I</b>	1.178,4	554,0	0,0	552,0	1.398,4	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.180,4	558,6	0,0	558,6	1.407,0	-

A estrutura da despesa consolidada por classificação económica mostra que 66% da despesa se encontra afeta a despesas com pessoal e aquisição de bens e serviços. O elevado montante das transferências correntes intrassectoriais reflete a forma de gestão financeira do ministério, sendo os recursos concentrados no Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça, IP, que se encarrega da sua distribuição para os serviços integrados do ministério, bem como para os Tribunais Superiores, não incluídos neste ministério.

**Quadro IV.8.4. Ministério da Justiça - Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012 (%)
<b>P008-JUSTIÇA</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	2,6	0,1
Segurança e ordem públicas		
- Administração e regulamentação	740,8	42,6
- Investigação	145,1	8,3
- Sistema judiciário	560,3	32,2
- Sistema prisional, de reinserção social e de menores	263,5	15,2
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	17,4	1,0
- Diversas não especificadas	9,3	0,5
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>1739,0</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>1407,0</b>	<b>-</b>
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>1407,0</b>	<b>-</b>

O programa orçamental 008- Justiça, apresenta os recursos concentrados nos encargos associados às Medidas Segurança e Ordem Públicas – Administração e Regulamentação (42,6%), Sistema Judiciário (32,2%) e Sistema prisional, de reinserção social e de menores (15,2%).

## IV.9. Ministério da Economia e do Emprego

### IV.9.1. Políticas

A ação do Ministério da Economia e Emprego (MEE) visa a definição e implementação de políticas públicas que promovam o crescimento económico, o emprego e a liberdade dos agentes económicos, atuando ao nível dos incentivos económicos num contexto global. Para tal, o MEE possui ferramentas sectoriais ao nível das políticas de competitividade e inovação, da concorrência e regulação, dos transportes e obras públicas, da energia, do emprego, do desenvolvimento regional e do turismo.

Contudo, o atual elevado valor do défice orçamental limita o crescimento económico, comprometendo a capacidade do Governo em canalizar recursos financeiros para a execução de políticas económicas e sociais. Por este motivo é imperativo que se imponham medidas que promovam o equilíbrio orçamental, com particular incidência na redução da despesa do Estado. O MEE identificou ações a tomar neste sentido, entre elas a reestruturação orgânica do Ministério, inserida no âmbito do PREMAC, e que tem como principais objetivos a revisão das funções exercidas diretamente pelo Ministério e a reorganização dos Organismos tutelados alinhado com as funções definidas. Mais concretamente, o Ministério da Economia e do Emprego vai extinguir um total de 24 entidades (redução em 39%, de 61 para 37) e 495 lugares de dirigentes (redução em 39%, de 1.264 para 769), não sendo contabilizados para estes números extinções realizadas em Organismos partilhados.

## Financiamento das empresas e estímulo ao investimento

No contexto atual de dificuldade de financiamento da economia, é crucial promover a liquidez e a solvabilidade do tecido empresarial de modo a reforçar as condições financeiras de empresas com viabilidade económica. Pretende-se promover um contexto adequado à aceleração do crescimento económico, da consolidação, reestruturação e criação de empresas, potenciando a renovação do tecido empresarial nacional.

O Governo pretende também melhorar as condições de financiamento das empresas através da redução dos atrasos de pagamento aos seus fornecedores, da flexibilização e melhor acessibilidade aos instrumentos de financiamento existentes, da reforma do capital de risco público e do estímulo ao capital de risco privado. Está ainda previsto em 2012 o lançamento de um Programa de Apoio à Revitalização de Empresas.

O Governo pretende ainda reforçar a captação de novos investidores e de investimentos de empresas já existentes, nomeadamente os que contribuam para a modernização e reestruturação do tecido industrial. Para tal, procurará promover um ambiente favorável ao investimento, eliminando ou reduzindo custos de contexto e simplificando processos de licenciamento.

## Competitividade, empreendedorismo e inovação

Relativamente à internacionalização das empresas portuguesas, pretende-se promover ações que levem ao aumento significativo das exportações nacionais, designadamente através do fomento de ações de promoção de Portugal no exterior, da certificação de PME como empresas com potencial exportador (“Passaporte para a exportação”), da criação de uma rede de contactos baseada nos portugueses residentes no estrangeiro e do apoio aos sectores tradicionais, através de uma estratégia de diferenciação via pólos de competitividade/*clusters* e associações sectoriais. Procurar-se-á ainda incentivar as grandes empresas já internacionalizadas a envolver no processo de internacionalização as suas fornecedoras e outras PME nacionais, promovendo a criação de redes de cooperação nacionais e internacionais.

Ainda no âmbito da competitividade da indústria, comércio e serviços, serão implementadas diversas medidas, tais como a *Iniciativa + Portugal*, que visa promover a valorização de produtos nacionais, a revisão dos mecanismos de recuperação de empresas em situação difícil, bem como a revisão global do sistema de formação de preços de medicamentos.

Ao nível do empreendedorismo e da inovação, é prioridade do Governo o reforço da capacidade de inovar e de transformar a investigação aplicada em valor económico, estimulando o trabalho em rede (universidades, centros de investigação, incubadoras e empresas). Esta é uma das prioridades endereçadas no programa +Empreendedorismo, +Inovação que se centra também na criação de condições favoráveis ao empreendedorismo e no reforço de competências nestas áreas. Será também promovido 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.

Pretende-se igualmente reforçar as competências em I&D no tecido empresarial português, promover políticas de apoio à internacionalização dos resultados de I&D nacional e implementar ações de internacionalização do Mobi.E.

## Desenvolvimento regional

Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento regional, está prevista a atuação em várias vertentes. Em primeiro lugar, o Governo promoverá uma política de valorização do território e das suas potencialidades. Em segundo lugar, estabelecer-se-ão medidas para aumentar a racionalidade, a coerência e a eficácia das políticas públicas orientadas para o desenvolvimento regional. Em terceiro lugar, assegurar-se-á a execução na plenitude e com rigor das verbas nos Programas Operacionais do QREN, em coerência com as prioridades estratégicas e operacionais. Em quarto lugar, promover-se-á uma reprogramação estratégica do QREN, a concluir no primeiro trimestre de 2012, orientada para a otimização da utilização dos recursos disponíveis através dos Programas Operacionais. Finalmente pretende-se preparar e negociar, em 2012, o próximo período de programação financeira da UE 2014-2020.

Adicionalmente, procurar-se-á facilitar a regeneração e o fortalecimento do tecido empresarial numa perspetiva regional, nomeadamente através do apoio ao desenvolvimento de *clusters* e da captação de investimentos estruturantes.

## Defesa do consumidor

O Governo irá promover a proteção dos direitos dos consumidores, reforçando a informação, a sensibilização e o aconselhamento dos mesmos, com enfoque nos grupos vulneráveis e nos sectores de atividade que assumem maior importância, assegurando simultaneamente a resposta e o encaminhamento das suas reclamações e pedidos, designadamente para os mecanismos de resolução de litígios. Adicionalmente, o Governo coordenará a cooperação entre as entidades públicas (incluindo os municípios) e privadas, no quadro do Sistema de Defesa do Consumidor, promovendo a discussão conjunta de medidas e de iniciativas. Será reforçada a intervenção dos serviços públicos de forma a aumentar a prevenção, fiscalização e sanção de práticas abusivas das empresas e a promover uma atuação mais célere e eficaz nos domínios da publicidade e da segurança de produtos.

## Emprego e mercado de trabalho

Em 2012, o Governo promoverá uma política que fomente a criação de emprego, combata o desemprego, diminua a segmentação e a dualidade no mercado de trabalho e contribua para o aumento da produtividade e da competitividade das empresas. Estes objetivos serão atingidos respeitando o Memorando de Entendimento assinado com a Troika.

Para contrariar o risco da deterioração económica, o Governo permitirá a expansão do horário de trabalho no setor privado em meia hora por dia durante a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira. O número de feriados será também reduzido, enquanto as datas de outros serão reajustadas. Estas medidas têm como objetivo reduzir os custos unitários do trabalho, respondendo à necessidade de recuperar a competitividade da nossa economia.

Pretende-se também, em 2012, reformular o sistema de compensações por cessação do contrato de trabalho alinhando Portugal com a média das compensações dos restantes países da UE. O Governo irá, também, tomar medidas com vista à implementação do Fundo de Compensação de Trabalho (FCT).

Serão também introduzidas alterações ao regime do despedimento com o objetivo de reduzir a segmentação no mercado de trabalho. Será ajustada a possibilidade de despedimento por inadaptação.



Em caso de despedimento por extinção do posto de trabalho será removido o critério de antiguidade na escolha dos trabalhadores e será eliminada a obrigatoriedade de transferência para um posto de trabalho compatível.

Pretende-se ainda reformar a legislação laboral sobre o tempo de trabalho e adotar um sistema de “Banco de Horas”, que permita ao empregador, em mútuo acordo com o trabalhador, alterar a carga horária de maneira a flexibilizar a resposta da empresa às exigências do mercado.

Será igualmente modificado o regime da redução do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial, visando a redução dos prazos de decisão por parte do empregador, a possibilidade de renovação da medida, a exigência de que a empresa tenha a sua situação fiscal regularizada e a proibição de cessação de contratos de trabalho durante a aplicação da medida e num determinado período de tempo subsequente. Pretende-se a aproximação do regime do trabalho suplementar aos restantes países da UE, mediante a eliminação do descanso compensatório e a redução para metade da retribuição do trabalho suplementar.

Com o objetivo de promover o aumento de competitividade das empresas portuguesas e o alinhamento do crescimento dos salários com o crescimento da competitividade, serão definidos critérios que garantam a representatividade das partes que negociem acordos coletivos passíveis de extensão e que promovam a competitividade das empresas não abrangidas pelo acordo.

A nível laboral, prevê-se igualmente o reforço da intervenção da comissão de trabalhadores na regulação das condições de trabalho, permitindo que as associações sindicais deleguem nas comissões de trabalhadores a celebração de convenções coletivas. Os contratos coletivos poderão estabelecer que matérias como a mobilidade geográfica e funcional, a organização do tempo de trabalho e a retribuição sejam reguladas por outro instrumento de regulamentação coletiva de trabalho negocial.

Serão ainda reforçadas as políticas ativas de emprego de forma a melhorar as condições de empregabilidade dos jovens e outros grupos desfavorecidos, nomeadamente os desempregados de média e longa duração, através de estímulos financeiros às empresas que contratem e prestem formação profissional a estes trabalhadores. Será reestruturada a rede de centros de emprego, afetando mais recursos humanos ao atendimento direto dos utentes. Será criado um sistema de monitorização e acompanhamento contínuo das medidas de qualificação e formação profissional.

Finalmente, procurar-se-á reduzir as restrições desnecessárias de acesso e exercício a profissões regulamentadas. Este processo permitirá o aumento da competitividade em várias profissões reguladas que contam atualmente com um grau de proteção demasiado elevado e são ao mesmo tempo sobrecarregadas com processos burocráticos.

### **Política energética e de recursos geológicos**

Um dos objetivos do Governo para 2012 assenta na elaboração de uma nova política energética, mais equilibrada e sustentável, revendo os objetivos da Estratégia Nacional para a Energia. Esta nova política visa garantir a sustentabilidade económica do sistema por forma a colocar o sector energético ao serviço da economia sem colocar em causa os objetivos de sustentabilidade ambiental, reforçar a segurança no abastecimento e a redução da dependência energética do exterior e promover a redução no consumo do país aumentando os níveis de eficiência energética.

Em 2012, no âmbito das medidas que constam no Memorando de Entendimento celebrado com a Troika, destaca-se no dia 1 de julho o início da liberalização dos restantes segmentos regulados no sector da eletricidade e do gás, as quais serão acompanhadas de medidas necessárias já tomadas em 2011 referentes à proteção dos consumidores mais vulneráveis.

O Governo promoverá uma política de redução da dependência energética face ao exterior, apostando fortemente na eficiência energética, por forma a colocar a energia ao serviço da economia e das comunidades. Neste sentido, será feita uma reavaliação de novos investimentos ao nível das energias renováveis ainda durante o ano de 2011, devendo estas continuar a ter um papel relevante no sector energético, desde que sejam competitivas.

No âmbito da promoção da eficiência energética na Administração Pública destacam-se a revitalização das empresas de serviços energéticos (ESCO's), a implementação efetiva do programa Eco.AP, com o objetivo de aumentar em 30% a eficiência energética na Administração pública no horizonte de 2020, e ainda o reforço das medidas de eficiência energética no sector residencial, nos transportes e na iluminação pública. Os programas e medidas referidos serão estabelecidos entre o final do último trimestre de 2011 e o 1.º trimestre de 2012.

No início do 1.º trimestre de 2012 será apresentada uma Estratégia Nacional para os Recursos Geológicos que estabeleça uma estratégia de financiamento para a dinamização da fase de prospeção e atração de investimento estrangeiro para exploração e que promova o crescimento sustentado do sector, o aumento das exportações e a criação de emprego.

### **Transportes e Infraestruturas**

No âmbito dos compromissos assumidos no Memorando de Entendimento, o Governo definiu como vetores prioritários de atuação para 2012 a nível dos transportes a introdução de reformas estruturais com vista à viabilização financeira do Sector Empresarial do Estado na área dos transportes, o desenvolvimento de políticas de promoção da mobilidade de pessoas e bens, bem como de coesão, e a revisão do papel do Estado na exploração de serviços de transporte.

Neste contexto, dar-se-á execução a uma política de racionalização da função acionista do Estado nas empresas de transporte por si detidas, adequando os seus modelos às melhores práticas de mercado e dotando-as de condições de operabilidade adequadas. Assim, merece nota de destaque o objetivo assumido de assegurar o seu equilíbrio operacional até ao final de 2012, reduzindo drasticamente o envolvimento do Estado e do sector bancário na subsídio da operação, sem colocar em causa a mobilidade dos cidadãos que dependem deste serviço público.

O Governo irá proceder à reorganização do sistema aeroportuário e à definição do modelo de privatização da ANA, articulando-o com o modelo de privatização da TAP. A privatização da ANA e da TAP deverão ser concretizadas até ao final de 2012.

No sector portuário, o Governo definiu como prioridade a integração dos portos no sistema global de logística e transportes, melhorando a atratividade dos portos portugueses e aumentando a competitividade das exportações. Entre as políticas prioritárias encontram-se também a redefinição do modelo de governação dos Portos Nacionais e revisão do quadro jurídico que rege o trabalho portuário, que, de acordo com o calendário definido pelo Memorando de Entendimento, estará definida até ao final de 2011 com vista à entrada em vigor da legislação no início do próximo ano.

No sector ferroviário, iremos assistir à implementação das medidas do pacote ferroviário estabelecidas pelo Memorando de Entendimento. Entre as medidas previstas encontra-se a privatização da CP Carga, que deverá ser realizada até ao final de 2012. Mais, o estímulo às exportações por ferrovia pela redução dos custos de contexto levará o Estado a promover investimentos que melhorem a competitividade dos nossos produtos e que, em concertação com Espanha e a União Europeia, possibilite o seu livre trânsito no espaço europeu. Estes investimentos, prioritariamente vocacionados para as sinergias com a atividade portuária e logística, serão desenvolvidos no novo contexto de aumento da comparticipação europeia em projetos transeuropeus, permitindo a minimização da comparticipação nacional, fator determinante para que os mesmos sejam realizáveis.

No sector das comunicações, o Governo irá tomar medidas que permitam melhorar o funcionamento do mercado, reforçando a concorrência e promovendo a sua eficiência. No sector postal e na sequência da transposição da terceira diretiva postal, o Governo definiu como prioridades para o sector a implementação de políticas com vista à liberalização do mercado e a preparação da privatização dos CTT, que será realizada até ao fim de 2012. No sector das telecomunicações eletrónicas, o Governo continuará a introdução de políticas para reforço da concorrência no sector, merecendo particular destaque a introdução da quarta geração móvel no mercado.

## Turismo

Em 2012, o Governo pretende redefinir a estratégia nacional para o turismo, de forma a estimular o crescimento da procura, de orientação qualitativa, e a garantir o aumento da competitividade das empresas, intervindo nas suas necessidades conjunturais e permitindo-lhes responder às transformações de mercado.

Pretende-se assim garantir uma dinâmica de crescimento dos mercados estratégicos, com especial enfoque na Alemanha, e desenvolver ações estratégicas nos mercados emergentes e de potencial crescimento, como os de Leste, a China e a Índia.

Neste sentido, será promovida a afirmação da marca Portugal e das marcas regionais, bem como da oferta de produtos e serviços nos mercados interno e externo, designadamente através da implementação de estratégias que potenciem uma promoção mais assertiva, um forte desenvolvimento dos canais online e uma concentração de investimento nos eventos de grande projeção internacional, procurando garantir uma mais eficaz articulação entre promoção e comercialização.

O Governo apostará na qualificação e diversificação da oferta, desenvolvendo um conjunto de iniciativas para promover o aumento de atributos nas temáticas culturais, do *design*, da arquitetura, da religiosidade, do mar, da natureza e do ambiente, entre outras, enquanto produto ou complemento. Apostar-se-á ainda na articulação e alinhamento da estratégia do Governo noutros sectores, como a cultura, o ambiente, o comércio, os recursos humanos, o ordenamento do território, entre outros, no sentido de permitir a abordagem de novos segmentos de procura, nomeadamente o turismo sénior, religioso, emigrantes ou saúde, garantindo o incremento do grau de satisfação dos turistas.

Será realizada uma adequação dos instrumentos financeiros de apoio à situação económica e financeira, para que estes sejam efetivos motores de desenvolvimento económico do turismo. Pretende-se ainda proceder à reestruturação da orgânica regional do turismo e otimizar a ação reguladora neste sector.

## IV.9.2. Orçamento

Em 2012, o total da despesa consolidada do Ministério da Economia e do Emprego ascende a 6.056 M€.

**Quadro IV.9.1. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	301,1	228,8	-24,0	3,7
1. Funcionamento	168,5	146,2	-13,3	2,3
1.1. Com cobertura em receitas gerais	107,5	86,9	-19,2	1,4
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	61,0	59,2	-2,9	0,9
2. Investimentos	132,5	82,7	-37,6	1,3
2.1. Financiamento nacional	123,5	76,0	-38,4	1,2
2.2. Financiamento comunitário	9,0	6,6	-26,4	0,1
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	2.347,0	1.894,0	-19,3	30,3
<b>Entidades Públicas Recllassificadas</b>	-	4.125,5	-	66,0
Consolidação entre e intra-subsectores	118,2	192,4	62,8	-
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	2.529,8	6.055,9	139,4	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.662,6	4.193,1		

Por Memória

Activos Financeiros	867,2	417,7
Passivos Financeiros		1.445,1

Face ao ano anterior, a despesa consolidada regista um crescimento de 3.526 M€, devido à integração no Orçamento do Estado das EPR, que neste ministério incluem as empresas públicas Estradas de Portugal, SA, Metropolitano de Lisboa, EPE, Metro do Porto, SA e Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE.

Considerando o universo anterior dos Serviços e Fundos Autónomos, verifica-se uma diminuição acentuada da despesa em 2012 (453 M€), face ao valor estimado para 2011. Esta redução resulta da diminuição em 68 M€ das receitas gerais afetas a este ministério.

Esta situação é extensível ao subsector Estado, onde a redução é de 19,2%, resultante do decréscimo significativo das despesas de funcionamento financiadas por receitas gerais e do financiamento nacional de investimento, com uma diminuição de 38,4%.

A despesa de funcionamento financiada por receitas consignadas totaliza 59 M€, com um abatimento de 2,9% face a 2011, devido ao previsível decréscimo de transferências provenientes de outros organismos, embora compensado pelo crescimento dos reembolsos de fundos comunitários, com destaque para os relacionados com o Fundo Social Europeu.

**Quadro IV.9.2. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		
Total SFA	2.347,0	72,0	508,0	791,4	522,5		1.894,0	-19,3
Total EPR	-		1.220,8	124,4	222,8	2557,4	4.125,5	-
Sub-Total	2.347,0	72,0	1.728,8	915,8	745,4	2.557,4	6.019,4	156,5
Transferências intra-SFA	5,4		100,0			1,6	101,6	
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	2.341,6	72,0	1.628,8	915,8	745,4	2.555,8	5.917,9	152,7
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.474,4	55,2	1.601,1	549,1	728,0	1.121,7	4.055,1	175,0

Por Memória

Activos Financeiros	867,2	16,8	26,5	356,9	17,4		417,7
Passivos Financeiros			1,3	9,7		1.434,1	1.445,1

O subsector dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto na Lei do Enquadramento Orçamental, passou em 2012 a incluir as EPR. Assim, o ministério inclui 30 novas entidades, das quais 23 são Centros Protocolares de Gestão Participada financiados, maioritariamente, por verbas transferidas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional, que ascendem a 90 M€, destinadas à promoção de ações de formação em diversos sectores de atividade. No entanto, a maior fatia da despesa encontra-se concentrada nas empresas do sector dos transportes ferroviários - o Metropolitano de Lisboa, EPE, o Metro do Porto, SA e a Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE, que, no seu conjunto, têm uma despesa de 2.205 M€, e na Estradas de Portugal, SA, com 1.804 M€.

As EPR deste ministério incluem ainda a FCM – Fundação para as Comunicações Móveis, a ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, SA e o SIEV – Sistema de Identificação Eletrónica de Veículos, SA.

Este subsector integra igualmente outros Organismos de grande relevância orçamental, de que se destacam:

- O Instituto do Emprego e Formação Profissional, com 917 M€, utilizados em políticas ativas de emprego e formação profissional, que visam a melhoria da qualificação e a promoção do emprego e a melhoria da empregabilidade;
- O Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, com 423 M€, empregues, na sua maioria, na concessão de apoios reembolsáveis a empresas no âmbito do Programa Operacional Fatores de Competitividade, bem como em incentivos na área de intervenção do Fundo de Modernização do Comércio e do Fundo de Desenvolvimento Empresarial;
- O Instituto do Turismo de Portugal, com 230 M€, mantém o seu enfoque na promoção internacional do país visando o seu reconhecimento enquanto destino turístico de qualidade, a que acresce o investimento em novas Escolas de Hotelaria e Turismo e na manutenção e melhoria das condições das atualmente existentes.

**Quadro IV.9.3. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	161,6	1.299,9	1.572,8	2.872,7	2.904,2	48,0
Despesas com Pessoal	79,8	267,5	227,0	494,3	574,3	9,5
Aquisição de Bens e Serviços	39,6	299,9	388,9	688,8	728,4	12,0
Juros e Outros Encargos		0,2	744,6	744,7	744,8	12,3
Transferências Correntes	37,9	223,9	3,5	227,4	135,1	2,2
das quais: intra-instituições do ministério	34,1	94,5	1,6	96,1		0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,1	52,1		52,2	52,3	0,9
Subsídios		461,5	11,9	473,3	473,3	7,8
Outras Despesas Correntes	4,3	46,9	197,1	244,0	248,4	4,1
<b>Despesa Capital</b>	67,2	594,1	2.552,6	3.146,7	3.151,7	52,0
Aquisição de Bens de Capital	4,0	82,0	1.104,3	1.186,3	1.190,3	19,7
Transferências de Capital	63,2	91,5		91,5	92,4	1,5
das quais: intra-instituições do ministério	55,4	6,8		6,8		0,0
para as restantes Adm. Públicas		21,6		21,6	21,6	0,4
Activos Financeiros		414,5	3,2	417,7	417,7	6,9
Passivos Financeiros			1.445,1	1.445,1	1.445,1	23,9
Outras Despesas de Capital		6,2		6,2	6,2	0,1
<b>DESPESA TOTAL</b>	228,8	1.894,0	4.125,5	6.019,4		
<b>Total Consolidado</b>					6.055,9	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	228,7	1.820,3	4.125,5	5.945,6	5.982,0	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	228,8	1.479,5	2.677,2	4.156,6	4.193,1	-

A despesa consolidada desagregada por classificação económica reflete o grande peso que as EPR detêm neste ministério, sendo a fatia maioritária da despesa afeta ao serviço da dívida, com pagamento de juros e amortizações, logo seguido do investimento com 19,7% da despesa total.

As despesas com pessoal, a aquisição de bens e serviços e as outras despesas correntes, onde se encontra orçamentada a reserva para riscos, totalizam 1.551 M€, representando 25,6% da despesa total.

**Quadro IV.9.4. Ministério da Economia e do Emprego - Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012 (%)
<b>P009- Economia e Emprego</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	7,2	0,1
- Cooperação económica externa	1,4	0,0
- Investigação científica de carácter geral	5,0	0,1
Serviços culturais, recreativos e religiosos		
- Desporto, recreio e lazer	3,1	0,0
Agricultura, pecuária, silvicultura, caça, pesca		
- Pesca	13,3	0,2
Indústria e energia		
- Combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	8,2	0,1
Transportes e comunicações		
- Administração e regulamentação	85,2	1,4
- Investigação	35,4	0,6
- Transportes rodoviários	1.818,3	29,1
- Transportes ferroviários	2.227,1	35,6
- Transportes aéreos	54,4	0,9
- Transportes marítimos e fluviais	50,6	0,8
- Sistemas de comunicações	53,3	0,9
Comércio e turismo		
- Turismo	246,5	3,9
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	90,9	1,5
- Relações gerais do trabalho	1.050,7	16,8
- Diversas não especificadas	497,6	8,0
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>6.248,2</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>6.055,9</b>	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>4.193,1</b>	

Por Memória

Activos Financeiros	417,7
Passivos Financeiros	1.445,1

O Programa Economia e Emprego reparte-se por 17 medidas, das quais se destaca a medida “Transportes ferroviários” com 2.227 M€, representando 35,6% do total orçamentado. Aqui encontram-se inseridos a Rede Ferroviária Nacional – REFER, EPE, o Metropolitano de Lisboa, EPE e o Metro do Porto, SA.

A área dos “Transportes rodoviários”, embora menos significativa, apresenta igualmente um peso considerável no conjunto do ministério, com 29,1% das dotações inscritas, ascendendo a 1.818 milhões de euros em termos monetários. Este valor deve-se essencialmente à Estradas de Portugal, SA.

De referir ainda a medida relativa às “Relações gerais do trabalho”, com uma previsão para 2012 de 1.051 M€, com uma percentagem no total de 16,8%. A despesa será realizada maioritariamente pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional.

Por último, salientam-se as medidas relativas às “Outras funções económicas - Diversas não especificadas”, onde se incluem as verbas atribuídas ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias

Empresas e à Inovação com 498 M€ e ao “Turismo”, com 247 M€, relativos ao Instituto do Turismo de Portugal.

## **IV.10. Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território**

### **IV.10.1. Políticas**

O Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT) assume como eixos fundamentais de atuação o compromisso de promover uma visão integrada do território e dos recursos naturais e um desenvolvimento sustentável que aumente o potencial produtivo agrícola, dinamize o mundo rural, permita realizar o valor potencial do mar e encontre na proteção e valorização do meio ambiente eixos sólidos de desenvolvimento.

Como objetivos das políticas a desenvolver pelo MAMAOT destacam-se o aumento da competitividade e a sustentabilidade dos sectores agro-florestal, do mar e das pescas, a melhoria do desempenho ambiental e a eficácia do ordenamento do território, reforçando a sustentabilidade dos agentes económicos envolvidos.

Tendo em conta o esforço do Governo no processo de consolidação orçamental, o alcance destes objetivos sectoriais obriga à racionalização e priorização das medidas de política. A reestruturação orgânica do MAMAOT, que implicará a redução de cerca de 25 entidades do Ministério e de mais de 25% de cargos dirigentes superiores, será acompanhada de uma melhor distribuição por edifícios. Esta constituirá um importante instrumento de agilização das estruturas que permitirá aumentar a eficácia das políticas, reforçando a coordenação e a articulação dos serviços e organismos e a integração estratégica dos objetivos para estes sectores.

### **Agricultura, floresta e desenvolvimento rural**

Seguir-se-ão políticas públicas comunitárias e nacionais que visam a afirmação do sector agro-florestal enquanto promotor do crescimento económico sustentável, da criação de emprego e da coesão territorial, contribuindo para a internacionalização da economia e a redução do défice da balança comercial. Em 2012 o Governo empenhar-se-á na negociação da Reforma da PAC, tendo como objetivo a melhoria da posição relativa e absoluta de Portugal no acesso a financiamentos comunitários.

A nível da promoção da competitividade e do desenvolvimento rural, a execução do Programa de Desenvolvimento Rural (PRODER) prosseguirá a um ritmo que permita o aproveitamento integral dos fundos disponíveis. Serão efetuadas as devidas adaptações ao programa, compatíveis com os compromissos assumidos, tendo em conta a eventual alteração dos regulamentos relativamente ao aumento das taxas de cofinanciamento comunitárias. Será estabelecida a gestão conjunta do PRODER e da Rede Rural Nacional.

No sector florestal promover-se-á a competitividade, o redimensionamento, a melhoria de gestão, a erradicação de doenças, como o nemátodo do pinheiro, e a prevenção de incêndios, dando-se continuidade à execução da Estratégia Nacional para as Florestas. A integração das áreas da conservação da natureza e do sector florestal permitirá maior coesão na gestão e planeamento do território, promovendo ganhos de eficiência e de eficácia.



Será dada prossecução a ações para o desenvolvimento do regadio e beneficiação de novas áreas, bem como às intervenções em barragens da tutela do MAMAOT.

Tendo em vista o aproveitamento de recursos financeiros alternativos, a sua adaptação ao apoio previsto na PAC pós-2013 para os instrumentos de gestão do risco e o enquadramento que o sector das culturas permanentes possui na atual regulamentação da Organização Comum de Mercado, proceder-se-á à alteração do Sistema Integrado de Proteção contra as Aleatoriedades Climáticas (SIPAC).

Proceder-se-á à revisão e implementação do regime de pagamentos diretos ligados ao abrigo do art.º 68.º do Reg. 73/2009 para os anos 2012 e seguintes. No sector da vinha prosseguirá a reestruturação e reconversão das vinhas, através do Programa Nacional de Apoio ao Sector Vitivinícola 2009-2013.

Será implementada a segunda fase do Plano de Ação do Parcelário e introduzido um mecanismo para a sua revisão permanente, evitando-se deste modo a aplicação a Portugal de novas correções financeiras.

As Organizações de Produtores serão alvo de reforço, tendo em vista o reequilíbrio do poder negocial da produção e da distribuição de valor ao longo da cadeia alimentar.

Constituindo objetivo central do governo a dinamização do diálogo entre os agentes da produção agrícola, da indústria e da grande distribuição envolvidos nas fileiras agroalimentares, será criada uma plataforma representativa dos agentes da produção agrícola, da indústria e da grande distribuição envolvidos nas fileiras agroalimentares que apresentará soluções capazes de permitir a resolução dos problemas existentes e de garantir maior equidade na distribuição do valor ao longo das diversas fileiras sectoriais.

A marca Portugal irá ser promovida, em articulação com o Ministério da Economia e do Emprego visando incrementar o apoio à capacidade exportadora dos produtos agrícolas nacionais, nomeadamente através do esforço de facilitação do acesso ao mercado de países terceiros e promovendo o debate, no âmbito do Livro Verde da Promoção dos produtos agrícolas europeus, na perspetiva da sistematização dos regimes de qualidade diferenciada visando a criação de valor. No sector do vinho, será fortalecido o apoio nacional e comunitário aos programas de promoção dos vinhos portugueses no mercado nacional, comunitário e países terceiros.

Será desenvolvido um novo quadro legislativo da estruturação fundiária, em consonância com o previsto na Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário, por forma a aumentar a disponibilidade de terras para a atividade agrícola, através da criação de uma bolsa de terras que fomente o mercado de arrendamento rural.

No que respeita à segurança alimentar, será promovida uma visão mais integrada das áreas da sanidade animal e vegetal e segurança alimentar, fundamentais em matéria de saúde pública e segurança alimentar. Será implementado um novo Plano Nacional de Controlo Plurianual Integrado (PNCPi) que irá vigorar de 2012 a 2015 e dar-se-á continuidade aos planos de controlo e epidemiovigilância nas áreas da sanidade animal e vegetal e segurança alimentar.

Proceder-se-á a uma revisão do Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração (SIRCA), visando-se um maior envolvimento do sector, a adaptação do respetivo enquadramento jurídico às regras da União Europeia e a significativa redução de encargos para o Estado.

A investigação aplicada, nas áreas agro-rural, animal e da segurança alimentar, será orientada para a criação de valor nas diversas fileiras do sector produtivo, através do reforço das parcerias com os agentes económicos e com outras instituições de investigação.



No que se refere à defesa da floresta contra incêndios será dada particular atenção às ações de gestão de silvicultura preventiva e às ações de beneficiação das áreas ardidas integradas na Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Em relação à Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva (EDIA), coloca-se o desafio de recalendarizar o Empreendimento de Fins Múltiplos de Alqueva (EFMA), rescalonando a programação dos trabalhos necessários à conclusão do projeto sem pôr em causa os fundos comunitários disponíveis e encontrando as melhores soluções para o financiamento da componente nacional.

## **Mar**

A estratégia para o Mar terá por base o desenvolvimento integrado de ações dirigidas à concretização do seu potencial. De entre as diversas medidas e iniciativas que irão marcar o ano de 2012, destaca-se a promoção da competitividade e do desenvolvimento sustentável do sector da pesca, com negociação da reforma da Política Comum da Pesca (PCP) e da Organização Comum de Mercado (COM), assim como a negociação do futuro fundo financeiro para o período 2014-2020 destinado ao financiamento da política marítima e da pesca.

Planeia-se acelerar a execução Programa Operacional Pesca 2007-2013 (PROMAR) e de outros Programas comunitários de apoio ao sector, a implementação das medidas de monitorização e controlo da atividade da pesca e de combate à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN) e a revisão do quadro de ação administrativa do sector com vista à sua simplificação.

O reforço da investigação científica ganhará um papel central no âmbito dos recursos marinhos e da atmosfera, a par da atualização e implementação da Estratégia Nacional para o MAR (ENM).

Será prosseguido o acompanhamento da execução da Política Marítima Integrada da União Europeia e a promoção das medidas e políticas transversais relacionadas com os assuntos do mar sob coordenação, acompanhamento e avaliação da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM). Está prevista a continuidade do processo de extensão da plataforma continental, tendo em vista a respetiva conclusão, nos termos previstos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, e o desenvolvimento de ações de cooperação com os Estados com os quais se venham a estabelecer acordos neste domínio.

A dinamização dos portos, recursos e serviços marítimos será outro dos vetores centrais, passando pela revisão do quadro legal inerente à segurança marítima e do quadro legal da náutica de recreio. Prevê-se conclusão dos trabalhos com vista à aprovação e publicação do Plano Nacional Marítimo-Portuário (PNMP) e o desenvolvimento, conservação e ordenamento das várias estruturas portuárias sob jurisdição do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM), nomeadamente as obras de dragagens nos diversos portos de pesca nacionais.

## **Ambiente**

No domínio dos recursos hídricos, prevê-se a conclusão dos Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica e o Plano Nacional da Água, e a elaboração de planos estratégicos de proteção e valorização dos grandes rios.

Serão desenvolvidas ações de conservação de estruturas de proteção, bem como de delimitação das áreas mais vulneráveis com vista à elaboração das cartas de risco e dos planos de gestão de riscos de inundações. Será também promovida a revisão e operacionalização do Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água.

No domínio das alterações climáticas, terá lugar o desenvolvimento do Programa Nacional para as Alterações Climáticas para o período 2013-2020, com operacionalização nacional do Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), incluindo no respeitante ao leilão de licenças de carbono. Planeia-se a promoção de Planos Sectoriais de Baixo Carbono para cada ministério e a avaliação de progresso da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC). Será criado um quadro de apoio a projetos nacionais de adaptação, cofinanciado pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (MFEUE) e pelo Fundo Português de Carbono.

Na vertente da conservação da natureza, a prioridade será dada à elaboração de uma nova Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade para o horizonte 2020, assumindo os compromissos mundiais estabelecidos (Convenção sobre a Diversidade Biológica e Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade) e a formulando um quadro estratégico de criação de oportunidades para promoção de uma economia sustentada.

Terá lugar aprovação e Implementação do Plano Nacional de Gestão de Resíduos (PNGR) e a adoção de medidas de simplificação administrativa quer ao nível do licenciamento, quer em matéria de transporte de resíduos.

No âmbito da “Cimeira do Rio+20”, o MAMAOT irá promover uma avaliação de progresso da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), associado a análises como o Roteiro Nacional de Baixo Carbono e a Economia Verde.

No domínio do abastecimento de água e saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos, promover-se-á a implementação do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013 (PEAASAR II) e do Plano Estratégico de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos 2007-2016 (PERSU II), e sua eventual reavaliação.

Preconiza-se ainda a otimização dos modelos de gestão dos serviços de águas e resíduos, o que pressupõe o alargamento do leque de soluções institucionais de gestão empresarial, que configurem economias de escala e de gama, assim como mais-valias ambientais. Tratando-se de serviços essenciais, importa também assegurar a sua acessibilidade económica, salvaguardando a sustentabilidade económica, operacional, social e ambiental do sector, de modo a permitir a melhoria da qualidade na prestação dos serviços de águas e resíduos. Pelo exposto, o Governo trabalhará no reforço da intervenção e independência da regulação deste sector.

### **Ordenamento do território**

Serão promovidas políticas que promovam um território inteligente, coeso, facilitador da mobilidade social, competitivo e justo, através de mecanismos simplificados, tendentes a agilizar e flexibilizar o sistema de gestão territorial, reforçando a sua harmonização global e restringindo o número de entidades sectoriais e de pareceres necessários no âmbito da gestão territorial e urbanística.

Pretendem-se alterar os princípios subjacentes ao regime da Reserva Ecológica Nacional (REN), passando pela articulação com outras redes de proteção de recursos ambientais, numa futura Rede

Ecológica Fundamental, e pela adoção do princípio da subsidiariedade. Prevê-se a operacionalização das estruturas já existentes e criação de uma efetiva gestão integrada das zonas costeiras e do espaço marítimo.

A Reabilitação Urbana assumir-se-á como área de ação estratégica. A alteração da legislação existente, irá promover uma simplificação administrativa nesta matéria, concretizando as medidas acordadas no Memorando de Entendimento.

Em simultâneo, serão prosseguidos os trabalhos de revisão da Lei dos Solos e planeia-se a continuidade dos trabalhos de cobertura cadastral do País, assegurando a integração da informação dispersa por diferentes entidades e criando condições para que a plataforma informática proceda à gestão, exploração e disponibilização de informação.

Os Programas Polis Litoral serão objeto de revisão, tendo em vista priorizar as ações que acautelam a vida e segurança de pessoas e bens, minorando os riscos e as necessidades de intervenção na orla costeira. Os Polis Cidades atravessarão a fase final das 40 intervenções desenvolvidas em 39 cidades, prevendo-se encerramento de 8 sociedades em fase terminal, cuja extinção poderá implicar para o Estado a assunção de algumas dívidas, permanecendo 10 contratos-programa com resolução prevista até 2013. Num plano menos adiantado, os 2 Polis Cidades ativos, Viana do Castelo e Costa da Caparica, encontram-se sob análise, podendo ser ponderado o redimensionamento das intervenções em razão do carácter prioritário das respetivas ações.

Ao nível do arrendamento vão ser promovidas alterações legislativas no sentido de dinamizar este mercado, assegurando a mobilidade das pessoas, a redução do desemprego e do endividamento das famílias. A adoção de novas medidas impõe uma articulação plena com as políticas de reabilitação urbana e de desenvolvimento das cidades.

#### IV.10.2. Orçamento

A despesa total consolidada para 2012 é de cerca de 1.961 M€ o que representa um crescimento de 0,8% (+16 M€) face à estimativa de 2011.

Quadro IV.10.1. MAMAOT – Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2011 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	686,4	572,2	-16,6	25,6
1. Funcionamento	448,6	403,4	-10,1	18,1
1.1. Com cobertura em receitas gerais	320,6	260,1	-18,9	11,6
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	128,0	143,3	12,0	6,4
2. Investimentos	237,8	168,8	-29,0	7,6
2.1. Financiamento nacional	203,8	144,0	-29,3	6,4
2.2. Financiamento comunitária	34,0	24,8	-27,1	1,1
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	1.632,7	1.524,9	-6,6	68,2
<b>Empresas Pública Reclassificadas</b>	-	137,7	-	6,2
Consolidação entre subsectores	374,5	274,1		
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	1.944,6	1.960,7	0,8	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.773,6	1.808,1		

Por Memória

Activos Financeiros	158	140,5
Passivos Financeiros	13	12,1

Este aumento da despesa total consolidada do Ministério deriva da integração das Empresas Públicas Recllassificadas e do aumento das despesas com cobertura em receitas consignadas.

O subsector Estado com 572 M€ apresenta uma diminuição de 16,6 %, incluindo-se neste valor a transferência para IFAP, IP, no montante de cerca de 65 M€ para financiamento da componente nacional das ajudas comunitárias cofinanciadas 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 pagamento de ajudas comunitárias (FEAGA, FEADER e FEP), bem como as restantes despesas de funcionamento.

Para esta redução contribui a diminuição nas despesas de funcionamento em 10,1% e de investimento em 29%, refletindo a reestruturação orgânica do Ministério, prevendo-se a extinção de 25 entidades tendo como objetivo a diminuir custos, agilizar estruturas e aumentar a eficácia das políticas agrícolas e ambientais.

**Quadro IV.10.2. MAMAOT - Despesa dos SFA por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		
Total SFA	1632,7	242,0	391,4	829,1	34,1	28,3	1524,9	-6,6
Total EPR	-	0,0	33,4	104,0	0,2		137,7	-
Sub-Total	1632,7	242,0	424,8	933,1	34,3	28,3	1662,5	1,8
Transferências intra-SFA							2,4	
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	1632,7	242,0	424,8	933,1	34,3	28,3	1660,1	1,7
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1461,9	242,0	275,4	933,1	31,1	28,3	1507,5	3,1
Por Memória								
Activos Financeiros	158,2	0	137,3		3,2		140,5	
Passivos Financeiros	12,6	0	12,1				12,1	

A despesa total consolidada do subsector dos serviços e fundos autónomos apresenta um aumento de 1,7% devido à integração das EPR (Sociedades Polis e Tapada Nacional de Mafra) cujo orçamento atinge cerca de 138 M€, verificando-se que os serviços e fundos autónomos propriamente ditos têm um decréscimo de 6,6% no seu conjunto, contribuindo para essa diminuição as Administrações das Regiões Hidrográficas e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, em consequência do plano de reestruturação deste Ministério.

A diminuição global só não é superior devido à Entidade Reguladora dos Serviços e das Águas e Resíduos que apresenta um crescimento de 33,4%, bem como o Fundo de Carbono cujo acréscimo ascende a 29,9%, sendo de referir que são financiados exclusivamente por receitas próprias.

De referir também o montante de 2.066 M€ registado em operações extraorçamentais relativas à intermediação de fundos comunitários realizada pelo IFAP e essencialmente referente a subsídios no âmbito da política agrícola comum.

**Quadro IV.10.3. MAMAOT - Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					
	Estado	SFA			Total Consolidado	Estrutura 2012 (%)
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	455,8	802,9	7,5	810,4	1.059,5	54,0
Despesas com Pessoal	163,2	113,9	1,0	114,9	278,1	14,2
Aquisição de Bens e Serviços	83,5	129,2	6,5	135,7	219,2	11,2
Juros e Outros Encargos	0,3	11,8	0,0	11,8	12,1	0,6
Transferências Correntes	202,4	400,6	0,0	400,6	396,3	20,2
das quais: intra-instituições do ministério	185,4	21,3	0,0	21,3		0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,1	0,2	0,0	0,3	0,3	0,0
Subsídios	0,0	132,5	0,0	132,5	132,5	6,8
Outras Despesas Correntes	6,4	14,9	0,0	14,9	21,3	1,1
<b>Despesa Capital</b>	116,4	722,0	130,2	852,2	901,2	46,0
Aquisição de Bens de Capital	58,7	47,3	130,2	177,5	236,2	12,0
Transferências de Capital	57,7	518,6	0,0	518,6	508,9	26,0
das quais: intra-instituições do ministério	57,7	9,7	0,0	9,7		0,0
para as restantes Adm. Públicas	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Capital	0,0	3,5	0,0	3,5	3,5	0,2
Activos Financeiros	0,0	140,5	0,0	140,5	140,5	7,2
Passivos Financeiros	0,0	12,1	0,0	12,1	12,1	0,6
<b>DESPESA TOTAL</b>	572,2	1.524,9	137,7	1.662,6		
<b>Total Consolidado</b>					1.960,7	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	572,1	1.524,7	137,7	1.662,3	1.960,4	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	572,2	1.372,3	137,7	1.510,0	1.808,1	-

Na distribuição da despesa consolidada pelos principais agrupamentos económicos apresentam maior peso as despesas com pessoal com 278 M€, as transferências correntes com 396 M€ e de capital com 509 M€.

**Quadro IV.10.4. MAMAOT - Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2011(%)
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	11,1	0,5
- Cooperação económica externa	0,4	0,0
Habituação e serviços colectivos		
- Administração e regulamentação	58,8	2,6
- Habituação	238,2	10,7
- Ordenamento do Território	13,1	0,6
- Saneamento e abastecimento de água	0,1	0,0
- Protecção do meio ambiente e conservação da natureza	352,7	15,8
Agricultura, pecuária, silvicultura, caça, pesca		
- Pesca - Administração e regulamentação	146,8	6,6
- Pesca - Investigação	58,9	2,6
- Pesca - Agricultura e Pecuária	1160,9	51,9
- Pesca - Silvicultura	70,7	3,2
- Pesca - Pesca	93,1	4,2
Outras funções económicas		
- Administração e regulamentação	16,2	0,7
- Relações Gerais do Trabalho	1,7	0,1
- Diversas não especificadas	12,1	0,5
<b>DESPESA TOTAL NÃO CONSOLIDADA</b>	2234,8	100,0
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	1960,7	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1808,1	

Por Memória

Activos Financeiros	140,5
Passivos Financeiros	12,1

Na estrutura de distribuição da despesa por medidas inscritas no programa orçamental 010 – Agricultura e Ambiente, salientam-se as medidas relacionadas com a Pesca - Agricultura e Pecuária com cerca de (1.161 M€), Habituação e serviços coletivos, protecção do meio ambiente e conservação da natureza (353 M€) e Habituação (238 M€) o que representa 51,9%, 15,8% e 10,7%, respetivamente, do total da despesa não consolidada do programa.

Encontra-se no âmbito da medida Pesca - Agricultura e Pecuária, a Informação e Formação especializada, do PRODOR, sendo atribuídos apoios que visam incentivar o aparecimento de redes de tratamento e difusão de informação disseminada por várias Instituições, promover a cooperação entre o tecido empresarial, através das suas associações e cooperativas, centro tecnológicos de I&D, escolas técnicas ou universidades, laboratórios ou outras entidades públicas com competência na matéria, através da criação de redes adequadas e capacitadas para responder às necessidades dos sectores agrícola, florestal e agroalimentar.

A medida Proteção do meio ambiente e conservação da natureza, tem como finalidade promover no sector florestal a erradicação de doenças como o nemátodo do pinheiro, a prevenção de incêndios, bem como a integração das áreas da conservação da natureza.

## **IV.11. Ministério da Saúde**

### **IV.11.1. Políticas**

O Serviço Nacional de Saúde (SNS) tem garantido o acesso e a qualidade na prestação de cuidados de saúde, o que permitiu alcançar um posicionamento relativo positivo do seu Sistema de Saúde em termos internacionais.

Contudo, esse nível de oferta de cuidados tem sido acompanhado por um crescente desfasamento entre as despesas e as receitas disponíveis para as financiar.

Verificaram-se, assim, défices orçamentais que em termos acumulados se refletem atualmente em elevados níveis de endividamento. No final de junho de 2011 o endividamento a fornecedores externos totalizava 2.700 milhões de euros e prevendo-se 3.000 milhões de euros no final do ano.

Em 2011, apesar da contenção de custos delineada, dada a diminuição do financiamento público operado através das transferências do orçamento do Estado (diminuição de cerca de 600 milhões de euros em relação à transferência de 2010), o SNS voltará a apresentar défices orçamentais.

A implementação de medidas que garantam, em simultâneo, a sustentabilidade financeira, assegurando a convergência entre as despesas e as receitas disponíveis para as financiar, e a qualidade e o acesso, constituem prioridades absolutas para o Ministério da Saúde em 2012.

A reestruturação do Ministério da Saúde ocorre de forma faseada para os seus diferentes organismos.

A primeira fase de implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (PREMAC) consiste na reestruturação na Administração Central direta e indireta, nos serviços e entidades não integrados no SNS, com o objetivo de obter uma redução de, pelo menos, 15% tanto no total das estruturas orgânicas como nos respetivos cargos dirigentes.

Na segunda fase, que se concentrará no ano de 2012, o Ministério da Saúde dará início ao processo de reestruturação dos serviços e organismos integrados no SNS, ou seja, unidades hospitalares e centros de saúde. A racionalização da rede de cuidados de saúde permitirá a otimização da utilização de recursos e, conseqüentemente, o aumento do acesso dos cidadãos aos cuidados de saúde, o aumento da qualidade dos serviços e a obtenção de poupanças significativas.

Em conformidade com o definido no Programa de Governo, apresentam-se em seguida as políticas do Governo para o sector da Saúde, bem como as medidas a implementar no ano de 2012 pelo Governo para a promoção das mesmas.

### Melhoria da qualidade e do acesso efetivo dos cidadãos

- Cuidados de Saúde Primários (CSP):
- Continuação da reforma dos cuidados de saúde primários com intenção de aprofundar os modelos de Unidades de Saúde Familiar (USF) e promover uma melhoria global de toda a rede, incluindo todas as componentes dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES), nomeadamente as Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados (USCP);
- O desenvolvimento dos CSP seguirá uma visão primordialmente local e adaptada às situações próprias da geografia e demografia de cada região.
- Cuidados Continuados Integrados e Paliativos:
- Procura da sustentabilidade financeira da Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados, assegurando o funcionamento das unidades já existentes e mantendo a expansão da rede de forma controlada;
- Reforço dos mecanismos de gestão da Rede, substituindo a Unidade de Missão, no âmbito da orgânica aprovada para o Ministério da Saúde, por uma unidade de gestão que se ligará às Administrações Regionais de Saúde e estruturas locais, em articulação com a segurança social, de forma a garantir uma célere referência dos doentes;
- Reforço dos cuidados paliativos com especial atenção ao reforço das unidades intra-hospitalares e aos cuidados domiciliários.
- Acreditação e Qualidade:
- Redução da variabilidade na prática clínica, aumentando a segurança dos doentes e reduzindo os desperdícios, como mecanismo de promoção da sustentabilidade do SNS;
- Implementação nacional 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;
- Dar continuidade ao Programa Nacional de Acreditação de Unidades de Saúde, através do modelo oficial de acreditação do Ministério da Saúde, para que se recupere o atraso nesta matéria e os cidadãos aumentem a sua confiança no sistema de saúde.
- Regulação do sector:
- Regulamentação e desenvolvimento do sector da saúde pública, com especial enfoque na criação das Autoridades de Saúde e da aplicação de sistemas de vigilância epidemiológica;
- Promoção de condições que possibilitem e maximizem a investigação clínica em Portugal.

### Garantir a sustentabilidade económico-financeira do SNS

No seguimento das medidas de consolidação orçamental já implementadas na presente legislatura, o Ministério da Saúde implementará, durante o ano de 2012, um conjunto de medidas tendo em vista ajustar os fundos disponíveis às necessidades por forma a alcançar os objetivos inscritos tanto no Memorando de Entendimento como no Documento de Estratégia Orçamental.

- Política do Medicamento, relativamente à qual o Memorando de Entendimento estabelece que a despesa pública com medicamentos (ambulatório e hospitalar) deverá corresponder a 1,25% do PIB, no ano de 2012, sendo para isso fundamental a implementação das seguintes medidas, e de outras consideradas necessárias para alcançar o objetivo preconizado:
- Promoção da prescrição de genéricos pelos médicos, através do reforço da monitorização da prescrição, bem como através da promoção da prescrição por Denominação Comum Internacional (DCI);
- Remoção de todas as barreiras à entrada de genéricos no mercado, bem como à redução do preços dos genéricos;
- Controlo clínico da utilização dos medicamentos, potenciada pela publicação das normas e orientações clínicas relativas ao medicamento;
- Desenvolvimento de mecanismos tendentes ao reforço do controlo do consumo de medicamentos em meio hospitalar;
- Alteração do sistema de fixação dos preços de medicamentos, tanto no que se refere ao sistema atual de preços de referência baseado em preços internacionais, como relativamente à fórmula de cálculo das margens de lucro das distribuidoras e farmácias;
- Implementação de novas formas de monitorização da fraude.
- Prescrição e monitorização:
- Monitorização da prescrição eletrónica de medicamentos e de meios complementares de diagnóstico e terapêutica (MCDT);
- Publicação e promoção da utilização de normas de orientação clínica, tanto no que se refere ao medicamento como relativamente a MCDT, e respetivo sistema de auditoria da sua implementação;
- Finalização do processo de desmaterialização da receita e da fatura de medicamentos e meios complementares de diagnóstico;
- Maior aproveitamento da capacidade hospitalar existente, nomeadamente no que se refere à internalização de cuidados de saúde ou de MCDT atualmente realizados no exterior, quando exequível.
- Racionalização de recursos e controlo da despesa:
- Implementação das medidas previstas no Plano de Redução de Custos, apresentado pelas unidades hospitalares, em resultado do disposto no Despacho n.º 10783-A/2011, de 30 de agosto, o qual fixou como meta a redução de custos operacionais em 11% no ano de 2012, face ao ano de 2011, tendo em vista atingir o objetivo de redução de custos operacionais para os hospitais previsto no Memorando de Entendimento, fixado em 15% para o período compreendido entre 2011 e 2013, face aos custos operacionais verificados em 2010;
- Promoção da centralização das compras e de Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS), tanto no que se refere aos dispositivos médicos e medicamentos, como relativamente a bens e serviços transversais a todas as entidades;
- Criação de programas de mobilidade dos recursos humanos que promovam a transferência de recursos entre instituições do SNS e fomentando a capacidade de contratação de profissionais para



geografias mais periféricas, criando condições para a redução dos encargos com horas extraordinárias;

- Racionalização da despesa e promoção da competitividade através da aplicação de acordos-quadro ao sector convencionado da saúde;
- Implementação de medidas de reforço do controlo e do acompanhamento da performance económico-financeira dos hospitais;
- Redução da despesa com MCDT, em conformidade com o previsto no Memorando de Entendimento.

### **Prevenção da doença e promoção de estilos de vida saudáveis**

Na sequência da finalização do Plano Nacional de Saúde 2011-2016, o qual pretende criar condições para a maximização dos ganhos em saúde e para a redução de iniquidades, no contexto da sociedade portuguesa, no seu conjunto, e de uma conjuntura socioeconómica particularmente desfavorável, 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:

- Análise e definição das prioridades, tendentes ao desenvolvimento das estratégias nacionais, designadamente no âmbito das doenças cardiovasculares e doenças oncológicas, infeção VIH-SIDA, diabetes, doença respiratória crónica, saúde mental, acidentes e alimentação e nutrição, com vista à formulação de programas específicos;
- Criação de mecanismos de coordenação e de comunicação entre as estruturas de direção dos programas a nível central, regional e local;
- Promoção da cooperação inter-serviços, na medida em que a mesma é fundamental na definição de políticas públicas de promoção da saúde e prevenção das doenças e a sua implementação necessita do envolvimento de vários sectores governamentais e não governamentais;
- Enfoque nos determinantes sociais da saúde e no controlo de fatores de risco comportamental, criando condições e incentivos para estilos de vida saudáveis.

### **Fomentar a participação dos cidadãos na utilização e gestão ativa do sistema**

- Maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão ativa do sistema;
- Promoção da convergência na política de contratualização de convenções do Estado, abrangendo prestadores privados e sociais tendo em vista uma maior eficácia na sua gestão;
- Disponibilizar informação pública mensal sobre o desempenho das instituições (hospitais, centros de saúde e serviços);
- 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 de informação simples, objetiva e descodificada.
- Modernização dos sistemas de informação na saúde

- Criação de uma rede de nova geração que proporcione um acesso universal, rápido e eficiente às unidades de saúde, base essencial à definição de novos serviços eletrónicos;
- Implementação dos primeiros módulos de um Registo de Saúde Eletrónico, permitindo aos cidadãos e após o seu consentimento uma assistência mais informada e eficaz;
- Monitorização e difusão das boas práticas nos sistemas de informação hospitalares criando níveis e núcleos de competência que assegurem ao Ministério da Saúde, os recursos e as ferramentas na forma mais eficiente, normalizando sistemas e criando apoios centralizados;
- Disponibilização de informação mensal sobre o desempenho das instituições a partir de um repositório comum de informação;
- Definição dos sistemas centralizados de suporte para que os serviços partilhados possam operar a nível nacional em todas as estruturas do SNS.

#### IV.11.2. Orçamento

A despesa total consolidada do ministério em 2012 é de 7.952 M€, o que corresponde a uma redução de 8,2% (-710 M€) face à estimativa de 2011.

##### Quadro IV.11.1. Ministério da Saúde - Despesa Total Consolidada

(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	8.386,7	7.628,9	-9,0	49,1
1. Funcionamento	8.363,8	7.605,9	-9,1	49,0
1.1. Com cobertura em receitas gerais	8.314,0	7.552,4	-9,2	48,6
Funcionamento em sentido estrito	62,2	53,6	-13,8	0,3
Dotações Especificas				
Serviço Nacional de Saúde	8.251,8	7.498,8	-9,1	48,3
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	49,8	53,5	7,4	0,3
2. Investimentos	22,9	23,0	0,4	0,1
2.1. Financiamento nacional	22,4	23,0	2,7	0,1
2.2. Financiamento comunitária	0,5		-100,0	0,0
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	12.431,8	7.896,8	-36,5	50,9
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	2,9	-	0,0
Consolidação entre e intra-subsectores	12.156,3	7.576,5		
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	8.662,2	7.952,1	-8,2	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	8.662,2	7.952,1		

Esta redução reflete-se no subsector dos serviços e fundos autónomos, com especial relevo no Serviço Nacional de Saúde (SNS) que apresenta uma redução de 9,1%.

No subsector Estado, a despesa de funcionamento em sentido estrito, financiada por receitas gerais, totaliza cerca de 54 M€, correspondendo a uma diminuição de 13,8% face a 2011.

A redução de despesa em 2012 reflete as medidas de contenção de despesa previstas no Documento de Estratégia Orçamental bem como incorpora os efeitos de medidas já tomadas durante o ano de 2011.

Neste subsector a despesa com compensação em receita apresenta um aumento de cerca de 4 M€, que corresponde a uma variação positiva de 7,4%. A Direção-Geral de Saúde é o organismo que mais contribui para esta evolução ao apresentar um aumento de cerca de 4 M€ para a prestação de serviços com o Centro de Atendimento do SNS.

**Quadro IV.11.2. Ministério da Saúde - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012					Variação (%)	
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		Total
Total SFA	12.431,8	23,0	122,0	16,7	0,2	7.734,9	7.896,8	-36,5
Total EPR	-		2,9				2,9	-
Sub-Total	12.431,8	23,0	124,9	16,7	0,2	7.734,9	7.899,7	-36,5
Transferências intra-SFA	3.829,4		0,6				2,3	2,9
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>8.602,4</b>	<b>23,0</b>	<b>124,3</b>	<b>16,7</b>	<b>0,2</b>	<b>7.732,6</b>	<b>7.896,8</b>	<b>-8,2</b>
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>8.602,4</b>	<b>23,0</b>	<b>124,3</b>	<b>16,7</b>	<b>0,2</b>	<b>7.732,6</b>	<b>7.896,8</b>	<b>-8,2</b>

O subsector dos serviços e fundos autónomos encontra-se influenciado pela integração da EPR, Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS) com 2,9 M€, e integra, ainda, no seu conjunto, o INFARMED, o INEM, a Entidade Reguladora da Saúde e um conjunto de 20 organismos do Serviço Nacional de Saúde, no qual se inclui a Administração Central do Sistema de Saúde. I.P.

Os serviços e fundos autónomos excluindo a EPR apresentam uma redução de 36,5% em 2012 face a 2011, devido sobretudo ao facto de em 2011 terem passado a ser classificados no sector empresarial do Estado sete estabelecimentos de saúde, o mesmo acontecendo em 2012 com mais três estabelecimentos.

De referir, também, que a previsão de execução para 2011 inclui o pagamento de parte da dívida da ADSE e de outros subsistemas de saúde públicos ao SNS de 150 M€.

O orçamento consolidado do conjunto das entidades que integram o SNS para 2012, de 7 772 M€, tem um decréscimo de 8,4% face a 2011 e destina-se maioritariamente ao pagamento dos serviços contratualizados com os Hospitais, EPE, com 4.035 M€, sendo os restantes 3 737 M€ para assegurar o funcionamento dos estabelecimentos de saúde do Sector Público Administrativo.

A Entidade Reguladora da Saúde (ERS) tem um orçamento de cerca de 4 M€, inferior em 0,3 M€ à estimativa para 2011. O INFARMED apresenta um ligeiro decréscimo face ao ano anterior, de cerca 0,2 M€.

Já o INEM apresenta um orçamento superior à previsão de despesa para 2011, em 9,3%, destacando-se o agrupamento de Aquisição de Bens e Serviços (com +12,6%) que inclui a aquisição de serviços de helitransporte de emergência médica, e as Transferências Correntes (com + 14,1%) relevando a transferência prevista para as Associações de Bombeiros.

**Quadro IV.11.3. Ministério da Saúde - Despesa por Classificação Económica**  
(milhões de euros)

	Orçamento de 2012				Estrutura 2012 (%)	
	Estado	SFA		Total Consolidado		
		SFA	EPR			
<b>Despesa Corrente</b>	<b>7.605,6</b>	<b>7.776,4</b>	<b>2,9</b>	<b>7.779,3</b>	<b>7.831,4</b>	<b>98,5</b>
Despesas com Pessoal	50,0	951,8	2,2	954,0	1.004,0	12,6
Aquisição de Bens e Serviços	45,3	6.620,9	0,6	6.621,5	6.666,8	83,8
Juros e Outros Encargos		1,0		1,0	1,0	0,0
Transferências Correntes	7.507,8	104,3		104,3	58,6	0,7
das quais: intra-instituições do ministério	7.499,7	53,8		53,8		
para as restantes Adm. Públicas	0,7	3,5		3,5	4,2	0,1
Subsídios						
Outras Despesas Correntes	2,5	98,4	0,1	98,5	101,0	1,3
<b>Despesa Capital</b>	<b>23,3</b>	<b>120,4</b>	<b>0,0</b>	<b>120,4</b>	<b>120,8</b>	<b>1,5</b>
Aquisição de Bens de Capital	0,4	112,9		112,9	113,3	1,4
Transferências de Capital	22,9	7,5		7,5	7,5	0,1
das quais: intra-instituições do ministério	22,9					
para as restantes Adm. Públicas		3,9		3,9	3,9	
Activos Financeiros						
Passivos Financeiros						
Outras Despesas de Capital						
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>7.628,9</b>	<b>7.896,8</b>	<b>2,9</b>	<b>7.899,7</b>		
<b>Total Consolidado</b>					<b>7.952,1</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	<b>7.628,2</b>	<b>7.889,4</b>	<b>2,9</b>	<b>7.892,3</b>	<b>7.944,0</b>	<b>-</b>
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>7.628,9</b>	<b>7.896,8</b>	<b>2,9</b>	<b>7.899,7</b>	<b>7.952,1</b>	<b>-</b>

A despesa consolidada por classificação económica reflete o peso do Serviço Nacional de Saúde, pelo que são preponderantes a aquisição de bens e serviços correntes, com 6 667 M€, e as despesas com pessoal, com cerca de 1 004 M€.

No subsector Estado os encargos com pessoal atingem 50 M€, a aquisição de bens e serviços correntes, 45 M€ e as transferências correntes, no montante de 7.508 M€, que se destinam essencialmente ao SNS.

No subsector dos serviços e fundos autónomos a aquisição de bens e serviços correntes apresenta, para 2012, uma previsão de despesa de cerca de 6.622 M€, onde se incluem os encargos com os contratos-programa dos hospitais do sector público empresarial, com a aquisição de medicamentos e serviços de saúde ao sector privado convencionado. Neste agrupamento regista-se uma variação negativa de 9,3% face à estimativa para 2011, explicada pelas medidas de contenção de despesa.

#### Quadro IV.11.4. Ministério da Saúde - Despesa por Medidas dos Programas

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012(%)
<b>011 - Saúde</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral		
- Cooperação económica externa	0,5	0,0
- Investigação científica de carácter geral		
Saúde		
- Administração e Regulamentação	5.347,2	34,4
- Investigação	47,9	0,3
- Hospitais e Clínicas	4.545,3	29,3
- Serviços Individuais de Saúde	5.587,7	36,0
Outras funções económicas		
- Diversas não especificadas		
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>15.528,6</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>7.952,1</b>	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>7.952,1</b>	

Na estrutura de distribuição das despesas pelas cinco 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 orçamento do Ministério.

## IV.12. Ministério da Educação e Ciência

### IV.12.1. Políticas

A educação e a ciência são áreas que determinam, de forma indelével, o nosso futuro coletivo. Apesar das dificuldades que caracterizam os dias de hoje, a estratégia do nosso País terá que, entre outras, passar pela aposta nestas áreas.

A educação como serviço público com qualidade é o quadro conceptual em torno do qual se desenvolvem as medidas constantes deste documento, as quais têm em conta os diferentes elementos do sistema educativo, nomeadamente os alunos, os estabelecimentos de ensino e os professores.

No que diz respeito à ciência, é consensual reconhecer que uma comunidade científica internacionalmente competitiva é um fator crítico para o desenvolvimento económico das nações. Neste sentido, revela-se fundamental fomentar a capacidade competitiva do tecido científico nacional.

Importa relevar que o ano de 2012 será marcado pelo arranque da nova estrutura organizativa do Ministério da Educação e Ciência, a qual decorre da fusão dos anteriores Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Neste contexto, está prevista a fusão/reorganização

de diversos serviços, organismos e entidades, de que resultará uma redução significativa do número de cargos dirigentes - designadamente 38 cargos de direção superior e 47 cargos de direção intermédia (correspondendo a 53% e a 28%, respetivamente, do número atual de cargos dirigentes).

### **Ensino básico e secundário e administração escolar**

Em matéria de educação e formação, o País enfrenta como principais desafios o garantir de uma melhoria significativa das aprendizagens, o elevar dos níveis de qualificação dos jovens e de adultos e o combate ao abandono escolar precoce. O compromisso assumido entre o Estado português e a Troika internacional vem reforçar precisamente a necessidade de reunir esforços e apostar em medidas que tenham em vista “o aumento da eficiência no sector educativo, o aumento da qualidade do capital humano e a facilitação da adaptação ao mercado de trabalho”.

Assim, no que diz respeito a matérias relacionadas com questões curriculares, pedagógicas e de qualificação, consideram-se os seguintes objetivos estratégicos:

- Elevar os níveis de qualificação e melhorar significativamente a qualidade das aprendizagens, desde o ensino pré-escolar ao ensino secundário (quer nos cursos gerais, quer nos cursos profissionalizantes), e a sua comparabilidade no espaço europeu;
- Alargar o acesso ao ensino especial e adequar a intervenção educativa e a resposta terapêutica às necessidades dos alunos e das famílias no ensino especial;
- Reforçar a aposta no ensino profissionalizante de jovens quer no nível básico, quer no nível secundário de educação;
- Manter as respostas de qualificação de adultos, com especial incidência na elevação dos níveis de certificação profissional e na reconversão e integração laboral das pessoas em situação de desemprego;
- 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 das fragilidades.

Para o efeito, será implementado um conjunto extenso de medidas em áreas de intervenção diversas:

- Profunda reorganização e racionalização dos currículos e revisão de planos/projetos associados à promoção do sucesso escolar;
- Melhoria da complementaridade entre percursos de reconhecimento e percursos de formação certificada.

No que diz respeito à administração escolar, consideram-se os seguintes objetivos estratégicos:

- Melhor gestão dos recursos humanos por via do processo de mobilidade, utilizando critérios exigentes de gestão e racionalização;
- Reordenamento da rede escolar do sistema de ensino, nomeadamente através da criação de uma rede de oferta pública coerente e aproveitando os recursos existentes;
- Reforçar a autonomia das escolas, contratualizando com um maior número de escolas maior autonomia;

- Empreender reformas na administração escolar, nomeadamente numa primeira fase, o modelo de financiamento das escolas particulares e cooperativas com contrato de associação e a implementação de um novo modelo de avaliação de desempenho docente.

Para o efeito, será também implementado um conjunto extenso de medidas em áreas de intervenção diversas, como sejam:

- Estabilidade e dignificação da profissão docente: é imperativo o desenvolvimento de um modelo de Avaliação de Desempenho Docente centrado nas vertentes científica e pedagógica e que promova a motivação e o desenvolvimento profissional dos docentes no quadro de um sistema de rigor que reconheça o mérito e a excelência;
- Racionalização da rede de oferta de ensino: constituem prioridades nesta área de intervenção a estabilização do processo de organização dos agrupamentos de escola, privilegiando a verticalização pedagógica e organizacional de todos os níveis de ensino, bem como a reorganização das escolas do 1º ciclo, permitindo aos alunos usufruírem de melhores condições de ensino e de aprendizagem;
- Desenvolver e aperfeiçoar o ensino pré-escolar: nesta área de intervenção, procurar-se-á alargar a rede pré-escolar, a qual constitui um fator de equidade no progresso educativo das crianças, incluindo a aposta na articulação entre o ensino pré-escolar e o ensino básico.

### Ensino superior

O Ensino Superior é essencial para o desenvolvimento do País, seja através da qualidade dos diplomados, seja através da investigação feita nas instituições, seja através de mecanismos de transferência direta do saber com vista à criação de riqueza cultural e económica.

As últimas décadas foram de crescimento rápido da população estudantil frequentando instituições de Ensino Superior em Portugal. Essa população ronda hoje os 400.000, sendo cerca de 63% do subsistema universitário e 37% do subsistema politécnico (com aproximadamente um quinto em instituições privadas), e constitui mais de 35% dos correspondentes grupos etários. Em simultâneo, o corpo docente qualificado aumentou substancialmente, tendo o número de doutorados ultrapassado os dez mil no ano de 2009.

A rede de instituições e formações apresenta-se heterogénea e desequilibrada, coexistindo situações de elevada qualidade com casos problemáticos nos planos pedagógico, científico e de sustentabilidade.

Face ao panorama atual, foram definidos os seguintes objetivos estratégicos:

- Melhorar a qualidade do sistema de Ensino Superior em Portugal, utilizando – e, se necessário, aperfeiçoando e reforçando os instrumentos legislativos e regulatórios atualmente existentes;
- Racionalizar a rede de Instituições de Ensino Superior, com vista a otimizar o uso dos recursos disponíveis;
- Melhorar as políticas de apoio social no sentido de maior justiça e adequação às necessidades.

As medidas a implementar durante o ano de 2012 abrangem áreas de intervenção diversas, como sejam:

- 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;
- Aperfeiçoamento das regras de organização do apoio social direto aos estudantes e melhoria da coordenação entre os serviços de ação social.

## Ciência

A análise do impacto social e económico das políticas de Investigação e Desenvolvimento (I&D) em países europeus de referência revela a importância de políticas de apoio a I&D sustentadas no tempo.

Como se infere do relatório "Science, Technology and Tertiary Education in Portugal, 2011", de 20 de abril de 2011, tal esforço sustentado tem apenas duas décadas no nosso País. Neste relatório, identificam-se nas políticas de ciência das últimas décadas em Portugal os seguintes pontos que requerem atenção: a fragilidade do modelo de financiamento de I&D face aos ciclos económicos; a ainda limitada ligação entre ciência e o tecido produtivo; a ausência de avaliação independente das próprias políticas de I&D.

Neste contexto, foram definidas as seguintes áreas de intervenção prioritárias, a desenvolver, no ano de 2012:

- **Investigação Científica:** serão introduzidas modificações no modelo de financiamento das Unidades de Investigação, por forma a promover a excelência e a concentrar os apoios financeiros onde eles são cientificamente mais rentáveis, reduzindo a carga administrativa das avaliações institucionais, promovendo a iniciativa individual dos investigadores e incentivando a competitividade das instituições para o acolhimento dos investigadores e projetos de maior valor;
- **Investigação aplicada e transferência tecnológica para o tecido empresarial:** serão introduzidas medidas nos programas de formação de recursos humanos que estimulem o empreendedorismo dos investigadores e a sua integração nas empresas; por outro lado, serão reforçadas as atividades de divulgação de Ciência e Tecnologia junto dos jovens do ensino básico e secundário, por forma a estimular a escolha de carreiras profissionais nas áreas da Ciência e Tecnologia;
- **Formação de recursos altamente qualificados e aumento de emprego científico:** serão iniciados concursos nacionais para "contratos de desenvolvimento de carreira" de jovens Doutorados e para o recrutamento dos melhores cientistas nacionais e estrangeiros que queiram integrar o sistema científico nacional. Pretende-se, assim: (i) criar um corpo estável de investigadores de excelência no País, selecionando os melhores a nível nacional; (ii) promover a mobilidade dos investigadores, permitindo-lhes trabalhar nas instituições que melhores condições ofereçam para o desenvolvimento dos seus projetos e para a competitividade das suas carreiras; (iii) ajustar as competências nas diferentes áreas do conhecimento à evolução das necessidades do País; (iv) estimular o emprego científico em Empresas, Laboratórios de Estado e Universidades;
- **Avaliação independente das políticas de Ciência:** por forma a suportar as decisões sobre políticas de Ciência, será feita uma análise rigorosa, por entidades independentes, dos impactos sociais das políticas de I&D desenvolvidas nas últimas décadas, bem como a monitorização das que venham a ser implementadas no futuro;

- Criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia: será constituído, na sua maioria, pelos melhores cientistas e empreendedores do país e terá a seu cargo o acompanhamento das políticas de I&D e a apresentação de recomendações necessárias à sua otimização.

### Execução orçamental

- A execução orçamental em 2012 será caracterizada, forçosamente, pela necessidade de intensa contenção orçamental. Para o efeito, foi identificado um conjunto de medidas com impacto orçamental positivo e que consta, de forma exaustiva, do Documento de Estratégia Orçamental 2012-2015;
- O Ministério da Educação e Ciência será executor, em 2012, de dois Programas Orçamentais distintos, designadamente, o Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar (PEBSAE) e o Programa Ciência e Ensino Superior (PCES);
- A estimativa do impacto orçamental em 2012 das medidas identificadas em cada um destes Programas e com redução de encargos associada ascende a 404 milhões de euros, repartida por 257 milhões de euros no PEBSAE e por 147 milhões de euros no PCES;
- Em relação ao PEBSAE, em particular, o impacto reparte-se por: (i) supressão de ofertas não essenciais no Ensino Básico – 102 milhões de euros; (ii) medidas de racionalização da rede escolar – 54 milhões de euros; (iii) outras medidas de racionalização de recursos – 101 milhões de euros.

Durante o ano de 2012 serão ainda implementadas medidas com impacto orçamental significativo mas sem articulação direta com os objetivos estratégicos atrás enunciados, como seja o reforço do financiamento comunitário (QREN) no suporte de algumas rubricas de despesa por contrapartida da redução, na mesma proporção, do financiamento através da dotação do Orçamento do Estado.

No mesmo sentido, e no âmbito do PCES, serão introduzidas melhorias no funcionamento dos atuais mecanismos de apoio às candidaturas aos Programas-Quadro e, por outro lado, serão desenvolvidas novas iniciativas com o tecido empresarial que assegurem, progressivamente, o aumento da participação das empresas no modelo de financiamento global do sistema nacional de Ciência e Tecnologia.

### IV.12.2. Orçamento

A despesa consolidada do Ministério da Educação e Ciência atinge o montante de 8.182 M€. Face à estimativa de 2011, apresenta um decréscimo de 9,6 % que se verifica sobretudo no Subsector do Estado onde o decréscimo atinge os 18,4%.

O subsector dos serviços e fundos autónomos inclui pela primeira vez as Entidades Públicas Reclassificadas (EPR) que, para efeitos de comparação, foram autonomizadas nos quadros.



**Quadro IV.12.1. Ministério da Educação e Ciência – Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	8.361,9	6.824,3	-18,4	71,4
1. Funcionamento	8.007,9	6.469,4	-19,2	67,7
1.1. Com cobertura em receitas gerais	7.363,4	6.092,9	-17,3	63,8
Funcionamento em sentido estrito	5.445,2	4.402,8	-19,1	46,1
Dotações específicas	1.918,2	1.690,1	-11,9	17,7
Ensino Superior e Acção Social	1.140,0	917,4	-19,5	8,4
Transferências Ensino Particular e Cooperativo	268,9	253,7	-5,7	2,3
Educação Pré-escolar	509,3	519,0	1,9	4,8
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	644,5	376,5	-41,6	3,9
2. Investimentos	354,0	354,9	0,3	3,7
2.1. Financiamento nacional	310,2	318,6	2,7	3,3
2.2. Financiamento comunitária	43,8	36,3	-17,1	0,4
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	2.048,7	1.877,8	-8,3	19,7
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	853,5	-	8,9
Consolidação entre e intra-subsectores	1.364,1	1.373,2	0,7	-
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	9.046,4	8.182,4	-9,6	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	9.046,0	8.182,4		

Por Memória

Activos Financeiros	0,4	0,0
Passivos Financeiros		

A diminuição verificada no Subsector do Estado traduz o efeito da aplicação de medidas de política alguma já implementadas e outras a implementar incluídas no Documento Estratégico Orçamental bem como as reduções obtidas em resultado dos cortes verificados nos subsídios de férias e de Natal permitindo uma redução generalizada da despesa.

**Quadro IV.12.2. Ministério da Educação e Ciência – Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012						Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes	Total	
Total SFA	2.048,7	1.184,1	400,2	206,9	86,6	0,0	1.877,8	-8,3
Total EPR	-	160,7	193,2	404,1	15,5	80,0	853,5	-
Sub-Total	2.048,7	1.344,8	593,4	611,0	102,1	80,0	2.731,3	33,3
Transferências intra-SFA	54,6	86,6	9,2				95,8	
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	1.994,1	1.258,2	584,2	611,0	102,1	80,0	2.635,5	32,2
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	1.993,7	1.258,2	584,2	611,0	102,1	80,0	2.635,5	32,2

Por Memória

Activos Financeiros	0,4	0,0	0,0				0,0
Passivos Financeiros							0,0

Os Serviços e Fundos Autónomos, incluindo as EPR, apresentam uma despesa consolidada de 2.636 M€.

Nos Serviços e Fundos Autónomos excluindo as EPR, verifica-se um decréscimo de 8,3% relativamente à estimativa de 2011, sendo que essa redução é generalizada a praticamente todos os Serviços e Fundos Autónomos.

O orçamento das EPR, onde se incluem as Fundações do Ensino Superior e a Parque Escolar, EPE, ascende a 854 M€, os quais são financiados maioritariamente por fundos comunitários (404 M€), por receita própria (193 M€) e por receitas gerais (161 M€).

#### Quadro IV.12.3. Ministério da Educação e Ciência – Despesa por Classificação Económica

(milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	6.544,5	1.595,4	347,7	1.943,1	7.354,4	89,9
Despesas com Pessoal	3.922,7	969,9	194,7	1.164,6	5.087,3	62,2
Aquisição de Bens e Serviços	113,2	242,9	84,9	327,8	441,0	5,4
Juros e Outros Encargos	0,0	0,3	45,5	45,8	45,8	0,6
Transferências Correntes	1.999,8	363,9	19,3	383,2	1.249,8	15,3
das quais: intra-instituições do ministério	1.115,1	18,0	0,1	18,1		0,0
para as restantes Adm. Públicas	403,3	157,7	0,0	157,7	561,0	6,9
Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Outras Despesas Correntes	508,8	18,4	3,3	21,7	530,5	6,5
<b>Despesa Capital</b>	279,8	282,4	505,8	788,2	828,0	10,1
Aquisição de Bens de Capital	67,0	83,5	505,8	589,3	656,3	8,0
Transferências de Capital	203,0	193,2	0,0	193,2	156,2	1,9
das quais: intra-instituições do ministério	172,8	67,2	0,0	67,2		0,0
para as restantes Adm. Públicas	30,9	5,5	0,0	5,5	36,4	0,4
Activos Financeiros		0,0		0,0	0,0	0,0
Passivos Financeiros				0,0	0,0	0,0
Outras Despesas de Capital	9,8	5,7	0,0	5,7	15,5	0,2
<b>DESPESA TOTAL</b>	6.824,3	1.877,8	853,5	2.731,3		
<b>Total Consolidado</b>					8.182,4	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	6.390,1	1.714,6	853,5	2.568,1	7.585,0	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	6.824,3	1.877,8	853,5	2.731,3	8.182,4	-

A estrutura da despesa consolidada do ministério por agrupamento económico, evidencia o peso das despesas com o pessoal com 62,2% e das transferências correntes com 15,3%, estas últimas destinadas sobretudo às Instituições de Ensino Superior e restantes Serviços e Fundos Autónomos do Ministério e ainda ao ensino pré-escolar e ao ensino particular e cooperativo.

Ao nível dos serviços e fundos autónomos excluindo as EPR, é de realçar o peso das despesas com o pessoal das Instituições de Ensino Superior e das transferências correntes e de capital.

No universo das EPR destacam-se as despesas de pessoal refletidas nos orçamentos das Fundações de Ensino Superior e a aquisição de bens de capital correspondente às construções em curso a cargo da Parque Escolar, EPE.

**Quadro IV.12.4. Ministério da Educação e Ciência – Despesa por Medidas dos Programas**  
(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012 (%)
<b>Programa 012 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar</b>	<b>6.237,0</b>	<b>65,3</b>
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Cooperação económica externa	13,4	0,1
Educação		
- Administração e regulamentação	111,5	1,2
- Estabelecimentos de Ensino não Superior	5.968,1	62,5
- Serviços Auxiliares de Ensino	144,0	1,5
<b>Programa 013 - Ciência e Ensino Superior</b>	<b>3.318,6</b>	<b>34,7</b>
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração Geral	17,0	0,2
- Cooperação económica externa	0,4	0,0
- Investigação Científica de Carácter Geral	637,7	6,7
Educação		
- Administração e regulamentação	53,1	0,6
- Investigação	175,0	1,8
- Estabelecimentos de Ensino Superior	2.207,9	23,1
- Serviços Auxiliares de Ensino	227,5	2,4
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>9.555,6</b>	<b>100,0</b>
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	<b>8.182,4</b>	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	<b>8.182,4</b>	

Por Memória

Activos Financeiros	0,0
Passivos Financeiros	

O orçamento do Ministério está distribuído pelos programas “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” e “Ciência e Ensino Superior”.

Do programa “Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar” salienta-se a Medida referente aos estabelecimentos de ensino não superior que absorve praticamente a totalidade dos recursos orçamentais afetos a este programa.

No programa “Ciência e Ensino Superior” é de realçar o peso da Medida referente aos estabelecimentos de ensino superior.

## IV.13. Ministério da Solidariedade Social e da Segurança Social

### IV.13.1. Políticas

O Ministério da Solidariedade e da Segurança Social tem por missão a definição, promoção e execução de políticas de solidariedade e segurança social, designadamente o combate à pobreza e à exclusão social; o apoio à família e à natalidade; a proteção das crianças e jovens em risco, bem como dos idosos; a inclusão de pessoas com deficiência; a promoção do voluntariado; destacando-se ainda a cooperação ativa e a partilha de responsabilidades com as instituições do sector social.

No âmbito da reorganização da Administração Central do Estado, com efeitos significativos na redução da despesa pública, o MSSS procederá a uma alteração assinalável ao nível do número das suas estruturas e dos cargos dirigentes. No âmbito estrutural, a reorganização corresponderá a uma redução de quase 50%. No caso dos cargos dirigentes, a redução prevista representará uma diminuição de cerca de 22%. Esta nova configuração é apresentada de forma a não afetar a resposta dos Serviços (MoU 3.39).

Tendo em vista a satisfação de mínimos vitais de subsistência e de bem-estar, a ação do Governo terá como propósito fundamental a promoção de políticas que visem a garantia da dignidade da pessoa humana, com particular enfoque para os grupos mais vulneráveis da população na atual situação

económica e financeira do país. Salvaguardando este objetivo, em conjunto com os compromissos de consolidação orçamental em curso, pretende-se desenvolver e implementar as seguintes medidas e iniciativas:

- Implementação do Programa de Emergência Social (PES) assente em cinco eixos fundamentais: famílias em maiores dificuldades, idosos, deficiência, voluntariado e 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 através do trabalho socialmente útil, combatendo o desperdício, fomentando a responsabilidade social e dinamizando o voluntariado. Neste contexto será essencial o contributo das entidades da economia social;
- Valorização e reconhecimento da Economia Social:
- Estimulo à criação e apoio às entidades do terceiro sector que pretendam desenvolver projetos inovadores que respondam aos desafios que são colocados à comunidade, que envolvam e promovam a participação de cidadãos em risco de exclusão social, promovendo deste modo a sua integração;
- Garantir a essas entidades um quadro legal próprio, reconhecedor do papel crucial que desempenham, concedendo flexibilidade e autonomia indispensáveis ao desenvolvimento e definição da estruturação das suas atividades e dos recursos, no sentido de lhes conferir maior capacidade de resposta face às necessidades das comunidades locais.
- Garantir aumento das pensões mínimas, sociais e rurais (MoU 1.12);
- Cortes crescentes nos subsídios de férias e de Natal nas pensões compreendidas entre 485€ e 1000€. Supressão dos subsídios referidos nas pensões acima de 1000€. Não aplicação da medida às pensões inferiores a 485€;
- Melhoria dos procedimentos e regras legais inerentes à aplicação da condição de recursos no acesso a prestações sociais. Pretende-se, deste modo, proteger as famílias de menores rendimentos, permitindo, simultaneamente, uma maior equidade na despesa com as referidas prestações. Esta medida traduzir-se-á no alargamento da aplicação da condição de recursos a outras prestações do regime não contributivo e à criação de regras em algumas prestações do regime contributivo, por forma a garantir o acesso socialmente justo aos recursos disponíveis (MoU 1.30);
- Reforma das prestações de desemprego (MoU 4.1):
- Redução do prazo contributivo para acesso ao Subsídio de Desemprego de 15 para 12 meses;
- Redução do período máximo de concessão do Subsídio de Desemprego a 18 meses;
- Definição de um limite máximo do valor da prestação de Subsídio de Desemprego a 2,5 vezes do Indexante dos Apoios Sociais (IAS);
- Redução do valor da prestação de Subsídio de Desemprego ao fim de 6 meses de atribuição (no mínimo em 10%).
- Majoração do valor do Subsídio de Desemprego a casais desempregados com filhos a cargo, nos casos em que ambos os membros do agregado se encontrem no desemprego;

- Reestruturação Voluntária das Dívidas, permitindo às entidades competentes a utilização dos instrumentos necessários, tendo em vista a supressão de impedimentos legais, em particular no que respeita aos trabalhadores independentes (MoU 2.19);
- Implementação do mercado social de arrendamento que promova 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;
- Promoção da sustentabilidade da Segurança Social:
- Estimular o envelhecimento ativo;
- Promover medidas que aproximem a idade média da reforma da idade legal da reforma;
- Ajustar a taxa de contribuição das empresas, no que se refere às componentes de pensão e subsídios de desemprego, para os trabalhadores com carreira contributiva plenas, facilitando a sua permanência voluntária no mercado de trabalho.

Apresentam-se propostas para o articulado da LOE que visam reforçar a solidez financeira do sistema de segurança social e a alteração de alguns aspetos do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, no sentido de resolver problemas de carácter sectorial pendentes (atividade piscatória), de garantir eficácia na recuperação de dívidas e de reforçar os mecanismos de controlo e combate à evasão contributiva.

Apesar de estar previsto o fim da extensão do prazo do direito à restituição do IVA concedido às instituições particulares de solidariedade social e à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em operações de investimento em equipamentos sociais, o Governo prorroga esse direito, limitando a dedução a 50% do montante de IVA suportado.

Não obstante o MoU estabelecer o início da tributação das prestações sociais e dos rendimentos das instituições particulares de solidariedade social, o Governo, em face do atual contexto socioeconómico, optou pela sua não aplicação com o objetivo de garantir a proteção dos grupos mais vulneráveis da população e estimular o desenvolvimento das entidades da Economia Social.

#### **IV.13.2. Orçamento**

A despesa total consolidada do ministério em 2012 é de 6.782,7 M€, o que corresponde a uma redução de 1,1 M€ face à estimativa de 2011.

**Quadro IV.13.1. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa Total Consolidada**  
(milhões de euros)

	2011	2012	Variação (%)	Estrutura 2012 (%)
	Estimativa	Orçamento		
<b>Estado</b>	6.755,7	6.493,1	-3,9	95,7
<b>1. Funcionamento</b>	<b>6.753,6</b>	<b>6.486,3</b>	-4,0	95,6
1.1. Com cobertura em receitas gerais	6.743,7	6.477,7	-3,9	95,5
Funcionamento em sentido estrito	22,5	20,5	-8,7	0,3
Dotações Específicas				
Lei de Bases da Segurança Social	6.721,3	6.457,2	-3,9	95,2
1.2. Com cobertura em receitas consignadas	9,9	8,6	-13,1	0,1
<b>2. Investimentos</b>	<b>2,1</b>	<b>6,8</b>	223,8	0,1
2.1. Financiamento nacional	2,1	6,8	223,8	0,1
2.2. Financiamento comunitária				
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>	29,0	30,0	3,4	0,4
<b>Entidades Públicas Reclassificadas</b>	-	261,1	-	3,8
Consolidação entre e intra-subsectores	0,9	1,5	64,1	
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	6.783,8	6.782,7	0,0	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	6.783,8	6.782,7		

As despesas de funcionamento do subsector Estado, com 6.486 M€, apresentam uma diminuição de 4%, devido, essencialmente, à diminuição da transferência corrente no âmbito da Lei de Bases da Segurança Social que em 2012 regista uma redução de 264 M€ face ao ano anterior.

Em contrapartida, as despesas de investimento neste subsector, apresentam um crescimento acentuado que advém da baixa execução em 2011, devido às medidas que condicionaram a assunção de novos compromissos de investimento. As despesas de investimento ascendem a cerca de 7 M€ e destinam-se, maioritariamente, ao financiamento de equipamentos sociais nos termos da Lei de Bases do Sistema de Segurança Social.

**Quadro IV.13.2. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa dos SFA e EPR por Fontes de Financiamento**  
(milhões de euros)

	2011	Orçamento de 2012					Total	Variação (%)
	Estimativa	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Financiamento Comunitário	Transferências das AP	Outras Fontes		
Total SFA	29,0	1,5	0,0	24,9	3,6		30,0	3,4
Total EPR			226,0	0,2	34,9		261,1	-
Sub-Total	29,0	1,5	226,0	25,1	38,5		291,1	903,8
Transferências intra-SFA								
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	29,0	1,5	226,0	25,1	38,5		291,1	903,8
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	29,0	1,5	226,0	25,1	38,5		291,1	903,8

O subsector dos serviços e fundos autónomos encontra-se influenciado pela integração das EPR, Casa Pia de Lisboa e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, registando uma despesa total consolidada de 291 M€, com um acréscimo de 262 M€ face ao ano anterior.

Este crescimento resulta do aumento de 1 M€ na despesa do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, IP, o que representa um acréscimo de 3,4% face a 2011, justificado, na maior parte, pelo aumento das despesas com aquisição de bens e serviços. O IGFSE, IP assegura o financiamento, através do Fundo Social Europeu (FSE), das políticas de desenvolvimento económico, social e territorial em Portugal. Os encargos decorrentes da sua atividade são suportados em 83% por financiamento comunitário. A Casa Pia de Lisboa, financiada quase na sua totalidade por verbas provenientes do Orçamento da Segurança Social, tem uma despesa estimada em 37 M€, sendo cerca de 36 M€ destinados a despesas de funcionamento e 0,5 M€ para investimento em equipamentos sociais. A Santa

Casa da Misericórdia de Lisboa, com 224 M€, é financiada, essencialmente, por receita proveniente dos resultados líquidos de exploração dos Jogos Sociais.

#### Quadro IV.13.3. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa por Classificação Económica

(Milhões de euros)

	Orçamento de 2012					Estrutura 2012 (%)
	Estado	SFA			Total Consolidado	
		SFA	EPR	Total		
<b>Despesa Corrente</b>	6.485,9	29,0	231,9	260,9	6.745,3	99,4
Despesas com Pessoal	17,4	14,9	120,4	135,3	152,7	2,3
Aquisição de Bens e Serviços	6,5	8,9	74,5	83,4	89,9	1,3
Juros e Outros Encargos			0,5	0,5	0,5	
Transferências Correntes	6.461,4	5,1	2,0	7,1	6.467,0	95,3
das quais: intra-instituições do ministério	1,5					
para as restantes Adm. Públicas	6.457,2	2,2		2,2	6.459,4	95,2
Subsídios			18,0	18,0	18,0	0,3
Outras Despesas Correntes	0,6	0,1	16,5	16,6	17,2	0,3
<b>Despesa Capital</b>	7,2	1,0	29,2	30,2	37,4	0,6
Aquisição de Bens de Capital	1,7	1,0	29,2	30,2	31,9	0,5
Transferências de Capital	5,5				5,5	0,1
das quais: intra-instituições do ministério						
para as restantes Adm. Públicas	6,2				6,2	0,1
Activos Financeiros						
Passivos Financeiros						
Outras Despesas de Capital						
<b>DESPESA TOTAL</b>	6.493,1	30,0	261,1	291,1		
<b>Total Consolidado</b>					6.782,7	100,0
<b>DESPESA TOTAL EXCLUINDO TRANSF PARA ADM. PÚBLICAS</b>	29,7	27,8	261,1	288,9	317,1	-
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	6.493,1	30,0	261,1	291,1	6.782,7	-

A estrutura da despesa consolidada total, desagregada por agrupamentos económicos, mostra que 95,2% se referem a transferências operadas a favor do Orçamento da Segurança Social.

Destacam-se ainda as despesas com o pessoal, com cerca de 153 M€, e as despesas com a aquisição de bens e serviços, de cerca de 90 M€, representando 2,3% e 1,3%, respetivamente, da despesa total consolidada.

#### Quadro IV.13.4. Ministério da Solidariedade e da Segurança Social - Despesa por Medidas do Programa

(milhões de euros)

Estado, SFA e EPR	Orçamento de 2012	Estrutura 2012(%)
<b>014 - Solidariedade e Segurança Social</b>		
Serviços Gerais da Administração Pública		
- Administração geral	2,7	0,0
- Cooperação económica externa	0,2	0,0
Segurança e Acção Social		
- Administração e regulamentação	15,3	0,2
- Acção Social	6.734,5	99,3
Outras funções económicas		
- Diversas não especificadas	31,5	0,5
<b>DESPESA TOTAL</b>	6.784,2	100,0
<b>DESPESA TOTAL CONSOLIDADA</b>	6.782,7	
<b>DESPESA EFECTIVA</b>	6.782,7	

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 6.735 M€, representando 99,3% da despesa total.

Esta despesa encontra-se influenciada não só pela inclusão das despesas da Casa Pia de Lisboa e 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, incluindo também as despesas de investimento em equipamentos sociais.



***A n e x o s***



## A1. Reforma do Processo Orçamental

### 1. 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.

As linhas orientadoras deste processo de mudança, enunciadas no Programa do Governo e no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), decorrem, em larga medida, das profundas alterações à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovadas pela Assembleia da República em abril de 2011<sup>1</sup>. A execução destas alterações terá de refletir a evolução em curso no plano europeu, designadamente no que se refere ao reforço da governação económica na União Europeia e à definição de requisitos mínimos que os quadros orçamentais nacionais deverão respeitar<sup>2</sup>.

Nos termos da Lei, deve o Governo apresentar, juntamente com a proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2012, a estratégia e os procedimentos a adotar para assegurar a plena aplicação da LEO até 2015<sup>3</sup>. Em cumprimento deste requisito, descrevem-se seguidamente as principais fragilidades do atual processo orçamental, enunciam-se os princípios e características de um novo modelo orçamental alinhado com as melhores práticas internacionais e apresentam-se a estratégia e o plano de concretização da reforma orçamental. As prioridades imediatas são a melhoria da qualidade da informação orçamental, o reforço do controlo dos compromissos assumidos pelas diversas entidades públicas, a reforma do Ministério das Finanças e a operacionalização do quadro plurianual de programação orçamental.

### 2. Fragilidades do processo orçamental português

O processo orçamental português padece de importantes fragilidades, que são conhecidas e se encontram amplamente documentadas<sup>4</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Lei N.º 22/2011 de 20 de maio, quinta alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto (lei de enquadramento orçamental).

<sup>2</sup> Foi recentemente aprovada pelo Conselho da União Europeia a *Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States*, que aguarda publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

<sup>3</sup> Artigo 6.º da Lei n.º 52/2011 de 13 de outubro (sexta alteração à lei do enquadramento orçamental).

<sup>4</sup> 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.

de contas são muito detalhados, baseados na legalidade e regularidade da despesa, com excessiva carga burocrática.

As mais importantes fragilidades do sistema são a elevada fragmentação do orçamento, a ausência de um quadro orçamental plurianual para ancorar a despesa e a ausência de um sistema contabilístico completo e de informação crítica para avaliação do desempenho.

### 2.1. 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, tem assentado numa ótica de fluxos de caixa e de classificação das entidades em função do seu regime jurídico, excluindo assim do universo do sector público as entidades publicas empresariais, empresas públicas e outras como as fundações.

A coexistência destas duas óticas traduz-se em diferenças, que nos últimos anos têm assumido particular expressão, quer ao nível do universo das entidades que fazem parte do sector público quer ao nível do apuramento da receita e despesa do ano. Estas diferentes abordagens afetam a transparência das contas públicas e dificultam o controlo orçamental em tempo real. A alteração da LEO, em maio passado, inclui normas que promovem a convergência dos dois universos.

No *plano organizacional*, há a considerar a fragmentação orgânica dentro da 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 600 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 750 orçamentos para análise e validação (Quadro A1.1).

Quadro A1.1. Administração Central – Orçamentos Submetidos à Direcção-Geral do Orçamento

Ministério	Entidades que submetem Orçamento	Número Orçamentos Submetidos (1)
Encargos Gerais do Estado	23	31
Presidência do Conselho de Ministros	107	120
Ministério das Finanças	36	44
Ministério dos Negócios Estrangeiros	19	20
Ministério da Defesa Nacional	23	25
Ministério da Administração Interna	20	21
Ministério da Justiça	29	29
Ministério da Economia e do Emprego	81	91
Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território	61	77
Ministério da Saúde	34	58
Ministério da Educação e Ciência	136	237
Ministério da Solidariedade e Segurança Social	12	13
<b>Total</b>	<b>581</b>	<b>766</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas: (1) Inclui orçamentos relativos à transferência do OE recebida pelos FSA e dotações específicas.

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. No que respeita à classificação de despesa e receita, as chaves orçamentais de registo são constituídas respetivamente por 46 e 26 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 muito considerável (Quadro 2). Com efeito, os sistemas de informação orçamental são pouco integrados e falta uniformização de conceitos e de estruturas de dados entre sistemas. A informação contabilística dos serviços integrados tem sido centralizada numa ótica de caixa no Sistema de Central de Contabilidade, sendo possível acompanhar a informação orçamental numa base diária. Os SFA têm, em geral, sistemas de contabilidade próprios, baseados no POCP ou planos sectoriais, estando obrigados a reportar mensalmente ao Ministério das Finanças a informação contabilística (em base caixa e patrimonial). Este reporte é feito 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 GeRFiP/RIGORE-Local (com disseminação em curso) é agregada e consolidada, quer do ponto de vista orçamental quer patrimonial, no designado 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 A1.2. Sistemas de Informação Orçamental

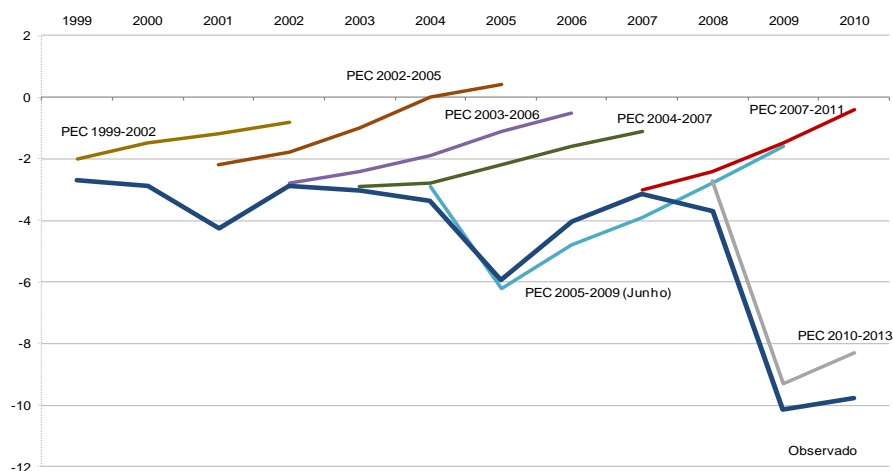
Sistemas centrais			
Sigla	Designação	Objeto	Localização
SOE	Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento do Estado	Carregamento da proposta de orçamento de cada entidade pública no perímetro do OE.	Instituto de Informática
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais	Registo, de forma permanente, 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.	Instituto de Informática
SCC	Sistema Central de Contabilidade	Informação agregada da gestão orçamental dos SI e transferências do OE.	Instituto de Informática
SI	Sistema de Informação dos Serviços Integrados	Controlo orçamental dos Serviços Integrados.	Instituto de Informática
SFA	Sistema de Informação dos Serviços e Fundos Autónomos	Controlo orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos.	Instituto de Informática
SCR	Sistema Central de Receitas	Informação agregada das receitas gerais e das receitas consignadas dos SI.	Instituto de Informática
SGT	Sistema de Gestão de Contas do Tesouro	Sistema bancário do IGCP.	Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público
HB	Homebanking do Tesouro	Sistema de registo de contas bancárias não orçamentais.	Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público
SCE	Sistema de Cobrança do Estado	Controlo e emissão de cobrança dos DUC.	Instituto de Gestão de Tesouraria e do Crédito Público
SIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local	Gestão orçamental e patrimonial da Administração Local. Substitui a aplicação DOMUS da DGO.	Direção-Geral das Autarquias Locais
CGE	Conta Geral do Estado	Emissão de mapas para a Conta Geral do Estado	Instituto de Informática
ECE	Entidade Contabilística Estado	Controlo de emissão de fundos para as entidades aderentes ao GerFip, SIG-DN e SFA.	Instituto de Informática
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.	Instituto de Informática
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-RIGORE	Gestão de Recursos Financeiros Partilhada	Gestão orçamental, patrimonial e analítica dos serviços e organismos da administração central em regime de serviços partilhados.	Instituto de Informática
Outros sistemas			
Sigla	Designação	Objeto	Localização
BIORC	Business Intelligence para aplicação na análise Orçamental	Sistema de informação de apoio à gestão.	Direção-Geral do Orçamento e Instituto de Informática
-	Serviços Online	Portal web para carregamento de informação a enviar à DGO pelas Entidades Coordenadoras de Programas Orçamentais, Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos, Segurança Social, Regiões Autónomas e Entidades Reclassificadas em Contas Nacionais.	Direção-Geral do Orçamento

Fonte: Ministério das Finanças.

## 2.2. Ausência de um quadro orçamental plurianual

O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) tem sido o único instrumento de programação orçamental de médio-prazo. O PEC apresenta as intenções de política orçamental do Governo e define objetivos orçamentais para um horizonte de quatro anos a um nível bastante agregado. Tipicamente as medidas apresentadas para atingir os objetivos orçamentais têm um carácter 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 ( Gráfico A1,1).

Gráfico A1.1. Saldo Orçamental - Objetivos dos Programas de Estabilidade e Crescimento



### 2.3. 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 posição 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 processo.

Atualmente, mais de 90% dos SFA da Administração Central aplicam o POCP, ou um plano de contas sectorial. Por seu turno, o número de serviços integrados que utilizam o POCP aumentou significativamente no contexto do projeto GeRFiP (Gestão de Recursos Financeiros Partilhada). Desde janeiro de 2011, o GeRFiP está disponível e em funcionamento em 65 organismos da Administração Central (Serviços integrados e SFA), pertencentes a 9 Ministérios (mais 7 Ministérios do que em 2010). Para estes organismos é já possível obter contas consolidadas 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.

O sector da Segurança Social e o 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 SIAL).

### 3. Caracterização do novo 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 melhor sucedidos em matéria de disciplina das contas públicas e de qualidade da despesa pública.

O quadro orçamental deve assentar em quatro princípios fundamentais, que se reforçam mutuamente: estabilidade, sustentabilidade, eficácia e eficiência. Um processo orçamental assente neste conjunto de princípios contribui decisivamente para a estabilidade macroeconómica em geral e para o crescimento da produtividade no conjunto da economia.

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 da 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.

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; e Instituições orçamentais independentes. Este é o modelo subjacente à nova Lei de Enquadramento Orçamental e também à Diretiva do Conselho da União Europeia relativa aos requisitos para os quadros orçamentais dos Estados-Membros.

### 4. Estratégia de reforma Orçamental

As experiências internacionais bem-sucedidas revelam que a modernização do quadro orçamental é um processo exigente e moroso, que implica não apenas alterações legislativas e a adaptação dos sistemas de informação de suporte ao orçamento e à avaliação do desempenho, mas sobretudo a construção de capacidade técnica nos Ministérios e uma mudança de atitude assente numa cultura generalizada de transparência e responsabilidade.

A complexidade e magnitude das mudanças necessárias para garantir a concretização no terreno da nova arquitetura orçamental implicam que a reforma será um processo contínuo. É importante garantir que o desenho detalhado do novo modelo e o seu calendário de implementação traduzem um consenso alargado entre os diferentes atores – Governo, Assembleia da República e Tribunal de Contas. É igualmente fundamental desenvolver uma estratégia de comunicação que esclareça a sociedade sobre os benefícios que podem ser retirados do novo modelo orçamental.

A reforma tem que ser devidamente planeada, acompanhada no terreno e objeto de avaliação permanente. A estratégia de definição e implementação do novo modelo orçamental assentará nos seguintes vetores:



- (i) *Reforma liderada pelo Ministério das Finanças*, garantindo o envolvimento dos principais intervenientes no processo orçamental.
- (ii) *Abordagem faseada e temática*, ainda que garantindo a visão de conjunto e coerência global do modelo orçamental em construção;
- (iii) *Plano de ação*, contendo o elenco detalhado e calendarização das ações a desenvolver, bem como a identificação das entidades responsáveis pela sua concretização;
- (iv) *Acompanhamento, controlo e avaliação contínua* dos trabalhos em curso e das mudanças implementadas;
- (v) *Assistência técnica de instituições internacionais*, em particular do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia, beneficiando do amplo conhecimento destas instituições sobre as melhores práticas internacionais e as dificuldades e desafios que se colocam à reforma orçamental.

## 5. Ações a desenvolver

As prioridades imediatas consistem na adoção de mecanismos reforçados de controlo de despesa e dos compromissos, a aplicar a partir do início de 2012; na reflexão sobre a reforma do Ministério das Finanças; e no lançamento dos trabalhos necessários à concretização da LEO, com destaque para a operacionalização do quadro orçamental plurianual. Numa perspetiva de médio prazo, a reforma não se esgota na atual LEO, merecendo particular relevo a necessidade de revisão do processo de prestação de contas.

### 5.1. Reforço do controlo da despesa e compromissos

O estrito cumprimento dos limites trimestrais e anuais para o défice orçamental e dos limites à acumulação de dívidas impostas pelo PAEF exige medidas temporárias e de efeito imediato que permitam reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelas diferentes entidades e níveis da administração pública. Neste sentido, serão prosseguidas até final de 2011, diversas linhas de atuação.

#### 5.1.1. Reforço dos procedimentos de controlo da despesa

Na execução orçamental de 2012 serão adotadas medidas visando melhorar a qualidade da informação orçamental, limitar a fragmentação do orçamento e reforçar o controlo da despesa e dos compromissos assumidos pelos diferentes sectores da Administração Pública.

A aproximação do universo do Orçamento do Estado ao universo da contabilidade nacional, a partir de janeiro de 2012, permitirá melhorar substancialmente a abrangência da informação orçamental disponível mensalmente.

Com o objetivo de atenuar as dificuldades de controlo que decorrem da elevada fragmentação orçamental, foram indicados, por cada Ministro, interlocutores políticos e técnicos junto do Ministério das Finanças para o acompanhamento e controlo da execução orçamental. Até ao final de 2011, será definido um processo, envolvendo o Ministério das Finanças e os Coordenadores dos Programas Orçamentais, para acompanhamento permanente da evolução da despesa pública e do número de efetivos por Ministério, que permita uma visão global da situação financeira de cada Ministério. Em linha com as

recomendações da missão de assistência técnica do FMI e Comissão Europeia sobre gestão financeira pública, realizada em julho de 2011, será prestada particular atenção ao controlo das dívidas vencidas (“*arrears*”) e à situação das empresas públicas e PPP.

Será igualmente instituído um reporte mensal do Ministro das Finanças ao Conselho de Ministros sobre a execução orçamental. Cada Ministro será responsável pelo estrito cumprimento dos limites orçamentais fixados para o seu Ministério, cabendo-lhe, designadamente, a responsabilidade de corrigir eventuais desvios.

Os procedimentos a definir deverão, na medida em que tal se justifique, ter consagração no Decreto-Lei de Execução Orçamental, que será aprovado em Conselho de Ministros até final de 2011.

No âmbito da reforma dos procedimentos orçamentais e do reforço do controlo da despesa, serão ainda reavaliados os circuitos orçamentais dos programas cofinanciados pela União Europeia com o objetivo de permitir um mapeamento preciso entre o orçamento e execução anuais e a programação plurianual.

#### **5.1.2. Revisão do Regime da Administração Financeira do Estado e controlo de compromissos**

A Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei nº8/90 de 20 de fevereiro), bem como a regulamentação constante no Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de julho, que estabelece o Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE), serão revistos até final de 2011, tendo em vista melhorar procedimentos, tornar mais eficazes as sanções por incumprimento e alargar o âmbito de aplicação.

Na sequência da publicação da Circular N.º 1368 da DGO, de 9 de setembro de 2011, relativa a cabimentos, compromissos e pagamentos em atraso, serão adotadas medidas de reforço do controlo de compromissos, designadamente através da introdução de normas que limitem a assunção de compromissos aos meios financeiros existentes neste período de restrição de crédito; da criação de um sistema de certificação de compromissos (sem o qual os pagamentos a fornecedores serão recusados); da criação de mecanismos mais eficazes de controlo dos compromissos plurianuais; e de penalizações reforçadas em casos de incumprimento.

Ainda no âmbito da revisão do RAFE, será ponderada a obrigatoriedade de periodicamente serem revistas as receitas próprias e consignadas dos organismos públicos quando estas não resultem da venda de bens e serviços mercantis ou de contratos com terceiros.

#### **5.1.3. Revisão da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e a Lei de Finanças Locais**

Está prevista a apresentação até final de 2011 de uma proposta de revisão das Leis de Finanças Regionais e de Finanças Locais, com o objetivo de as adaptar aos princípios e regras estabelecidos pela nova LEO. Esta alteração deve abranger diversos aspetos, merecendo particular destaque a redução da fragmentação do orçamento e a introdução de mecanismos de responsabilização política dos decisores financeiros.

#### **5.1.4. Repensar o papel do Ministério das Finanças enquanto guardião da estabilidade e sustentabilidade das contas públicas**

A definição detalhada das metodologias e procedimentos operacionais é condição necessária, mas não suficiente, para garantir a eficácia da nova arquitetura orçamental. O novo modelo orçamental exige a

criação de capacidade analítica e de gestão nos Ministérios sectoriais e, sobretudo, no Ministério das Finanças. Exige igualmente uma reorientação do enfoque do Ministério das Finanças, que deverá passar a centrar a sua atuação na definição e controlo do quadro plurianual, na avaliação de grandes projetos de investimento público e no controlo da situação financeira das empresas públicas. O processo de reforma orçamental é, assim, indissociável da reforma do próprio Ministério das Finanças.

Ao Ministério das Finanças fica 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 deve concentrar-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. Esta reflexão sobre o papel do Ministério das Finanças não pode ser desligada de uma reflexão mais profunda sobre o modelo organizativo e de gestão do Ministério no âmbito da 2ª fase do PREMAC.

## **5.2. Implementação da Lei de Enquadramento Orçamental**

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

Por força do previsto no Artigo 2.º da nova Lei, terá lugar uma aproximação do universo da contabilidade pública ao universo da contabilidade nacional. Com efeito, as entidades públicas que, independentemente da sua natureza e forma, tenham sido incluídas no sector das Administrações Públicas no âmbito das Contas Nacionais publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, e referentes ao ano anterior ao da apresentação do Orçamento, passam a integrar o Orçamento do Estado, sendo para o efeito equiparadas a Fundos e Serviços Autónomos. Neste contexto, integram o Orçamento do Estado para 2012, 53 novas entidades das 65 incluídas no sector das Administrações Públicas das Contas Nacionais em 2010 (mas não no universo do OE), destacando-se as grandes empresas públicas do sector dos transportes (Estradas de Portugal, REFER, Metro de Lisboa e Metro do Porto), a Parque Escolar, as Fundações Universitárias, as diversas Sociedades Polis, o Arsenal do Alfeite, a Empresa de Meios Aéreos, a RTP, os Teatros Nacionais e a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Conforme anteriormente referido, e na linha das melhores práticas e das recomendações a nível europeu, a arquitetura orçamental subjacente à nova LEO assenta em cinco elementos fundamentais: regras orçamentais; quadro orçamental plurianual; orçamentação por programas; contabilidade patrimonial; e instituições orçamentais independentes.

### **5.2.1. Regras orçamentais**

Nos termos do Artigo 12.º-C da LEO, o saldo orçamental, corrigido de efeitos cíclicos e medidas temporárias, não pode ser inferior ao objetivo de médio-prazo estabelecido no âmbito dos procedimentos de supervisão orçamental da União Europeia. Este objetivo está atualmente fixado em -0.5% do PIB, no caso português. Quaisquer desvios a esta regra devem ser corrigidos nos anos seguintes, contrariando-se desta forma a tendência passada de acomodação sistemática dos desvios orçamentais. A regra orçamental aplica-se a partir de 2015, devendo as revisões anuais do Programa de Estabilidade e Crescimento a apresentar entretanto prever a trajetória de ajustamento compatível com a concretização do objetivo definido.

No que respeita à regra de orçamental é necessário:

- (i) Definir a metodologia a utilizar na determinação do saldo estrutural e a forma de operacionalizar o mecanismo de correção de desvios face aos objetivos orçamentais;
- (ii) Reavaliar o objetivo de médio-prazo para o saldo orçamental definido no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento;
- (iii) Definir a forma como será feita a transição para a plena aplicação da regra de equilíbrio orçamental.

### 5.2.2. Quadro plurianual de programação orçamental

O Governo apresentará anualmente à Assembleia da República uma proposta de lei com o quadro plurianual de programação orçamental, o qual definirá, para a Administração Central, limites de despesa da financiada por receitas gerais para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (Artigo 12.º-D da LEO). Serão estabelecidos limites vinculativos para cada programa orçamental para o ano a que respeita o Orçamento (ano N+1); para agrupamentos de programas por áreas de intervenção política para o ano N+2 e para o conjunto de todos os programas para os anos N+3 e N+4.

Um quadro orçamental plurianual assente num cenário macroeconómico credível e em limites vinculativos para grandes áreas da despesa imprime 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 num conjunto de anos, contribuindo desta forma para melhorar a sua capacidade de planeamento, a afetação de recursos e a responsabilização pelos resultados alcançados.

Para operacionalizar o quadro plurianual de programação orçamental, torna-se necessário definir:

- (i) O universo das despesas sujeitas a limites e a natureza desses limites (indicativos ou vinculativos). Em particular, é necessário responder a questões como: As despesas que não dependem da ação do Governo (por exemplo, o pagamento da contribuição financeira à União Europeia) devem estar sujeitas apenas a limites indicativos? Devem ser consideradas as despesas financiadas por receita consignada?
- (ii) Procedimentos de elaboração das projeções de despesa e receita a médio-prazo, incluindo a elaboração do cenário macroeconómico subjacente, a construção do cenário de políticas invariantes e a avaliação dos impactos de novas medidas de política;
- (iii) Regras relativas à transição de saldos, designadamente no que respeita saldos de receita consignada ou de fundos para financiar projetos de investimento.

O Quadro plurianual de programação orçamental será submetido pela primeira vez à Assembleia da República em abril de 2012, em simultâneo com a apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento. Uma vez que a elaboração de projeções de médio prazo é um exercício muito complexo que exige o desenvolvimento de capacidade analítica e a acumulação de experiência, os limites de despesa definidos serão, numa primeira fase, indicativos.

### 5.2.3. Orçamento por Programas

O Orçamento do Estado passará a estar estruturado por programas, permitindo uma melhor perceção dos recursos afetos às diferentes políticas públicas (Artigos 18.º a 20.º da LEO). Uma estrutura de Orçamento por Programas, complementa a tradicional classificação orgânica e funcional da despesa com uma classificação centrada nos objetivos das políticas e nos resultados a alcançar.

A formulação do Orçamento do Estado por programas foi já ensaiada no Orçamento relativo a 2011 e será consolidada em 2012. O Quadro 3 elenca os 14 programas orçamentais que vigorarão no Orçamento do Estado para 2012. Cada programa orçamental terá um único Ministério executor, ou seja, não haverá programas horizontais, reforçando-se, desta forma, a responsabilidade dos Ministérios pelos resultados alcançados. Na generalidade dos casos, cada Ministério será responsável por um único programa, o que permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento. O Ministério da Educação e Ciência optou por definir programas independentes para o Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar e para a Ciência e Ensino Superior. O Ministério das Finanças executará igualmente dois programas: Finanças e Administração Pública e Gestão da Dívida Pública.

**Quadro A1.3. OE2012 – Programas Orçamentais e Entidades Gestoras**

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.

Em consonância com a filosofia subjacente à orçamentação por programas, o Artigo 72.º da LEO prevê que o Governo envie à Assembleia da República, até 31 de março do ano seguinte, um relatório de execução dos programas orçamentais, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados. Uma vez que o Orçamento do Estado para 2012 é o primeiro a ser elaborado e executado de acordo com a nova LEO, este relatório deverá ser apresentado pela primeira vez em março de 2013.

A plena implementação de um sistema de orçamentação por programas exige:

- (i) Definir orientações gerais relativas à definição e recolha de indicadores de desempenho;
- (ii) Clarificar a articulação dos indicadores com os sistemas de avaliação do desempenho existentes e, designadamente, o SIADAP;
- (iii) Clarificar a repartição de responsabilidades entre o Ministério das Finanças e os Ministérios sectoriais.

### 5.2.4. Procedimentos contabilísticos e prestação de contas

A LEO prevê que a prestação de contas por parte de todas as entidades públicas deverá ser feita com base no POCP, com exceção das entidades que aplicam o Sistema de Normalização Contabilística

(SNC) ou que elaborem as suas contas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (Artigo 11.º da LEO).

Como referido anteriormente, a adoção do POCP tem sido um processo muito moroso, ainda que se tenha registado um importante progresso nos últimos anos. O Governo está empenhado em concluir esta importante reforma de adoção de uma contabilidade patrimonial pela Administração Pública, que integrará as três vertentes da contabilidade – orçamental, patrimonial e analítica – permitindo conhecer com maior rigor a situação financeira das diferentes entidades públicas, bem como os custos dos bens e serviços produzidos.

A adoção de sistemas de informação de gestão modernos e a utilização da informática de gestão é uma opção crucial da modernização do processo orçamental. A adoção destes sistemas deve, também obrigar a um redesenho de processos e de procedimentos orçamentais e contabilísticos. De facto, os atuais processos e procedimentos foram desenhados há cerca de 20 anos. Neste período de tempo verificou-se uma enorme evolução dos sistemas de informação de gestão. Os ganhos da utilização destes novos sistemas decorrem não tanto da adoção de uma nova plataforma tecnológica, mas do redesenho de processo e procedimentos que uma nova plataforma tecnológica permite.

Em Portugal tem-se seguido a via de introdução novos sistemas de informação sem alteração concomitante dos processos. A ausência desta reengenharia de processos orçamentais e contabilísticos tem consequências para a qualidade da informação, para o controlo e para os custos de implementação. De facto, os sistemas de informação de gestão tendem a incluir processos que refletem standards internacionais, pelo que o abandono das idiosincrasias nacionais facilita consideravelmente a transição para sistemas de informação mais sofisticados.

Esta opção significa uma extensa revisão dos atuais procedimentos orçamentais e contabilísticos e da prestação de contas, quer relativamente à forma quer relativamente ao conteúdo. De facto, por um lado, a documentação de prestação de contas é extensa, confusa e muitas vezes repetitiva. Por outro lado, a prestação de contas deve permitir medir e comparar resultados. Estes devem ser comparados com o passado, com a restante economia e com outros sectores públicos. Estas três dimensões de avaliação impõem que o processo de prestação de contas seja estável ao longo do tempo; que utilize, tanto quanto possível, princípios, métodos e valorizações idênticos aos utilizados pela restante economia; e que siga, ainda que com possíveis adaptações a situações concretas, as normas internacionais de contabilidade.

No âmbito da assistência técnica prevista no PAEF, foi sugerido que fossem utilizados os princípios da *Internacional Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) na apresentação de contas das entidades do sector público. De acordo com as instituições internacionais, a adoção destes princípios contabilísticos aumentaria a transparência na prestação de contas e a responsabilização. Contudo, o reporte de informação em base de caixa manter-se-ia uma parte importante do processo de prestação de contas devido à necessidade de prever as necessidades de tesouraria e financiamento em termos globais.

Um outro aspeto referido no âmbito da assistência técnica é a 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.

#### **5.2.5. Conselho das Finanças Públicas**

Será 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 (Artigo 12º-I da LEO).

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 será, assim, instrumental para a melhoria do processo de decisão política e, portanto, para a qualidade da Democracia. Será igualmente fundamental na recuperação da credibilidade externa do País perante os investidores internacionais.

A Assembleia da República aprovou os Estatutos do CFP no final de setembro de 2011. A nomeação dos membros do Conselho Superior do CFP ocorrerá antes do final de 2011, sendo expectável que o Conselho inicie a sua atividade nos primeiros meses de 2012. Os membros do Conselho Superior serão nomeados pelo Conselho de Ministros sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Governador do Banco de Portugal.

#### 6. Questões operacionais e calendarização

O desenho detalhado do novo quadro orçamental e a sua progressiva implementação devem ser encarados numa perspetiva de gestão de projeto. Neste sentido, será constituído um *Steering Committee* e dois Grupos de Trabalho (GT) temáticos. O *Steering Committee* será liderado pelo Ministro de Estado e das Finanças e composto pelos Secretários de Estado do Ministério das Finanças, dirigentes do Ministério das Finanças e peritos externos, cabendo-lhe orientar e acompanhar os trabalhos dos Grupos de Trabalho.

O GT sobre a Reforma do Ministério das Finanças será responsável pela elaboração de uma proposta de reforma do Ministério das Finanças e calendário de implementação. O GT sobre Controlo da Despesa Pública será responsável por apresentar uma proposta de operacionalização da regra orçamental e do quadro plurianual contida na LEO, incluindo o calendário de implementação. Os Grupos de Trabalho serão compostos por técnicos do Ministério das Finanças, podendo integrar técnicos de outros Ministérios e outros peritos nacionais ou internacionais, nomeadamente no âmbito da assistência técnica por parte do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia.

Os trabalhos terão 3 fases. A fase 1 destina-se ao desenho das soluções a adotar no âmbito de cada área de trabalho e deverá culminar com a entrega de uma proposta de solução e de implementação. Na fase 2 serão tomadas as decisões quanto à solução a implementar. A fase 3, que poderá comportar diversas etapas, será de implementação.

## Quadro A1.4. Calendário de Reforma Orçamental – Próximos Passos

Data-limite	Ação	Responsável
28-Out-11	Aprovação da Lei Orgânica do Ministério das Finanças	Conselho de Ministros
04-Nov-11	Aprovação dos mandatos e designação dos membros das Equipas de Projeto sobre "Reforma MF" e "Controlo Despesa Pública".	Ministro das Finanças
30-Nov-11	Submissão ao Conselho de Ministros de proposta para reforço do controlo de despesa (processo envolvendo MF e Coordenadores dos Programas) a consagrar no Decreto-Lei de Execução Orçamental	Ministro das Finanças
15-Dez-11	Nomeação dos membros do Conselho Superior do Conselho de Finanças Públicas	Conselho de Ministros
29-Dez-11	Aprovação do DL de Execução Orçamental	Conselho de Ministros
31-Dez-11	Proposta de revisão da Lei N.º8/90 (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e do DL N.º155/92 (Regime de Administração Financeira do Estado)	Ministro das Finanças
31-Dez-11	Proposta de revisão das Leis de Finanças Locais e Regionais	Presidência do Conselho de Ministros
16-Jan-12	Relatório sobre Reforma do Ministério das Finanças	GT Reforma MF
15-Fev-12	Relatório sobre Quadro Orçamental Plurianual	GT Controlo Despesa Pública
15-Fev-12	Aprovação do modelo de reforma do Ministério das Finanças e calendário de implementação	Ministro das Finanças
28-Fev-12	Aprovação do desenho do quadro orçamental plurianual e calendário de implementação	Ministro das Finanças
15-Abr-12	Submissão à AR do Documento de Estratégia Orçamental 2013-2016, incluindo limites plurianuais de despesa por área de política	Ministro das Finanças
30-Abr-12	Submissão Programa de Estabilidade e Crescimento à União Europeia	Ministro das Finanças
16-Out-12	Orçamento do Estado para 2013	Ministro das Finanças
01-Jan-13	Início da implementação de novo modelo organizacional do Ministério das Finanças	GT Reforma MF
31-Mar-13	Relatório de execução dos programas orçamentais (Artigo 72.º da LEO)	Ministérios sectoriais



## A2. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa Ótica da Contabilidade Nacional

### Contas das Administrações Públicas – 2011

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
<b>Receita Corrente</b>	<b>49.692,5</b>	<b>7.677,5</b>	<b>22.557,1</b>	<b>69.144,8</b>
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	20.566,7	2.472,3	883,9	23.922,9
Impostos correntes sobre o rendimento, património	15.057,3	1.143,2	0,0	16.200,5
Contribuições sociais	7.370,9	127,3	13.870,9	21.369,0
Outras receitas correntes	6.697,7	3.934,7	7.802,3	7.652,4
<b>Receita de Capital</b>	<b>4.503,4</b>	<b>2.271,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5.265,9</b>
<b>Receita Total</b>	<b>54.195,9</b>	<b>9.948,8</b>	<b>22.562,5</b>	<b>74.410,6</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>59.216,5</b>	<b>7.590,1</b>	<b>21.604,5</b>	<b>77.628,8</b>
Consumo intermédio	5.224,9	2.565,5	135,7	7.926,1
Despesas com pessoal	16.127,7	3.402,7	329,5	19.859,9
Prestações sociais	17.970,5	299,7	18.973,7	37.243,9
Subsídios	1.115,2	229,9	161,0	1.506,1
Juros	7.341,9	220,6	0,2	7.296,3
Outra despesa corrente	11.436,4	871,6	2.004,5	3.796,5
<b>Despesa de Capital</b>	<b>4.709,0</b>	<b>3.240,9</b>	<b>366,3</b>	<b>6.802,1</b>
Formação bruta de capital fixo	1.861,1	2.260,2	24,4	4.145,7
Outras despesas de capital	2.847,8	980,7	341,9	2.656,4
<b>Despesa Total</b>	<b>63.925,5</b>	<b>10.831,0</b>	<b>21.970,8</b>	<b>84.430,9</b>
<b>Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento</b>	<b>-9.729,6</b>	<b>-882,3</b>	<b>591,6</b>	<b>-10.020,2</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

### Contas das Administrações Públicas – 2012

Ótica da Contabilidade Nacional

(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
<b>Receita Corrente</b>	<b>50.353,8</b>	<b>7.698,6</b>	<b>22.427,5</b>	<b>69.712,0</b>
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	22.275,0	2.501,6	877,1	25.653,7
Impostos correntes sobre o rendimento, património	14.433,5	1.158,1	0,0	15.591,5
Contribuições sociais	6.299,9	136,3	13.799,0	20.235,3
Outras receitas correntes	7.345,3	3.902,7	7.751,4	8.231,5
<b>Receita de Capital</b>	<b>1.525,6</b>	<b>2.186,2</b>	<b>6,3</b>	<b>2.288,3</b>
<b>Receita Total</b>	<b>51.879,4</b>	<b>9.884,8</b>	<b>22.433,8</b>	<b>72.000,2</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>56.340,8</b>	<b>6.841,9</b>	<b>21.954,0</b>	<b>74.368,8</b>
Consumo intermédio	5.281,6	2.320,3	183,6	7.785,5
Despesas com pessoal	13.603,6	3.044,9	281,5	16.929,9
Prestações sociais	16.057,4	302,8	19.281,0	35.641,3
Subsídios	1.278,8	224,0	163,8	1.666,6
Juros	8.886,1	218,0	0,2	8.823,5
Outra despesa corrente	11.233,3	731,9	2.043,9	3.522,0
<b>Despesa de Capital</b>	<b>4.012,1</b>	<b>2.582,0</b>	<b>24,3</b>	<b>5.188,4</b>
Formação bruta de capital fixo	1.388,1	2.188,5	16,5	3.593,1
Outras despesas de capital	2.624,0	393,4	7,8	1.595,3
<b>Despesa Total</b>	<b>60.352,8</b>	<b>9.423,9</b>	<b>21.978,3</b>	<b>79.557,2</b>
<b>Capacidade (+) / Necessidade (-) Líquida de Financiamento</b>	<b>-8.473,4</b>	<b>461,0</b>	<b>455,5</b>	<b>-7.556,9</b>

Fonte: Ministério das Finanças.



### A3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas numa Ótica da Contabilidade Pública

#### Contas das Administrações Públicas – 2011 Ótica da Contabilidade Pública (milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>38.034,8</b>	<b>22.997,9</b>	<b>7.367,8</b>	<b>23.885,7</b>	<b>66.610,9</b>
Impostos directos	14.831,3	20,8	2.884,7	0,0	17.736,8
Impostos indirectos	19.327,5	381,1	852,8	715,2	21.276,7
Contribuições de Segurança Social	585,1	3.986,4	10,9	13.854,1	18.436,5
Outras receitas correntes	3.290,9	18.609,6	3.619,3	9.316,4	9.160,9
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1.133,0	15.586,1	1.959,0	6.997,2	0,0
<b>DESPESA CORRENTE</b>	<b>46.276,2</b>	<b>22.609,3</b>	<b>7.143,0</b>	<b>22.973,8</b>	<b>73.327,0</b>
Consumo público	13.058,9	11.360,7	5.887,3	474,0	30.780,9
Despesas com o pessoal	10.485,3	2.832,2	3.301,7	336,7	16.956,0
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr.	2.573,6	8.528,5	2.585,5	137,3	13.824,9
Subsídios	614,9	567,8	221,8	805,2	2.209,7
Juros e outros encargos	6.372,7	33,5	202,2	0,2	6.608,5
Transferências correntes	26.229,7	10.647,3	831,8	21.694,4	33.727,8
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	23.364,0	871,5	53,4	1.398,9	0,0
<b>SALDO CORRENTE</b>	<b>-8.241,5</b>	<b>388,6</b>	<b>224,8</b>	<b>911,9</b>	<b>-6.716,1</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>4.067,8</b>	<b>1.988,4</b>	<b>2.363,2</b>	<b>19,4</b>	<b>6.539,1</b>
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	29,2	421,6	1.483,9	5,3	0,0
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>3.331,3</b>	<b>1.699,4</b>	<b>2.732,1</b>	<b>379,0</b>	<b>6.242,1</b>
Investimentos	585,1	458,7	2.250,6	39,3	3.333,7
Transferências de capital	2.729,0	1.222,3	414,5	339,7	2.805,9
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	1.767,6	115,7	16,3	0,0	0,0
Outras despesas de capital	17,2	18,3	67,0	0,0	102,5
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>42.102,6</b>	<b>24.986,3</b>	<b>9.731,0</b>	<b>23.905,1</b>	<b>73.150,0</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>49.607,5</b>	<b>24.308,7</b>	<b>9.875,1</b>	<b>23.352,7</b>	<b>79.569,1</b>
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-7.504,9</b>	<b>677,6</b>	<b>-144,2</b>	<b>552,4</b>	<b>-6.419,1</b>
<b>DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA</b>	<b>39.903,5</b>	<b>22.575,8</b>	<b>6.940,9</b>	<b>22.973,6</b>	<b>66.718,4</b>
<b>SALDO CORRENTE PRIMÁRIO</b>	<b>-1.868,8</b>	<b>422,2</b>	<b>426,9</b>	<b>912,1</b>	<b>-107,6</b>
<b>DESPESA TOTAL PRIMÁRIA</b>	<b>43.234,8</b>	<b>24.275,1</b>	<b>9.673,0</b>	<b>23.352,6</b>	<b>72.960,5</b>
<b>SALDO PRIMÁRIO</b>	<b>-1.132,2</b>	<b>711,2</b>	<b>58,0</b>	<b>552,5</b>	<b>189,4</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Contas das Administrações Públicas – 2012

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Local e Regional	Segurança Social	Administrações Públicas
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>38.720,7</b>	<b>23.931,8</b>	<b>7.336,5</b>	<b>23.774,2</b>	<b>69.694,2</b>
Impostos directos	14.163,7	19,7	2.927,9	0,0	17.111,3
Impostos indirectos	20.995,4	1.077,5	852,8	718,8	23.644,5
Contribuições de Segurança Social	529,7	3.454,3	10,9	13.774,6	17.769,5
Outras receitas correntes	3.031,8	19.380,3	3.544,9	9.280,8	11.168,9
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	829,3	14.676,1	1.884,0	6.879,5	0,0
<b>DESPESA CORRENTE</b>	<b>44.108,9</b>	<b>23.650,1</b>	<b>6.385,5</b>	<b>23.346,5</b>	<b>73.422,1</b>
Consumo público	11.531,6	12.295,6	5.282,0	481,7	29.590,9
Despesas com o pessoal	8.766,5	3.263,2	2.926,1	287,6	15.243,4
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr	2.765,1	9.032,4	2.355,9	194,1	14.347,5
Subsídios	304,1	649,3	216,2	818,2	1.987,9
Juros e outros encargos	8.013,8	1.147,0	202,1	0,2	9.363,0
Transferências correntes	24.259,4	9.558,2	685,2	22.046,4	32.480,3
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	21.849,0	706,5	91,8	1.421,6	0,0
<b>SALDO CORRENTE</b>	<b>-5.388,2</b>	<b>281,6</b>	<b>951,0</b>	<b>427,7</b>	<b>-3.727,9</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>375,7</b>	<b>2.435,1</b>	<b>2.283,5</b>	<b>26,3</b>	<b>3.056,2</b>
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	17,3	727,4	1.410,8	6,3	0,0
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>2.580,7</b>	<b>2.997,8</b>	<b>2.601,7</b>	<b>34,0</b>	<b>6.149,9</b>
Investimentos	496,2	2.240,4	2.136,0	27,8	4.900,4
Transferências de capital	2.074,7	738,1	398,6	6,3	1.153,4
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	1.978,8	69,8	15,8	0,0	0,0
Outras despesas de capital	9,8	19,3	67,0	0,0	96,1
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>39.096,3</b>	<b>26.366,9</b>	<b>9.620,0</b>	<b>23.800,5</b>	<b>72.750,4</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>46.689,6</b>	<b>26.647,9</b>	<b>8.987,2</b>	<b>23.380,5</b>	<b>79.572,0</b>
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-7.593,3</b>	<b>-281,0</b>	<b>632,7</b>	<b>420,0</b>	<b>-6.821,6</b>
<b>DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA</b>	<b>36.095,1</b>	<b>22.503,1</b>	<b>6.183,4</b>	<b>23.346,3</b>	<b>64.059,0</b>
<b>SALDO CORRENTE PRIMÁRIO</b>	<b>2.625,6</b>	<b>1.428,6</b>	<b>1.153,1</b>	<b>427,9</b>	<b>5.635,2</b>
<b>DESPESA TOTAL PRIMÁRIA</b>	<b>38.675,8</b>	<b>25.500,9</b>	<b>8.785,1</b>	<b>23.380,4</b>	<b>70.209,0</b>
<b>SALDO PRIMÁRIO</b>	<b>420,5</b>	<b>865,9</b>	<b>834,9</b>	<b>420,1</b>	<b>2.541,4</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Conta da Administração Central e da Segurança Social – 2011

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Central	Segurança Social	Adm. Central e Seg. Social
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>38.034,8</b>	<b>22.997,9</b>	<b>45.577,1</b>	<b>23.885,7</b>	<b>61.306,1</b>
Impostos directos	14.831,3	20,8	14.852,1	0,0	14.852,1
Impostos indirectos	19.327,5	381,1	19.708,6	715,2	20.423,8
Contribuições de Segurança Social	585,1	3.986,4	4.571,5	13.854,1	18.425,6
Outras receitas correntes	3.290,9	18.609,6	6.444,8	9.316,4	7.604,6
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	1.133,0	15.586,1	1.263,5	6.997,2	104,1
<b>DESPESA CORRENTE</b>	<b>46.276,2</b>	<b>22.609,3</b>	<b>53.429,9</b>	<b>22.973,8</b>	<b>68.247,0</b>
Consumo público	13.058,9	11.360,7	24.419,6	474,0	24.893,6
Despesas com o pessoal	10.485,3	2.832,2	13.317,5	336,7	13.654,2
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr.	2.573,6	8.528,5	11.102,1	137,3	11.239,4
Subsídios	614,9	567,8	1.182,7	805,2	1.987,8
Juros e outros encargos	6.372,7	33,5	6.406,2	0,2	6.406,4
Transferências correntes	26.229,7	10.647,3	21.421,3	21.694,4	34.959,1
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	23.364,0	871,5	8.779,8	1.398,9	2.022,1
<b>SALDO CORRENTE</b>	<b>-8.241,5</b>	<b>388,6</b>	<b>-7.852,8</b>	<b>911,9</b>	<b>-6.940,9</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>4.067,8</b>	<b>1.988,4</b>	<b>5.641,8</b>	<b>19,4</b>	<b>5.659,5</b>
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	29,2	421,6	36,4	5,3	40,1
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>3.331,3</b>	<b>1.699,4</b>	<b>4.616,3</b>	<b>379,0</b>	<b>4.993,6</b>
Investimentos	585,1	458,7	1.043,8	39,3	1.083,1
Transferências de capital	2.729,0	1.222,3	3.537,0	339,7	3.875,0
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	1.767,6	115,7	1.469,0	0,0	1.467,3
Outras despesas de capital	17,2	18,3	35,5	0,0	35,5
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>42.102,6</b>	<b>24.986,3</b>	<b>51.218,9</b>	<b>23.905,1</b>	<b>66.965,7</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>49.607,5</b>	<b>24.308,7</b>	<b>58.046,2</b>	<b>23.352,7</b>	<b>73.240,6</b>
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-7.504,9</b>	<b>677,6</b>	<b>-6.827,3</b>	<b>552,4</b>	<b>-6.275,0</b>
<b>DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA</b>	<b>39.903,5</b>	<b>22.575,8</b>	<b>47.023,6</b>	<b>22.973,6</b>	<b>61.840,6</b>
<b>SALDO CORRENTE PRIMÁRIO</b>	<b>-1.868,8</b>	<b>422,2</b>	<b>-1.446,6</b>	<b>912,1</b>	<b>-534,5</b>
<b>DESPESA TOTAL PRIMÁRIA</b>	<b>43.234,8</b>	<b>24.275,1</b>	<b>51.639,9</b>	<b>23.352,6</b>	<b>66.834,2</b>
<b>SALDO PRIMÁRIO</b>	<b>-1.132,2</b>	<b>711,2</b>	<b>-421,1</b>	<b>552,5</b>	<b>131,4</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

## Conta da Administração Central e da Segurança Social – 2012

Ótica da Contabilidade Pública

(milhões de euros)

	Estado	Serviços e Fundos Autónomos	Adm. Central	Segurança Social	Adm. Central e Seg. Social
<b>RECEITA CORRENTE</b>	<b>38.720,7</b>	<b>23.931,8</b>	<b>48.601,0</b>	<b>23.774,2</b>	<b>64.390,6</b>
Impostos directos	14.163,7	19,7	14.183,4	0,0	14.183,4
Impostos indirectos	20.995,4	1.077,5	22.072,9	718,8	22.791,7
Contribuições de Segurança Social	529,7	3.454,3	3.984,0	13.774,6	17.758,6
Outras receitas correntes	3.031,8	19.380,3	8.360,6	9.280,8	9.656,9
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	829,3	14.676,1	1.453,8	6.879,5	348,8
<b>DESPESA CORRENTE</b>	<b>44.108,9</b>	<b>23.650,1</b>	<b>53.707,5</b>	<b>23.346,5</b>	<b>69.069,4</b>
Consumo público	11.531,6	12.295,6	23.827,2	481,7	24.308,9
Despesas com o pessoal	8.766,5	3.263,2	12.029,7	287,6	12.317,3
Aquisição de bens e serviços e outras desp. corr	2.765,1	9.032,4	11.797,5	194,1	11.991,6
Subsídios	304,1	649,3	953,4	818,2	1.771,7
Juros e outros encargos	8.013,8	1.147,0	9.160,7	0,2	9.160,9
Transferências correntes	24.259,4	9.558,2	19.766,1	22.046,4	33.827,9
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	21.849,0	706,5	8.504,0	1.421,6	1.941,1
<b>SALDO CORRENTE</b>	<b>-5.388,2</b>	<b>281,6</b>	<b>-5.106,5</b>	<b>427,7</b>	<b>-4.678,8</b>
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>375,7</b>	<b>2.435,1</b>	<b>2.129,6</b>	<b>26,3</b>	<b>2.150,5</b>
(das quais: transf. de outros subsectores da AP)	17,3	727,4	63,6	6,3	64,4
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>2.580,7</b>	<b>2.997,8</b>	<b>4.897,4</b>	<b>34,0</b>	<b>4.926,0</b>
Investimentos	496,2	2.240,4	2.736,6	27,8	2.764,4
Transferências de capital	2.074,7	738,1	2.131,7	6,3	2.132,5
(das quais: transf. p/ outros subsectores da AP)	1.978,8	69,8	1.367,4	0,0	1.362,0
Outras despesas de capital	9,8	19,3	29,1	0,0	29,1
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>39.096,3</b>	<b>26.366,9</b>	<b>50.730,6</b>	<b>23.800,5</b>	<b>66.541,1</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>46.689,6</b>	<b>26.647,9</b>	<b>58.604,9</b>	<b>23.380,5</b>	<b>73.995,4</b>
<b>SALDO GLOBAL</b>	<b>-7.593,3</b>	<b>-281,0</b>	<b>-7.874,3</b>	<b>420,0</b>	<b>-7.454,3</b>
<b>DESPESA CORRENTE PRIMÁRIA</b>	<b>36.095,1</b>	<b>22.503,1</b>	<b>44.546,7</b>	<b>23.346,3</b>	<b>59.908,5</b>
<b>SALDO CORRENTE PRIMÁRIO</b>	<b>2.625,6</b>	<b>1.428,6</b>	<b>4.054,2</b>	<b>427,9</b>	<b>4.482,1</b>
<b>DESPESA TOTAL PRIMÁRIA</b>	<b>38.675,8</b>	<b>25.500,9</b>	<b>49.444,1</b>	<b>23.380,4</b>	<b>64.834,5</b>
<b>SALDO PRIMÁRIO</b>	<b>420,5</b>	<b>865,9</b>	<b>1.286,5</b>	<b>420,1</b>	<b>1.706,6</b>

Fonte: Ministério das Finanças.

**Passagem do Saldo em Contabilidade Pública para Contabilidade Nacional – 2011**  
(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administração Públicas
<b>Saldo em Contabilidade Pública</b>	<b>-6 827,3</b>	<b>-144,2</b>	<b>552,4</b>	<b>-7 978,7</b>
(em percentagem do PIB)	-4,0%	-0,1%	0,3%	-4,6%
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	-676,0	-87,1	16,8	-746,3
Impostos e Contribuições	160,0	0,0	16,8	176,8
Juros a receber/pagar	-539,0	0,0	0,0	-539,0
Outras Contas a receber (+)	-3 825,5	0,0	0,0	-3 825,5
Outras Contas a pagar (-)	3 528,5	-87,1	0,0	3 441,5
Ajustamento de diferença de universo	-2 227,4	-96,9	0,0	-2 324,3
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	-36,3	0,0	22,5	-13,7
Outras	37,4	-554,1	0,0	-516,8
<b>Saldo em Contabilidade Nacional</b>	<b>-9 729,6</b>	<b>-882,3</b>	<b>591,6</b>	<b>-10 020,2</b>
(em percentagem do PIB)	-5,7%	-0,5%	0,3%	-5,9%

Fonte: Ministério das Finanças.

**Passagem do Saldo em Contabilidade Pública para Contabilidade Nacional – 2012**  
(milhões de euros)

	Administração Central	Administração Local e Regional	Segurança Social	Administração Públicas
<b>Saldo em Contabilidade Pública</b>	<b>-7.874,3</b>	<b>632,7</b>	<b>420,0</b>	<b>-6.821,6</b>
(em percentagem do PIB)	-4,7%	0,4%	0,2%	-4,0%
Efeito do registo seg. a especialização do exercício	34,0	0,0	24,4	58,4
Impostos e Contribuições	200,0	0,0	24,4	224,4
Juros a receber/pagar	-193,0	0,0	0,0	-193,0
Outras Contas a receber (+)	1.610,5	0,0	0,0	1.610,5
Outras Contas a pagar (-)	-1.583,6	0,0	0,0	-1.583,6
Ajustamento de diferença de universo	-521,2	-171,8	0,0	-693,0
Princípio da neutralidade dos Fundos Comunitários	-2,5	0,0	11,1	8,6
Outras	-109,4	0,0	0,0	-109,4
<b>Saldo em Contabilidade Nacional</b>	<b>-8.473,4</b>	<b>461,0</b>	<b>455,5</b>	<b>-7.556,9</b>
(em percentagem do PIB)	-5,0%	0,3%	0,3%	-4,5%

Fonte: Ministério das Finanças.





## A4. Balanço e Demonstração de Resultados da Segurança Social

## Balanço Consolidado da Segurança Social - 2010

Código das Contas POCISSSS	ATIVO	Exercícios			
		2010			2009
		AB	AP	AL	AL
	<b>Imobilizado</b>				
	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
		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	Imobilizações incorpóreas:				
431	Despesas de instalação	262 502,53	242 595,74	19 906,79	32 909,60
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	14 913,98
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
		<b>956 857,60</b>	<b>936 950,81</b>	<b>19 906,79</b>	<b>47 823,58</b>
	Imobilizações corpóreas:				
421	Terrenos e recursos naturais	39 241 399,46	0,00	39 241 399,46	39 902 240,78
422	Edifícios e outras construções	187 044 380,83	57 938 255,81	129 106 125,02	134 234 458,54
423	Equipamento básico	297 385 240,18	268 102 602,06	29 282 638,12	30 243 783,59
424	Equipamento de transporte	13 794 439,79	12 778 842,30	1 015 597,49	414 759,89
425	Ferramentas e utensílios	249 993,05	234 029,84	15 963,21	28 137,55
426	Equipamento administrativo	56 334 898,01	53 563 283,92	2 771 614,09	3 280 186,64
427	Taras e vasilhame	211,59	211,59	0,00	0,00
429	Outras imobilizações corpóreas	7 072 381,33	6 421 551,90	650 829,43	705 517,65
442	Imobilizações em curso	18 213 399,84	0,00	18 213 399,84	12 396 509,89
448	Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	122 289,67	0,00	122 289,67	122 289,67
		<b>619 458 633,75</b>	<b>399 038 777,42</b>	<b>220 419 856,33</b>	<b>221 327 884,20</b>
	Investimentos financeiros:				
411	Partes de capital	213 998 135,04	2 731 553,77	211 266 581,27	215 271 452,94
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	90 233 046,43	7 343 538,30	82 889 508,13	79 129 928,57
415	Outras aplicações financeiras	724 205,59	125 969,61	598 235,78	622 311,48
441	Imobilizações em curso	0,00	0,00	0,00	1 498 909,01
447	Adiantamentos por conta de investimentos financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00
		<b>305 183 996,11</b>	<b>10 429 670,93</b>	<b>294 754 325,18</b>	<b>296 522 602,00</b>
	<b>Circulante</b>				
	Existências:				
36	Matérias-primas, subsidiárias e de consumo	0,00	0,00	0,00	0,00
35	Produtos e trabalhos em curso	2 101 302,63	0,00	2 101 302,63	2 134 921,07
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
		<b>2 102 203,12</b>	<b>0,00</b>	<b>2 102 203,12</b>	<b>2 135 821,56</b>
	<b>Dívidas de terceiros - Médio e longo prazo</b>				
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	5 071 736 752,00	4 801 288 415,70	270 448 336,30	202 916 143,96
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	207,60	0,00	207,60	0,00
265	Prestações sociais a repôr	445 372 359,46	413 039 259,03	32 333 100,43	33 056 180,71
262+263+267+268	Outros devedores	222 508 577,82	8 953 656,07	213 554 921,75	219 328 521,88
		<b>5 739 617 896,88</b>	<b>5 223 281 330,80</b>	<b>516 336 566,08</b>	<b>455 300 846,55</b>
	<b>Dívidas de terceiros - Curto prazo:</b>				
2811+2821	Empréstimos concedidos	0,00	0,00	0,00	11 875,07
211	Clientes c/c	11 344 148,54	0,00	11 344 148,54	3 599,77
212	Contribuintes c/c	399 880 474,89	0,00	399 880 474,89	396 603 312,12
213	Utentes c/c	438 704,37	0,00	438 704,37	766 791,28
214	Clientes, contribuintes e utentes - Títulos a receber	0,00	0,00	0,00	0,00
218	Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa	491 332 365,79	200 918 078,18	290 414 287,61	208 538 551,91
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	2 652,29	0,00	2 652,29	3 067,23
265	Prestações sociais a repôr	120 113 164,41	13 322 546,03	106 790 618,38	107 762 900,78
262+263+267+268	Outros devedores	507 405 193,79	139 310,29	507 265 883,50	897 468 788,23
		<b>1 530 516 704,08</b>	<b>214 379 934,50</b>	<b>1 316 136 769,58</b>	<b>1 611 158 886,39</b>
	<b>Títulos negociáveis:</b>				
151	Ações	1 894 466 518,25	0,00	1 894 466 518,25	1 340 106 653,68
152	Obrigações e títulos de participação	19 499 099,37	0,00	19 499 099,37	122 857 717,78
153	Títulos da dívida pública	5 982 602 315,23	0,00	5 982 602 315,23	6 116 411 931,15
159	Outros títulos	416 788 812,96	0,00	416 788 812,96	9 500 000,00
18	Outras aplicações de tesouraria	481 848 323,22	0,00	481 848 323,22	675 447 718,36
		<b>8 795 205 069,03</b>	<b>0,00</b>	<b>8 795 205 069,03</b>	<b>8 264 324 020,97</b>
	<b>Depósitos em instituições financeiras e caixa:</b>				
12	Depósitos em instituições financeiras	2 609 825 211,43	0,00	2 609 825 211,43	2 467 795 383,30
11	Caixa	11 352 614,51	0,00	11 352 614,51	5 390 035,23
13	Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00
		<b>2 621 177 825,94</b>	<b>0,00</b>	<b>2 621 177 825,94</b>	<b>2 473 185 418,53</b>
	<b>Acréscimos e diferimentos:</b>				
271	Acréscimos de proveitos	159 832 803,11	0,00	159 832 803,11	145 402 670,90
272	Custos diferidos	3 982 454,53	0,00	3 982 454,53	3 856 345,55
		<b>163 815 257,64</b>	<b>0,00</b>	<b>163 815 257,64</b>	<b>149 259 016,45</b>
	<b>Total de amortizações</b>		<b>407 319 266,53</b>		
	<b>Total de provisões</b>		<b>5 440 747 397,93</b>		
	<b>Total do Ativo</b>	<b>19 778 034 444,15</b>	<b>5 848 066 664,46</b>	<b>13 929 967 779,69</b>	<b>13 473 262 320,23</b>

AB = ativo bruto; AP = amortizações e provisões acumuladas; AL = ativo líquido.

Código das Contas POCISSSS	FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	Exercícios	
		2010	2009
	<b>Fundos próprios:</b>		
51	Patrimônio	10 670 047 464,97	9 602 543 615,57
52	Cedência de Ativos	-565 998,89	0,00
56	Ajustamento de partes de capital em empresas	0,00	0,00
56	Reservas de reavaliação	1 092 051,52	2 642 268,53
		<b>10 670 573 517,60</b>	<b>9 605 185 884,10</b>
	Reservas:		
571	Reservas legais	1 003 762 971,79	1 004 179 274,82
572	Reservas estatutárias	66 961 993,71	75 029 345,44
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	154 779,21
577	Reservas decorrentes da transferência de ativos	551 334,40	551 334,40
		<b>1 071 498 505,38</b>	<b>1 079 914 733,87</b>
59	Resultados transitados	-102 522 878,51	962 254 109,74
88	Resultado líquido do exercício	1 231 540 920,42	664 753 772,33
		<b>1 129 018 041,91</b>	<b>1 627 007 882,07</b>
	<b>Total dos Fundos Próprios</b>	<b>12 871 090 064,89</b>	<b>12 312 108 500,04</b>
	<b>Passivo:</b>		
292	Provisões para riscos encargos	0,00	117 151,76
	Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo		
262+263+267+268	Outros credores	0,00	0,00
		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
	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	38 299,67	472 697,59
228	Fornecedores - Faturas em recepção e conferência	36 579,74	30 750,14
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	20 673,27	76 208,34
24	Estado e outros entes públicos	55 312 524,02	45 487 056,28
266	Prestações sociais a pagar	14 624 524,52	10 375 042,08
262+263+267+268	Outros credores	234 399 235,17	317 924 052,51
		<b>304 431 836,39</b>	<b>374 365 806,94</b>
	Acréscimos e diferimentos:		
273	Acréscimo de custos	98 858 392,24	77 030 263,52
274	Proveitos diferidos	655 587 486,17	709 640 597,97
		<b>754 445 878,41</b>	<b>786 670 861,49</b>
	<b>Total do passivo</b>	<b>1 058 877 714,80</b>	<b>1 161 153 820,19</b>
	<b>Total dos fundos próprios e do passivo</b>	<b>13 929 967 779,69</b>	<b>13 473 262 320,23</b>

## Demonstração de Resultados Consolidados da Segurança Social - 2010

POCISSSS	Custos e Perdas	Exercícios			
		2010		2009	
61	Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas:				
	Mercadorias	0,00		0,00	
	Matérias	2 995 714,57	2 995 714,57	3 053 414,94	3 053 414,94
		0,00		0,00	
62	Fornecimentos e serviços externos		130 026 239,50		123 344 627,56
64	Custos com o pessoal:				
641+642	Remunerações	281 677 667,94		300 403 356,10	
643 a 648	Encargos sociais:				
	Pensões	1 383 180,95		1 134 428,21	
	Outros	40 657 095,36	323 717 944,25	53 307 787,39	354 845 571,70
63	Transferências correntes concedidas e prestações sociais		22 508 087 271,92		21 534 189 015,50
66	Amortizações do exercício		16 171 783,90		18 794 453,35
67	Provisões do exercício		945 868 399,72		1 020 589 753,37
			23 926 867 353,86		23 054 816 836,42
65	Outros custos e perdas operacionais		9 282 669,19		9 244 759,85
	(A)		23 936 150 023,05		23 064 061 596,27
68	Custos e perdas financeiros		1 278 513 685,38		705 700 002,48
	(C)		25 214 663 708,43		23 769 761 598,75
69	Custos e perdas extraordinários		131 693 335,09		133 016 147,62
	(E)		25 346 357 043,52		23 902 777 746,37
88	Resultado líquido do exercício		1 231 540 920,42		664 753 772,33
			<b>26 577 897 963,94</b>		<b>24 567 531 518,70</b>
	<b>Proveitos e Ganhos</b>				
71	Vendas e prestações de serviços				
	Vendas de mercadorias	59 670,20		74 050,60	
	Vendas de Produtos	7 239,71		17 339,38	
	Prestações de serviços	143 052 886,22	143 119 796,13	109 777 369,06	109 868 759,04
72	Impostos e taxas		15 175 329 010,62		14 508 555 365,48
	Variação da produção				
75	Trabalhos para a própria entidade		0,00		0,00
73	Proveitos suplementares		81 522,49		137 435,10
74	Transferências e subsídios correntes obtidos:				
741	Transferências - Tesouro	0,00		0,00	
742+743	Outras	9 004 766 211,95	9 004 766 211,95	8 141 183 193,89	8 141 183 193,89
76	Outros proveitos e ganhos operacionais		288 389,10		136 699,82
	(B)		24 323 584 930,29		22 759 881 453,33
78	Proveitos e ganhos financeiros		1 328 881 066,81		1 304 035 649,89
	(D)		25 652 465 997,10		24 063 917 103,22
79	Proveitos e ganhos extraordinários		925 431 966,84		503 614 415,48
	(F)		<b>26 577 897 963,94</b>		<b>24 567 531 518,70</b>
		<b>2010</b>		<b>2009</b>	
	Resultados operacionais: (B) - (A) =	387 434 907,24		-304 180 142,94	
	Resultados financeiros: (D-B) - (C-A) =	50 367 381,43		598 335 647,41	
	Resultados correntes: (D) - (C) =	437 802 288,67		294 155 504,47	
	Resultado líquido do exercício: (F) - (E) =	1 231 540 920,42		664 753 772,33	

## Demonstração dos Resultados Financeiros Consolidados

Unidade: Euro

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercícios		Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercícios	
		2010	2009			2010	2009
681	Juros suportados	49 998,13	68 980,02	781	Juros obtidos	306 310 699,85	301 179 079,07
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	885 528,08	705 969,87	783	Rendimentos de imóveis	3 595 442,19	3 666 416,92
684	Provisões para aplicações financeiras	197 182,46	10 778,02	784	Rendimentos de participações de capital	67 392 349,56	48 134 441,46
685	Diferenças de câmbio desfavoráveis	389 574 126,78	241 390 588,29	785	Diferenças de câmbio favoráveis	389 165 798,40	206 420 533,09
687	Perdas na alienação de aplicações de tesouraria	522 434 100,09	63 223 561,08	786	Descontos de pronto pagamento obtidos	0,00	0,00
688	Outros custos e perdas financeiras	365 372 749,84	400 300 125,20	787	Ganhos na alienação de aplicações de tesouraria	104 244 841,91	293 159 620,49
				788	Outros proveitos e ganhos financeiros	458 171 934,90	451 475 558,86
	Resultados Financeiros	50 367 381,43	598 335 647,41				
		<b>1 328 881 066,81</b>	<b>1 304 035 649,89</b>			<b>1 328 881 066,81</b>	<b>1 304 035 649,89</b>

## Demonstração dos Resultados Extraordinários Consolidados

Unidade: Euro

Código das Contas	Custos e Perdas	Exercícios		Código das Contas	Proveitos e Ganhos	Exercícios	
		2010	2009			2010	2009
691	Transferências de capital concedidas	71 803 491,96	70 152 066,50	791	Restituições de impostos	0,00	0,00
692	Dívidas incobráveis	48 918 326,77	32 859 049,99	792	Recuperação de dívidas	5,70	0,00
693	Perdas em existências	30 443,50	592 715,70	793	Ganhos em existências	10 029,49	18 600,18
694	Perdas em imobilizações	389 274,29	6 061 970,66	794	Ganhos em imobilizações	19 976 342,05	3 339 612,06
695	Multas e penalidades	186 639,91	39 490,42	795	Benefícios de penalidades contratuais	141 832 494,70	155 885 985,63
696	Aumentos de amortizações e provisões	973,97	0,00	796	Reduções de amortizações e provisões	68 428 930,71	58 865 607,65
697	Correções relativas a exercícios anteriores	10 088 523,83	23 123 151,19	797	Correções relativas a exercícios anteriores	677 361 838,91	259 445 868,62
698	Outros custos e perdas extraordinárias	275 660,86	187 703,16	798	Outros proveitos e ganhos extraordinários	17 822 325,28	26 058 741,34
	Resultados extraordinários	793 738 631,75	370 598 267,86				
		<b>925 431 966,84</b>	<b>503 614 415,48</b>			<b>925 431 966,84</b>	<b>503 614 415,48</b>

## A5. 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 entretanto encetadas.

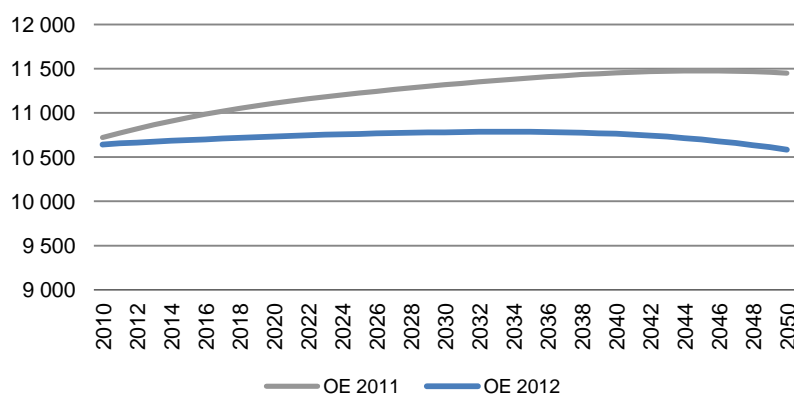
É importante sublinhar que o modelo de previsão utilizado não permite a perceção de alterações conjunturais dado que, na sua conceção, este é um modelo para identificação de tendências, devendo os seus resultados ser analisados nessa mesma perspetiva.

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 no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento (*Ageing Working Group – AWG*), para o Comité de Proteção Social 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, por comparação com o cenário utilizado no Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social anexo ao Orçamento do Estado para 2011, procedeu a uma forte revisão em baixa da população residente em Portugal entre 2010 e 2050.

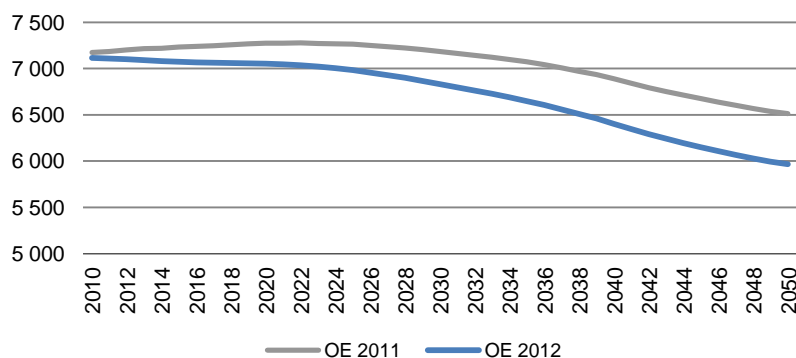
**Gráfico A5.1. Projeções da População Residente – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(milhares de indivíduos)



Fonte: Eurostat.

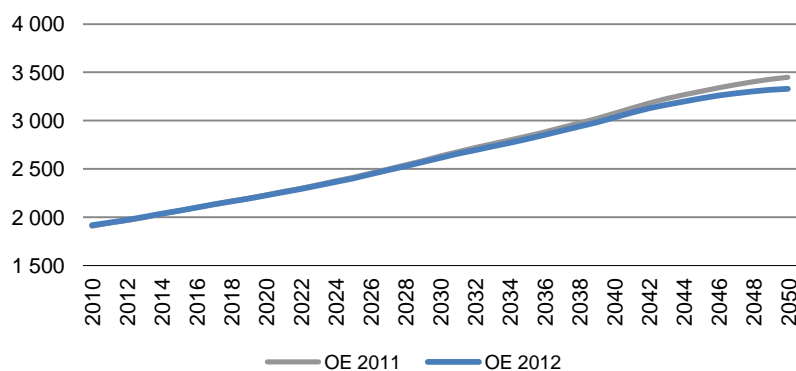
Em resultado da revisão efetuada em baixa para o total da população residente decorrente, em grande parte, da alteração dos fluxos migratórios, é bastante significativa a redução esperada no volume da população em idade ativa e, conseqüentemente, o agravamento do rácio de dependência dos idosos.

**Gráfico A5.2. Projeções da População entre os 15 e os 64 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(milhares de indivíduos)



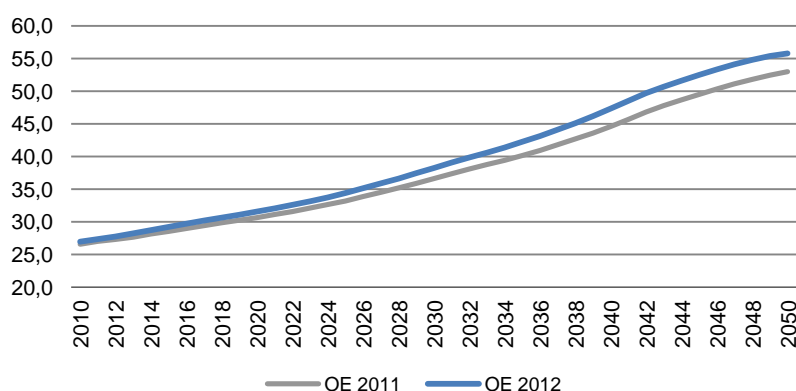
Fonte: Eurostat.

**Gráfico A5.3. Projeções da População com 65 e mais anos – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(milhares de indivíduos)



Fonte: Eurostat.

**Gráfico A5.4. Projeções do Rácio de Dependência dos Idosos – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(%)



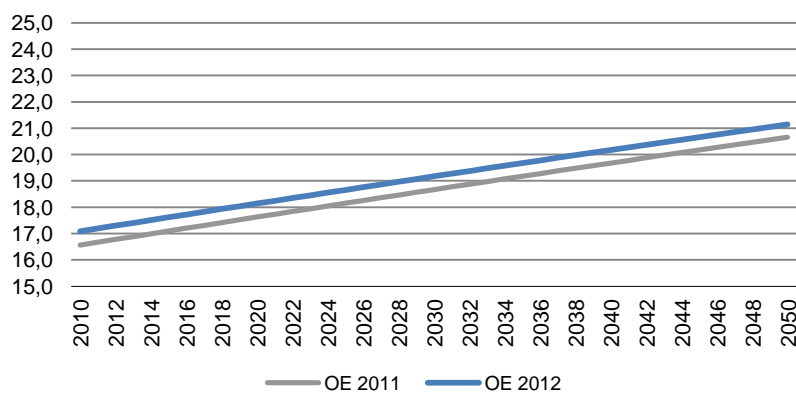
Nota: Calculado como o rácio entre a população com 65 e mais anos e a população em idade ativa (entre os 15 e os 64 anos).

Fonte: Eurostat.

Contribuindo para estas alterações demográficas, encontra-se um novo aumento da esperança média de vida aos 65 anos, tanto para a população do sexo masculino como para a população do sexo feminino, mais acentuado no caso da população masculina.

**Gráfico A5.5. Projeções da Esperança Média de Vida dos Homens aos 65 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012**

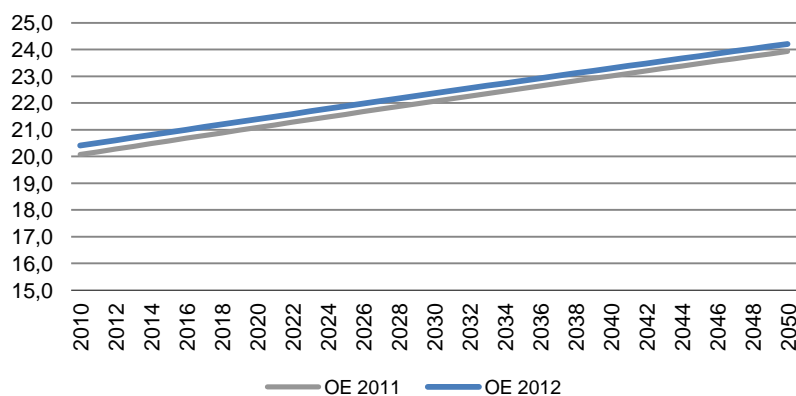
(n.º de anos)



Fonte: Eurostat.

**Gráfico A5.6. Projeções da Esperança Média de Vida das Mulheres aos 65 anos – Comparação OE 2011 / OE 2012**

(n.º de anos)



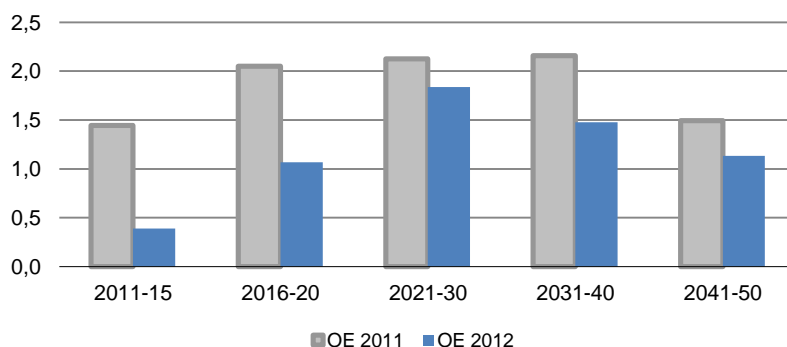
Fonte: Eurostat.

### Cenário Macroeconómico

Para as presentes projeções foi utilizado o cenário macroeconómico de curto e médio prazo definido, pelo Governo português, no Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015 e, para o período subsequente, foi utilizado o cenário macroeconómico de longo prazo elaborado pela Comissão Europeia, no âmbito do Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento (AWG).

O atual cenário macroeconómico revela diferenças significativas face ao cenário utilizado nas projeções divulgadas no relatório anterior, sendo de realçar a alteração nas projeções para a evolução do PIB, nomeadamente, a previsão de uma taxa de crescimento real inferior a 2% até 2050.

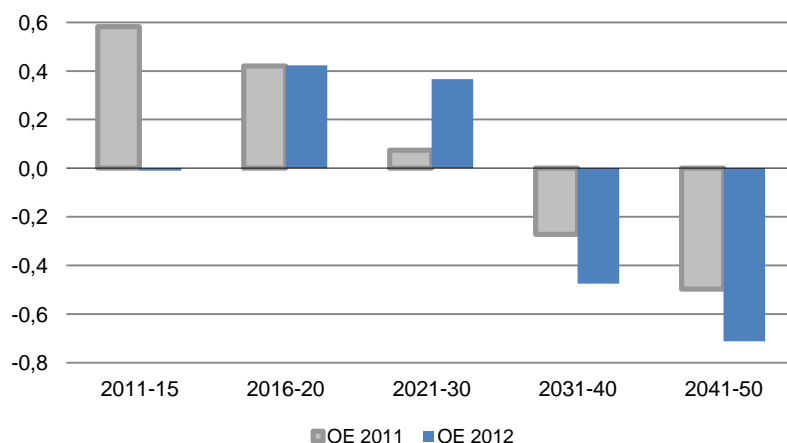
**Gráfico A5.7. Projeções para a Evolução Real do PIB – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(variação média anual, em %)



Fonte: Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, Comissão Europeia.

Ao nível do emprego, as atuais projeções apontam para uma estagnação do crescimento do emprego que deverá manter-se até 2015, período após o qual se projeta uma taxa de variação média anual na ordem dos 0,4% e, uma nova fase de contração dos níveis de emprego a fazer-se sentir entre 2031 e 2050.

**Gráfico A5.8. Projeções para a Evolução do Emprego – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(variação média anual, em %)

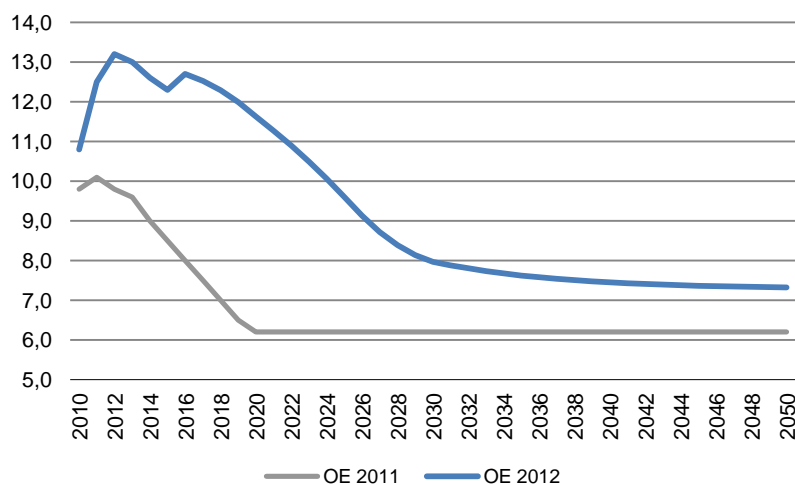


Fonte: Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, Comissão Europeia.

Em consequência da atual conjuntura procede-se, ainda, a uma forte revisão em alta para a taxa de desemprego, prevendo-se a manutenção de valores acima dos 10% até 2025 e uma taxa de desemprego estrutural na ordem dos 7,3%. Consequentemente, é ainda projetada uma significativa desaceleração ao nível do crescimento dos salários.

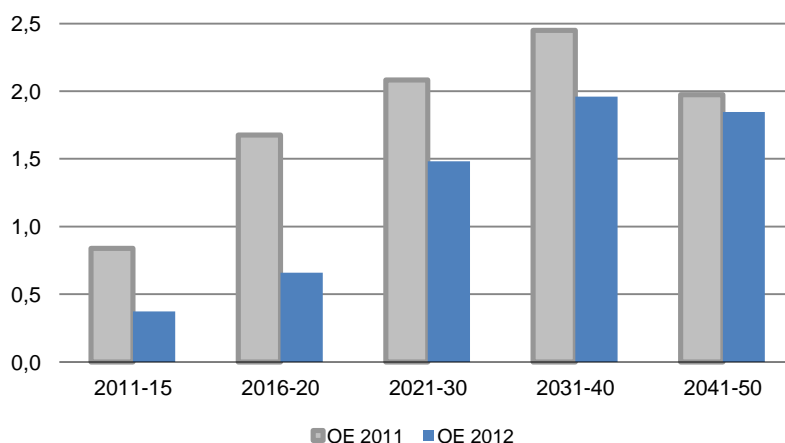


**Gráfico A5.9. Projeções para a Taxa de Desemprego – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(%)



Fonte: Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, Comissão Europeia.

**Gráfico A5.10. Projeções para a Evolução Real dos Salários – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(variação média anual, em %)



Fonte: Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015, Comissão Europeia.

Para as atuais projeções foi ainda considerada uma taxa de inflação constante, a partir de 2016, de 2% ao ano.

De realçar também o facto de que as atuais projeções incorporam as metas definidas no Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015 no domínio das prestações sociais, nomeadamente, a suspensão da regra de indexação das pensões, com exceção para a atualização das pensões mais baixas e as alterações previstas no Memorando de Entendimento do Estado Português com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, ao nível da atribuição das prestações por desemprego.

## 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 2010. Foram ainda incorporados os elementos relativos à previsão de execução do Orçamento da Segurança Social para o ano de 2011 e ao Orçamento da Segurança Social elaborado para 2012.

De acordo com os pressupostos demográficos e macroeconómicos anteriormente explicitados, as atuais projeções apontam para a manutenção de saldos positivos do subsistema previdencial até ao início da década de 30 e, sendo necessário recorrer ao FEFSS após esse período, em 2050 o saldo deste fundo deverá situar-se em cerca de 2,5% do PIB.

### Quadro A5.1. Projeções do Subsistema Previdencial

(milhões de euros, preços de 2011)

	2011	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
<b>RECIBTAS TOTAIS</b>	<b>14.719</b>	<b>15.790</b>	<b>16.944</b>	<b>18.482</b>	<b>20.409</b>	<b>22.050</b>	<b>23.574</b>	<b>25.011</b>	<b>26.355</b>
Contribuições e Quotizações	13.854	14.863	15.686	17.110	18.848	20.414	21.825	23.156	24.400
<i>Contribuições e Quotizações em % PIB</i>	8,2%	8,4%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%	8,5%
<b>DESPESAS TOTAIS</b>	<b>14.408</b>	<b>14.750</b>	<b>16.575</b>	<b>18.398</b>	<b>20.373</b>	<b>22.517</b>	<b>24.737</b>	<b>26.846</b>	<b>28.598</b>
Subsidio por Doença	476	473	500	545	600	650	695	738	777
Subsidio de Maternidade	427	445	469	512	564	611	653	693	730
Subsidio de Desemprego e Outros Apoios	1.697	1.185	1.126	1.002	918	978	1.056	1.149	1.258
Subsidio por Morte	216	170	206	240	277	317	366	416	460
Pensões:	10.804	11.643	13.377	15.115	16.927	18.776	20.689	22.482	23.927
Sobrevivência	1.620	1.741	1.846	1.934	2.019	2.113	2.208	2.296	2.371
Invalidez	957	944	938	999	1.087	1.193	1.271	1.273	1.291
Velhice	8.228	8.959	10.593	12.183	13.822	15.470	17.210	18.913	20.265
<i>Despesa com pensões em % PIB</i>	6,4%	6,6%	7,2%	7,5%	7,6%	7,8%	8,0%	8,2%	8,3%
Transf. para emprego, higiene e formação prof.	526	564	595	649	715	774	828	879	926
Despesas de Administração, Capital e Outras	262	275	308	341	376	415	456	495	528
<b>SALDO DISPONIVEL</b>	<b>311</b>	<b>1.041</b>	<b>369</b>	<b>83</b>	<b>36</b>	<b>-467</b>	<b>-1.164</b>	<b>-1.834</b>	<b>-2.243</b>
<i>Saldo disponível em % PIB</i>	0,2%	0,6%	0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,7%	-0,8%
<b>FEFSS</b>	<b>9.717</b>	<b>13.214</b>	<b>18.107</b>	<b>20.826</b>	<b>23.277</b>	<b>24.325</b>	<b>22.346</b>	<b>16.439</b>	<b>7.216</b>
<i>FEFSS em % despesa com pensões</i>	89,9%	113,5%	135,4%	137,8%	137,5%	129,6%	108,0%	73,1%	30,2%
<i>FEFSS em % PIB</i>	5,8%	7,5%	9,8%	10,3%	10,5%	10,1%	8,7%	6,0%	2,5%

Fonte: MSSS.

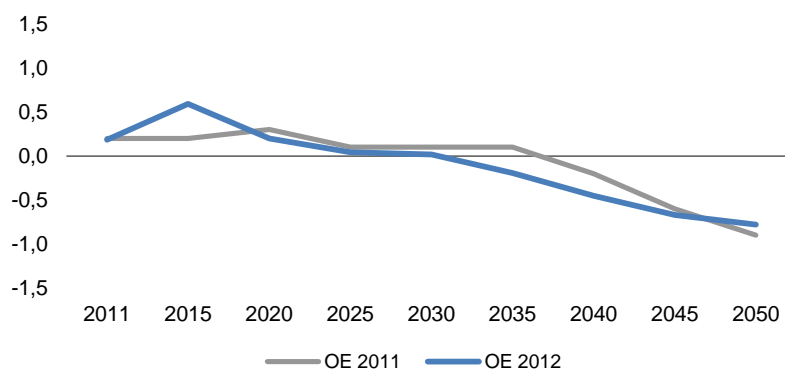
Fruto das projeções mais pessimistas em termos da evolução do emprego e dos salários, bem como de um cenário demográfico muito mais redutor em termos do volume de força de trabalho disponível – por via de uma menor capacidade de atração da população imigrante – as atuais projeções, por comparação com as projeções divulgadas no anterior Relatório do Orçamento do Estado para 2011, apontam, no longo prazo, para um crescimento mais moderado das receitas de contribuições e quotizações.

Em termos de despesa, destaque-se, ao nível das prestações imediatas substitutivas do rendimento do trabalho, a evolução das despesas com o subsídio de desemprego que tendem a evoluir de uma forma mais controlada, no seguimento da maturação de um conjunto de alterações que foram introduzidas em 2010 (limitação das prestações de desemprego a 75% da remuneração de referência líquida, flexibilização do regime de acumulação de rendimentos com prestações de desemprego, alteração às regras de aceitação de emprego conveniente e suspensão de regimes temporários), bem como da introdução de novas regras a partir de 2012 (redução do prazo contributivo para acesso ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses, redução do período máximo de concessão do subsídio para 18 meses, introdução de um limite máximo do valor da prestação a 2,5 vezes o IAS, redução do valor da prestação ao fim de 6 meses e majoração do subsídio a casais desempregados com filhos a cargo).

No domínio das pensões, em consequência das alterações demográficas agora projetadas, traduzem um menor volume de população em idade ativa, menores indicadores de fertilidade e uma maior esperança

média de vida, por comparação com as projeções anteriores prevê-se, agora, um crescimento menos acentuado das pensões de sobrevivência por viuvez e orfandade. Ao nível das pensões de velhice, os fatores demográficos associados a uma projeção mais contida para a evolução dos ganhos salariais induzem, por sua vez, a um crescimento menos acentuado da despesa com as pensões de velhice, em particular, a partir de 2040.

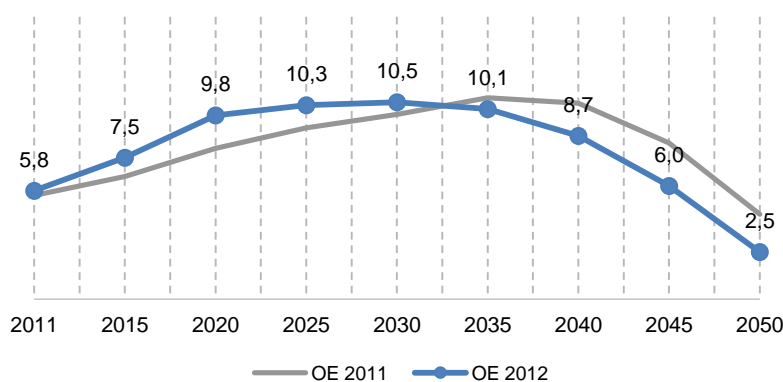
**Gráfico A5.11. Projeções para o Saldo Disponível do Subsistema Previdencial – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(% do PIB)



Fonte: MSSS.

Assim, com exceção para os primeiros anos, os saldos do subsistema previdencial agora projetados são ligeiramente inferiores aos apresentados no último relatório, com consequências visíveis ao nível do valor em carteira projetado para o FEFSS.

**Gráfico A5.12. Projeções para a Dotação Final do FEFSS – Comparação OE 2011 / OE 2012**  
(% do PIB)



Fonte: MSSS.

Com a previsão do primeiro saldo negativo do subsistema previdencial a ocorrer entre 2030 e 2035, os rendimentos e as valias geradas pelo fundo deverão permitir que, até 2040, o valor acumulado do FEFSS seja suficiente para garantir, anualmente, o pagamento das despesas totais de pensões do regime contributivo e que, em 2050, o fundo apresente um valor correspondente a cerca de 2,5% do PIB.

## A6. Lista de Acrónimos

## Lista de Acrónimos

Sigla	Significado
ACES	Agrupamentos de Centros de Saúde
ACSS	Administração Central do Sistema de Saúde, I.P.
AdP	Águas de Portugal
ADSE	Direção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AFP	Ações de Formação Profissional
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
ANA	Aeroportos de Portugal, S.A.
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.
ANPC	Autoridade Nacional de Protecção Civil
AP	Administração Pública
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões, S.A.
AQ	Acordo Quadro
AOV	Aluguer Operacional de Viaturas
AR	Assembleia da República
ARL	Administração Regional e Local
ARS	Administração Regional de Saúde
ARU	Áreas de Reabilitação Urbana
ASECE	Apoio Social Extraordinário ao Consumidor de Energia
bbl	<i>barrel</i>
BCE	Banco Central Europeu
BDAP	Base de Dados de Recursos Humanos da Administração Pública
BI	<i>Business Intelligence</i>
BIORC	<i>Business Intelligence</i> para aplicação na análise Orçamental
BOEP	Boletim do Observatório do Emprego Público
BdP	Banco de Portugal
BNP	Banco Português de Negócios
BPP	Banco Privado Português
BT	Bilhetes do Tesouro
CA	Certificados de Aforro
CARRIS	Transporte Público de Passageiros de Lisboa
CAH	Sistema de Clientes, Contas, Aforronet e Homebanking
CCE	Certificado Comprovativo de Exportação
CE	Comissão Europeia
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida Pública de Curto Prazo
CEDIM	Certificados Especiais de Dívida Pública de Médio e Longo Prazo
CELE	Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CFC	<i>Controlled foreign corporation</i>
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CIAM	Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar
CIC	Comissão Interministerial de Compras
CIEC	Código do Imposto Especial do Consumo
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIRC	Código do Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Coletivas
CIRS	Código do Imposto sobre os Rendimentos de Pessoas Singulares
CIS	Código do Imposto do B340Selo
CISV	Código do Imposto sobre Veículos
CITIUS	Projeto de Desmaterialização dos Processos nos Tribunais Judiciais
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CLP	Centros de Língua Portuguesa
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNEMA	Centro Nacional de Exposições
COM	Organização Comum de Mercado
CP	Comboios de Portugal E.P.E.
CP	Curto prazo
CPE	Comité de Política Económica
CPH	Contas de Póspança-Habituação
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPN	Contrapartida Pública Nacional
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CSP	Cuidados de Saúde Primários
CT	Certificados do Tesouro
CTT	Correios de Portugal, SA
CTUPS	Custo do Trabalho por Unidade Produzida
DCI	Denominação Comum Internacional
DEO	Documento de Estratégia Orçamental
DGAE	Direção-Geral das Actividades Económicas
DGAEP	Direção-Geral da Administração e do Emprego Público
DGAI	Direção-Geral da Administração Interna
DGAIEC	Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais

DGCI	Direção-Geral dos Impostos
DGITA	Direção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DIGESTO	Sistema Integrado para o Tratamento da Informação Jurídica
DGS	Direção-Geral da Saúde
DL	Decreto-lei
DSE	Direito de saque especiais
DUC	Documento Único de Cobrança
DUP	Sistema de Gestão de Direito de Utilidade Pública
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EBITDA	<i>Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization</i>
ECCI	Equipa de Cuidados Continuados Integrados
ECE	Entidade Contabilística Estado
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-estruturas do Alqueva, S.A.
EDM	Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SGPS,SA
EDP	Energias de Portugal, S.A.
EFA	Educação e Formação de Adultos
EFSF	<i>European Financial Stability Fund</i>
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS S.A.
ENAAAC	Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas
ENDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
ENM	Estratégia Nacional para o Mar
EPAL	Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA
EPE	Entidade Pública Empresarial
EPF	Empresas Públicas não Financeiras
EPNF	Empresas Públicas não Financeiras
EPR	Empresas Públicas Reclssificadas
ERP	Enterprise Resource Planning
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FDTI	Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação
FEADER	Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEFF	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEP	Fundo Europeu das Pescas
FIAH	Fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
FSE	Fundo Social Europeu
GALP	GALP Enegia SGPS, S.A.
GBP	<i>Pound sterling</i>
GeDM	Sistema de Gestão de Dados Mestre
GeADAP	Gestão da Avaliação do Desempenho da Administração Pública
GERAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GeRFIP	Gestão de Recursos Financeiros e logísticos da Administração Pública
GeRIF	Solução de Gestão Financeira e Orçamental
GeRHuP	Gestão de Recursos Humanos da Administração Pública
GeSBI	Gestão e Soluções de Business Intelligence
GNR	Guarda Nacional Republicana
GO-Cloud	Governamental <i>Open Cloud</i>
GPEARl	Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
GT	Grupo de Trabalho
HB	<i>Homebanking</i> do Tesouro
I&D	Investigação e Desenvolvimento
I&DT	Investigação e Desenvolvimento Tecnológico
I.C.	Indemnizações Compensatórias
I.P.	Instituto Público
IABA	Imposto sobre o Alcool e Bebidas Alcoólicas
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
IC	Indemnizações compensatórias
IC	Instituições de Crédito
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
IES	Informação Empresarial Simplificada
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IFDR	Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca

IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IGF	Inspeção-Geral das Finanças
IGFUJ	Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, IP
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis
INA	Instituto Nacional de Administração, I.P.
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Instituto Público
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude, IP
IPSAAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
IPTM	Instituto de Portuário e dos Transportes Marítimos
IRC	Imposto do Rendimento sobre Pessoas Colectivas
IREF	Iniciativa de Reforço da Estabilidade Financeira
IRN	Instituto dos Registos e Notariado
IRS	Imposto do Rendimento sobre Pessoas Singulares
IS	Imposto do Selo
ISPE	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos
ISS	Instituto da Segurança Social
ISV	Imposto sobre Veículos
IT	Imposto sobre o Tabaco
ITP	Instituto de Turismo de Portugal
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JPY	<i>Japanese yen</i>
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social
LEO	Lei do Enquadramento Orçamental
LGT	Lei Geral Tributária
LPM	Lei de Programação das Infraestruturas Militares
LPM	Lei de Programação Militar
LUSA	Agência de Notícias de Portugal, S.A.
MAI	Ministério da Administração Interna
MAMAOT	Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território
MCDT	Meios Complementares de Diagnóstico e Terapêutica
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MEE	Ministério da Economia e Emprego
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MF	Ministério das Finanças
MFEEE	Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
MFR	Medicina Física e Reabilitação
MJ	Ministério da Justiça
MLP	Médio e longo prazo
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MS	Ministério da Saúde
MST	Metro Sul do Tejo
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas
OBSEP	Observatório do Emprego Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
OPART	Organismo de Produção Artística, EPE
OSS	Orçamento da Segurança Social
OT	Obrigações do Tesouro
PAC	Política Agrícola Comum
PAEF	Programa de Assistência Económica e Financeira
PARES	Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
Parública	Participações Públicas, SGPS, S.A
PCES	Programa Ciência e Ensino Superior
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PCP	Política Comum da Pesca
PDE	Procedimento dos Défices Excessivos
PDR	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente
PEAASAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
PEBSAE	Programa Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PERSU	Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos
PES	Programa de Emergência Social
PIB	Produto Interno Bruto
PICAT	Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica
PICATFin	Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNAC	Programa Nacional para as Alterações Climáticas
PNB	Produto Nacional Bruto
PNCTSH	Plano Nacional Contra o Tráfego de Seres Humanos

PNCVD	Plano Nacional para a Violência Doméstica
PNI	Plano Nacional para a Igualdade, Género, Cidadania e não Discriminação
PNMP	Plano Nacional Marítimo-Portuário
PO	Programas Operacionais
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PPA	Planos de Poupança em Ações
PPP	Parcerias Público-Privadas
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PRN	Plano Rodoviário Nacional
PRODER	Programa de Desenvolvimento Rural
PROMAR	Programa Operacional Pesca
PROT	Planos Regionais de Ordenamento do Território
PSI -20	Portuguese Stock Index
PSP	Policia de Segurança Pública
PT	Portugal Telecom
PVE	Parque de Veículos do Estado
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
RAM	Região Autónoma da Madeira
RAVE	Rede Ferroviária de Alta Velocidade, SA
RC	Regime de contrato
RCE	Rede de Cobranças do Estado
RCTFP	Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E.P.
REN	Rede Electrica Nacional, S.A.
RERT	Regularização Tributária de Elementos Patrimoniais
RETGS	Regime Especial de Tributação dos Grupos de Sociedades
RIGORE	Rede Integrada de Gestão de Recursos do Estado
RMMG	Retribuição Mínima Mensal Garantida
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RNCCI	Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos e Higiene Urbana
RTP	Radio e Televisão de Portugal, S.A.
RV	Regime de voluntariado
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCEP	Sistema Central de Encargos Plurianuais
SCR	Sistema Central de Receitas
SCUT	Sem custo para o utilizador
SDD	Sistema de Débitos Directos
SDR	<i>Special Drawing Rights</i>
SEE	Sector Empresarial do Estado
SEL	Sector Empresarial Local
SEPA	<i>Single Euro Payments Area</i>
SETF	Secretaria de Estado do Tesouro e Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFA	Sistema de Informação dos Serviços e Fundos Autónomos
SGT	Sistema de Gestão de Contas do Tesouro
SI	Sistema de Informação dos Serviços Integrados
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SIG-DN	Sistema de Informação de Gestão da Defesa Nacional
SIAH	Sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional
SIAL	Sistema Integrado de Informação da Administração Local
SIOE	Sistema de Informação da Organização do Estado
SIPAC	Sistema Integrado de Protecção Contra as Aleatoriedades Climáticas
SIRCA	Sistema de Recolha de Cadáveres de Animais Mortos na Exploração
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SOE	Sistema de Informação da Elaboração do Orçamento do Estado
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SRH	Sistema de Recursos Humanos
SWIFT	<i>Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication</i>
TAP	TAP Portugal (Transportadora Aérea Portuguesa)
TC	Tribunal de Contas
TDT	Televisão Digital Terrestre
TI	Tecnologia de Informação
TIC	Tecnologias da Informação e da Comunicação
TPA	Terminais de Pagamento Automático
UE	União Europeia
ULS	Unidade local de saúde
UMC	Unidades Ministeriais de Compras
USCP	Unidades de Cuidados de Saúde Personalizados
USD	<i>United States Dollar</i>
USF	Unidade de Saúde Familiar
VABcf	Valor Acrescentado Bruto a custo de factores
VABpm	Valor Acrescentado Bruto a preços de mercado
ZFM	Zona Franca da Madeira